

미국사회복지정책의 한국적용에 관한 정책적 연구

- 소득유지 및 보건의료복지정책을 중심으로 -

이병철
행정학과

(국문초록)

1982년부터 실시된 제5차 경제사회발전계획에 있어 국민복지증진을 위한 사회개발이 중요시되고 있고 범세계적으로 “빈곤으로 부터의 해방”, “인간적인 삶의 보장”이라는 기치아래 사회복지분야의 발전에 커다란 역점이 주어지고 있다고 하겠다. 이러한 국가우선과제의 긴요성과 범세계적인 시대흐름에 부응하여 미국의 사회복지제도중 소득유지정책분야와 보건의료정책분야를 개관할 것이며 여기에서 얻어지는 결과는 이 분야들과 관련된 우리복지제도발전에 좋은 시금석이 되어 주리라 믿는다. 이러한 의도아래 미국의 소득유지 및 보건의료복지정책의 역사적 전개와 그곳에 흐르고 있는 이념, 사상 그리고 여러 제도 및 실태 그리고 변화상을 정립하여 앞으로 우리나라의 실정에 맞는 사회복지정책의 방향을 제시하는데 일조가 되게 하려는데 본 연구의 목적이 있다. 이를 위해 연구방법으로는 거시적인 접근방법인 문헌분석과, 소득유지 및 보건의료와 관련된 미국복지정책 및 제도의 발달사를 개관하는 역사적 접근법이 병행하여 사용될 것이다.

미국의 소득유지복지정책과 보건의료복지정책을 문헌을 통해 분석해 본 결과 그 특징을 다음과 같이 규정할 수 있다. 첫째, 미국의 사회복지정책은 미국 특유의 개인주의와 자유주의사상에 그 터전을 두고 발전되었다는 점이다. 둘째, 미국의 사회복지정책은 여타의 복지선진국들의 발전과정과 동일하게 미시적이거나 잉여적 또는 잔여적인 복지이념과 개념에서 거시적이거나 조직적 또는 제도적인 복지이념이나 개념으로 발전되어 나갔다는 점이다. 셋째, 기타 다른 정책들과 유사하게 지방정부에서부터 시작된 소규모 정책이 지방수준에서의 검증을 거쳐 주나 연방정부로 확대, 발전되어 나갔다는 점이다. 넷째, 여타의 정책들의 발전양태와 유사하게 시대적 상황이 사회복지정책발전의 중요한 모멘트를 제시했다는 점이다. 다섯째, 주를 독립적 단위로 하는 복지정책을 펴 나가는 관계로 주에 따라 복지정책의 실시시기나 방법에 차이가 있으며 주와 연방을 하나의 고리로 하는 사회보장체계를 구사하여 집권과 분권의 이원적 구조를 조화롭게 관리운영해 나가고 있다는 점이다. 여섯째, 근자에 들어서서는 자유방임적 사고에서 통제, 간섭주의로 사고의 비중이 쏠리는 듯하며 이로인해 초기의 불간섭주의입장은 다소 약화되고 영국을 위시한 유럽국가방식에 접근하는 경향을 보이고 있다는 점이다. 일곱째, 사회복지서비스의 경우 정부못지않게 민간단체의 역할이 크다는 점과 민간시장을 비중높게 인정하고 활용하고 있다는 점이다. 여덟째, 소득문제는 보건, 인종, 도시, 환경, 범죄, 교통, 에너지, 노인, 아동, 부녀자문제 등과 깊은 관련성을 지니고 있기때문에 소득유지정책에 큰 관심을 두고 있다는 점이다. 아홉째, 여타의 정책과 마찬가지로 중요한 복지정책의 결정은 이익집단간의 갈등과 타협을 통해

이루어진다는 점이다.

이와 같은 특성을 가지는 미국의 복지정책은 그들의 필요성에 부응하여 자생시키고 수용, 변용, 확산시킨 미국의 특수사회적 상황에 맞는 그리고 그러한 문제를 해결할 수 있는 복지정책이었던 것이다. 바로 이점은 우리의 복지정책에서도 받아 들여야 할 것이다. 이러한 입장에서 한국의 소득유지 및 보건의료복지정책에 대한 개선을 위한 정책적 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 단기적으로는 우리의 가족주의문화의 장점을 어느정도 살리면서 사회복지국가로의 형태로 발전시켜 나가야 한다는 것이다. 둘째, 인도주의적 입장에서의 국가 주도적인 복지제공에 민간영역의 보완적 역할을 조화롭게 접목시켜야 한다는 것이다. 셋째, 사회복지정책에 소요되는 재원의 확보를 위해 정부는 경직적인 재정지출구조완화, 불필요한 국가기능의 통폐합 및 축소, 민영화, 그리고 현행조세구조개선을 통해 남은 재원을 사회개발비로 전환시켜야 한다는 것이다. 넷째, 사회복지정책을 형성 및 집행해 나가면서 분배의 형평을 반드시 성취시켜야 한다는 것이다. 다섯째, 소득유지정책이나 보건의료복지정책을 양적으로나 질적으로 계속 확대, 고급화시켜 나가야 한다는 것이다. 여섯째, 정부는 이러한 복지정책들을 수행하면서 이에 대한 충분한 대국민 홍보를 할 필요성이 있다는 것이다. 일곱째, 지방자치시대의 개막에 발맞춰 이제 우리의 복지정책도 먼저 새로운 복지 프로그램은 지방수준에서 실시해보고 그의 결과를 지켜 본뒤 전국수준으로 확대하는 전략적 선택방안도 고려해 보아야 한다는 것이다. 끝으로 지방화시대에 우후죽순식으로 번창하게 될 각종사회단체, 시민단체, 기타 유관이익단체의 이익표명을 선택적으로 수렴하고 이들간의 의견을 조정하는데 있어 비생산적이고 비효율적인 사태들이 발생하지 않도록 하는 정책적 노력이 요구되는 것이다. 그리고 중앙정부와 지방정부간의 관계와 각 지방정부간의 복지정책을 둘러싼 연계체계가 미국과 같이 조화롭게 영위될 수 있도록 하는 정책적 고려에도 관심을 기울여야 할것으로 판단되는 것이다.

The Policy Study Concerning Applications of American Social Welfare Policy to Korea : The Case of Income Maintenance and Health Policy

Lee, Byung Chul
Dept. of Public Administration

(Abstract)

This paper is to establish the direction for the welfare policy in Korea. This paper reviews the history and the ideas of the welfare policy of the income maintenance policy and the health policy in the U. S.. The welfare policy in the U. S. has been developed for the ideas of democracy and a private market system. The Korean welfare policy should be conducted by taking a consideration of the Korean culture

and social structure. This paper deals with many policy suggestions for an implementation of the welfare policy concerning the income maintenance policy and the health policy. In addition, this paper emphasizes on the management of finance. In general, there exists a financial risk for an implementation of a new welfare policy. To reduce such a risk, the program should be started by local government. If this is successful, the government would implement the policy nation wide. By doing so, the government could reduce the uncertainty of initiating the welfare policy.

1. 들어가면서

1. 연구의 필요성

복지사회의 실현은 우리의 절실한 소망이며 원대한 국가목표이다. 우리는 60년대부터 수차에 걸친 경제개발계획으로 괄목할만한 경제성장과 국부의 축적을 이룩하였으나, 사회개발부문인 복지정책은 아직 초보적 단계에서 시행착오의 와중속을 헤매고 있다고 해도 과언이 아니다. 사회복지란 모든 국민이 생존의 단계를 벗어나서 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 하는 사회개발정책으로 유도되어 신체적, 직업적, 사회적인 잠재적이고 가용스런 능력을 본인과 국가, 사회를 위하여 공헌 할 수 있도록 하는데 있다. 그러므로 국민의 복지를 증진시키기 위해서는 경제를 활성화하고 고용을 증대하고, 사회간접자본을 확충함으로써 전체국민들의 기본적인 수요를 충족시켜 나가는 한편, 생활의 기회차등과 소득면에서의 상대적 격차(부의 일부계층에의 편재 등)에 따른 계층간의 위화감을 해소하고 국민생활의 최저선을 보장하여 건전한 국가경제발전의 기틀을 마련해 줌으로써, 국민 각 개인의 인간적 삶을 보다 풍요롭게 영위할 수 있도록 해 주어야 할 것이다. 선진외국에서는 이미 오래전부터 사회보장법에 의한 공적부조제도를 확립함으로써 노인, 아동, 장애인 등 취약계층에 대한 생활안정과 기반을 마련해 주고¹⁾ 더 나아가서는 건전한 생활인의 삶을 보다 값지게 해주기 위한 위락, 의료, 적성에 따른 보직, 주거환경개선과 같은 영역에 까지 그 범위를 확대해 나가고 있는 실정이다.²⁾ 우리도 이미 제도적인 차원에서 1963년에 『의료보험창시에 관한 연구』 등으로 시작된 의료보호 및 보험들의 실시를 기점으로 강렬한 국민복지욕구를 수용해 나가고 있으며 보다 발전적인 추세로 독자적인 기반구축에 몰두하고 있음이 현금의 실정이다. 여기에서 우리는 선진화된 미국의 사회복지제도중 소득유지정책과 보건의료정책에 관한 고찰을 통해 우리가 당면하고 있는 최우선과제인 국민복지정책 및 제도의 보완, 입법 및 정책수립에 일조가 되도록 하려는데에 본 연구의 당위성이 존재하는 것이다.

1) 이러한 시각에 근거한 복지개념을 소극적 관점에서의 복지관이라고 지칭하고 있다.

2) 이러한 시각에 입각한 복지의 개념을 적극적 관점의 복지관이라고 지칭한다. 근자에 들어서는 소극적 관점의 복지관에서 적극적 관점의 복지관으로 정책적 관심이 이동하고 있는 추세이다.

2. 연구의 목적

1982년부터 실시된 제5차 경제사회발전계획에 있어 국민복지증진을 위한 사회개발이 중요시되고 있고 범세계적으로 “빈곤으로 부터의 해방”, “인간적인 삶의 보장”이라는 기치아래 사회복지분야의 발전에 커다란 역점이 주어져 있다고 하겠다. 이러한 국가우선과제의 긴요성과 범세계적인 시대흐름에 부응하여 사회복지사업의 발전방향을 모색키위해선 사회복지시설 및 제도, 수용자실태, 이러한 것의 저변에 흐르는 기본적 사상체계 등을 이해할 필요성이 대두되며 더 나아가 세계 여러나라의 사회복지정책의 장, 단점을 비교연구하여 우리나라 실정에 맞는 사회복지정책의 방향을 제시해야 된다. 이러한 당위적 필요를 충족시키기 위해 미국의 사회복지제도중 소득유지정책분야와 보건의료정책분야를 개관할 것이며 여기에서 얻어지는 결과는 이 분야들과 관련된 우리복지제도발전에 좋은 시금석이 되어 주리라 믿는다. 이러한 의도아래 미국의 소득유지정책과 보건의료복지정책의 역사적 전개와 그곳에 흐르고 있는 이념, 사상 그리고 여러 제도 및 실태 그리고 변화상을 정립하여 앞으로 우리나라의 실정에 맞는 사회복지정책의 방향을 제시하는데 일조가 되게 하려는데 본 연구의 목적이 있다.

3. 연구방법과 범위

본 연구의 목적과 성격을 감안하여 본 논고에선 미국의 소득유지정책과 보건의료복지정책의 제도, 기능, 실태 및 사상과 이념 등을 기술(description)하고 진단(diagnosis)하며 이러한 기술과 진단에 근거하여 우리실정에 부합되는 정책, 제도 등을 도입, 발전시키고 선택적으로 수용, 토착화시킴으로써 한국적 복지정책 및 제도발전에 이바지 하도록 하는 예견지표 나 통제수단 등을 강구토록 한다.³⁾ 이를 위해 거시적인 접근방법인 문헌분석과, 소득유지 및 보건의료와 관련된 미국복지정책 및 제도의 발달사를 개관하는 역사적 접근법이 병행하여 사용될 것이다. 그리고 연구의 범위는 미국의 다양한 복지정책중 두개의 분야(소득유지정책분야와 보건의료복지정책분야)로 한정시켜 연구코자한다. 물론 부분만을 봄으로써 전체를 결할 수 있는 구성의 오류를 범할 수도 있지만 현실적으로 모든 복지정책을 고찰하는 것이 사실상 어렵고 또한 자의적이긴 하나 두개의 정책분야를 선정해 심도 깊게 연구, 분석하는 것도 의미가 있다고 판단된다. 이러한 연구범위설정은 연구자의 연구의 편의상 자의적으로 선정한것임을 부언한다.

2. 사회복지의 이론정립

1. 사회복지의 개념

1) 사회복지의 정의(定義)

사회복지는 인간의 복지를 추구하는 사회적 노력이라 할 수 있으며 개인 또는 공공의 복지를 위하여 노력하는 일련의 사회적 활동으로서 흔히 상부상조, 자선사업, 박애사업, 사회사업, 사회운동이라는 여러가지 개념으로 표현되고 있다. 그러나 사회복지의 개념이

3) Eugene J. Meehan, *Explanation in Social Science: A System Paradigm* (Illinois: The Dorsey Press, 1968), pp. 7-29.

오늘날처럼 과학적이고 체계적으로 쓰이게 된 것은 산업사회에 있어서 사회문제의 해결내지는 예방이라는 것과 고전적 자본주의의 자유방임적 경제운영이 부의 편제현상을 심화시켜 평등성으로 표현되는 사회정의론을 손상시키게 되므로 이의 시정 및 제재수단과 관련해서 비롯되었다고 볼 수 있다. 다시 말하자면 자본주의사회는 이러한 문제들을 해결함이 없이는 본래의 제도를 유지할 수 없는 지경에 이르고 만 것이다. 즉 자본주의체제에 대한 정당성확보가 시급한 사안으로 대두되었다는 것을 의미한다.⁴⁾ 과거의 전통사회에 있어서의 사회문제는 주로 가족이나 이웃, 교회, 작은 부락(local community)의 차원에서 그 해결이 가능했으나 19세기와 20세기에 걸친 사회의 고도산업화에 따라 사회가 복잡다기화해짐에 따라 발생하는 사회문제는 과거의 원초적인 인간복지제도(human institution)나 잉여적 개념(residual concept)만으로는 해결할 수 없게 되어 좀 더 광범한 규모의 서비스를 조직적으로 또 제도적 개념(institutional concept)으로 제공하여야 할 필요가 대두되었다. 다시 말하면 현대산업사회에 있어서 사회문제의 중대성과 심각성은 그것의 예방과 해결에 관한 주도권이 정부 및 공공기관에 속하건 민간기관에 속하건간에 보호를 필요로 하는 국민들에 대한 사회적 서비스를 조직화함에 따라 사회복지의 개념이 나타났다고 보는 것이다. 사회복지의 개념에 대한 정의는 다양하나 가장 흔히 인용되는 정의로는 프레드랜더(Walter A. Friedlander)와 앵트(Robert Z. Apte)의 정의로서 그들에 따르면 “사회복지란 국민의 복지를 도모하고 사회질서를 원활히 유지하는데 반드시 필요하다고 생각되는 사회적 욕구를 충족시키기 위한 제도로서 이를 강화하기 위한 제반시책으로서의 입법, 프로그램, 혜택과 서비스를 포함하는 제도”라고 말하고 있다.⁵⁾ 이를 통해 사회복지의 개념에 다음과 같은 속성이 있음을 엿볼 수 있다. 첫째, 사회복지란 인간이 만들어 낸 사회제도의 하나이다. 둘째, 사회복지제도는 사회성원의 복리를 추구한다. 셋째, 사회성원의 복리는 그들의 사회적 욕구를 충족시킴으로써 증진된다. 넷째, 사회복지란 인간생활을 향상시키려는 제반시책과 노력을 포함한다. 다섯째, 사회복지란 사회질서를 유지하고 사회안정을 도모하는 수단이 된다. 그러나 궁극적으로 사회복지란 전국민 개개인의 복리를 추구하지만 실제에 있어서 그 대상범위는 상당히 제한되어 있고 또 되어질 수 밖에 없다는 사실을 주시해야 한다. 미국의 사회복지제도를 설명하면서 카두신(Alfred Kadushin)교수는 실제에 있어서 사회복지의 범위는 보다 협의적이고 보다 잔여적 방향을 취하고 있다고 지적하고 “현 미국의 사회복지란 국민중 특수계층의 욕구를 충족시키려는 정책, 혜택, 프로그램, 서비스를 의미한다”고 말한 것은 바로 이러한 점과 의미의 맥락을 같이 하는 것이다.⁶⁾ 그러므로 오늘날 우리가 부르짖고 있는 사회복지의 대상범위는 무한정으로 확대 해석될 수는 없는 것이며, 특수대상집단을 선정하고 서비스를 제공함에 있어서 우선순위를 부여할 수 밖에 없는 것이다. 다시 말하면 이 지구상에 존재하는 거의 모든 국가가 복지사회를 지향하고

4) 정당화기능에는 자본주의국가가 자본축적조건외의 창출 및 유지라는 축적기능(accumulation function)을 수행하기 위해 복지활동을 전개함으로써 사회의 일반이익구현자로서 자신을 은폐시키고 이를 통해 사회로부터 자신의 경제개입을 주인받으려 한다는 부정적 시각의 비판도 있으나 자본주의생산양식에 내재된 사회경제적 불평등을 해소하고 이에 기반해서 사회통합을 도모하여 자본주의체제의 역동성과 효율성을 지속시켜 나간다는 긍정적 시각에 입각한 견해도 있다.

Jurgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Boston, Mass.: Beacon Press, 1973), pp.68-74.; Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State* (London: Macmillan Press, 1979), pp.51-54; James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's Press, 1973), p.6; John H. Schaar, "Legitimacy in the Modern State", in William Connolly (ed.), *Legitimacy and the State* (Oxford: Basil Blackwell Publishers, 1984), pp. 108-111.

5) Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, *Introduction to Social Welfare*, 4th ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.), p.4.

6) Alfred Kadushin, *Developing Social Policy in Conditions of Dynamic Change* (The Hague: International Council on Social Welfare, 1972), p.7.

있다고는 하지만 자원이 공평하게 분배되고, 개개인의 잠재능력이 충분히 발휘되고 그들의 욕구가 완전히 충족되는 유토피아적인 상태에 도달하는 것은 현실적으로 불가능하다고 할 수 있기 때문에 사회복지의 노력은 선별적인 성격을 띠 수 밖에 없는 것이다. 이외에 사회복지의 개념을 노동자계급에게 주거, 영양, 보건, 교육서비스를 제공해줌으로써 노동의 질을 증진시키고 노동재생산비용을 감소시킴으로써 산업발달에 크게 기여케 하는 것으로 보는 입장도 있다. 이 입장에서는 복지국가를 사회정책을 통해 직업이동성과 소비여건을 촉진시켜 경제성장에 긍정적으로 작용케 하는 주체로 간주하고 있으며 사회서비스의 제공을 통한 사회문제의 완화를 꾀해 정치안정에도 기여하고 사회적으로 바람직한 인간행태를 고무시키며 사회적 조화를 위한 계급타협의 해결책을 마련해 주는 것으로 이해하기도 한다.⁷⁾ 다음, 사회복지와 유사개념을 지닌 사회사업(social work), 사회적 서비스(social service), 사회보장(social security)에 대해 간단히 구별지어 설명하면 다음과 같다. 첫째, 사회사업은 인간관계에 대한 과학적인 지식과 기술을 토대로 하여 개인이나 집단이나 지역사회로 하여금 사회적 혹은 개인적인 만족과 자립심을 갖도록 돕는 전문적인 서비스이다.⁸⁾ 따라서 자선사업이나 박애사업과 구별되며 보다 조직적이고 체계적이며 신축적인 면을 지닌다. 그래서 시포린(Max Siporin)은 사회사업은 사회복지에 있어서 가장 핵심적인 역할을 담당하는 전문직이라고 하였다.⁹⁾ 이상에서 살펴본바를 토대로 사회복지의 사회사업이란 전문직에 의해서 주도되는 포괄적인 제도(meta-institution)라고 말할 수 있을 것이다. 사회적 서비스란 국민 개개인으로 하여금 가능한 한 많은 경제적, 사회적 혜택을 누릴 수 있도록 공공기관이나 민간기관에 의해 제공되는 서비스를 통칭하는 말이다. 여기서 경제적, 사회적 혜택이란 양호한 건강상태나 생활상태, 기회평등, 가능한 한 최고도의 자존심, 존엄성, 그리고 다른 사람의 권리를 침해하지 않는 범위내에서의 사상과 행동의 자유를 포함하는 것이다. 즉 사회적 서비스는 공, 사(私) 사회기관에 의해서 제공되는 사회복지서비스의 내용을 가르키는 말이다. 사회보장이란 인간이 질병, 실업, 사망, 노령, 불구 폐질, 사고 등으로 인해 스스로의 문제를 감당할 수 없는 경우 사회입법을 통해 제공되는 보호조치를 말한다. 일반적으로 보호조치는 여러가지형태의 사회보험(social insurance), 공적(公的) 부조(扶助)(public assistance), 보건 및 복지서비스를 통해 강구되는 것이 보통이며 엄격한 의미에서 민간적 자원봉사기관에 의해 제공되는 보호조치는 사회보장에서 제외되고 있다. 여기에서는 논의의 전개상 사회복지에 주춧점을 맞추되 필요에 따라 사회사업, 사회적 서비스, 사회보장의 성격을 띄는 프로그램까지 내포한 광의적 개념틀위에서 서술해 나가고자 한다.

2) 사회제도로서의 사회복지

길버트(Neil Gilbert)와 스펙트(Harry Specht)는 어느 사회가 존속하기위해서 필요로 되는 사회적 기능을 다섯가지로 나누어 설명하고 있다.¹⁰⁾ 즉 생산, 분배, 소비기능과 사회화 기능, 사회통제기능, 사회통합, 그리고 상부상조기능이다. 이러한 분류는 파슨스(Talcott Parsons)의 『체계론』에서도 엿볼 수 있다. 그는 체계가 존재하면서 그 독자적 역할을 수행키위해선 4가지의 기능을 수행해야 한다고 주장하고 이러한 4가지 기능이 유기적이고 원활하게 운용되지 못할때엔 그 체계 자체는 생존할 수 없게 된다는 것이다. 이와 같이

7) Vic George and Paul Wilding, *The Impact of Social Policy* (London: Routledge and Kegan Paul, 1984), pp.119-150.

8) W. A. Friedlander and R. Z. Apte, *op. cit.*, p.4.

9) Max Siporin, *Introduction to Social Work Practice* (New York: Macmillan Publishing Co., 1975), p.4.

10) Neil Gilbert and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1974), pp. 4-5.

어떠한 체계가 그 체계의 고유의 특성과 역할을 수행키위해선 기능간의 유기적 조화가 유지되어야 한다. 과거의 아주 단순한 사회에서는 상술한 모든 사회적 기능이 가족을 중심으로 수행되었다. 그러나 사회생활이 점차 복잡해짐에 따라 개인과 집단들이 이러한 사회적 기능을 전문적으로 수행하게 되었으며 이 전문화와 더불어 다른 제도 즉 정치, 종교, 경제 등의 여러 제도가 발달하게 된 것이다. 가족, 종교, 정치, 경제는 현대사회에 있어서 가장 기본적인 제도라고 생각되고 있으며 이 각 제도는 앞서 말한 사회적 기능중의 하나 이상을 수행하고 있으며 동시에 하나의 핵심적인 기능을 맡고 있는 것이다. 이들 제도와 이미 앞에서 기술한 다섯가지의 기능을 살펴보면 경제는 생산, 분배, 소비기능을 가족은 사회화기능을 정치는 사회통제기능을 종교는 사회통합기능을 사회복지는 상부상조기능을 수행한다. 즉 사회복지의 사회제도의 하나로써 개인들이 이상에서 언급된 4가지 사회기능(경제기능은 생산, 분배, 소비, 가족기능은 사회화, 정치기능은 사회통제, 종교기능은 사회통합)을 수행하는 사회제도에 의해서 그들의 욕구를 충족할 수 없을때 필요한 기능이다. 과거에는 이러한 기능이 주로 가족에 의해서 수행되었으나 사회가 점차 복잡다기화해짐에 따라 상부상조의 기능은 교회, 민간단체, 정부 등으로 차차 옮겨지게 되었다. 사회복지제도란 상부상조의 기능을 수행하는 사회의 여러활동을 제도화 한 것이라고 말할 수 있다.

2. 사회복지의 이념관

사회복지의 사회문제의 해결을 위한 분야이다. 주어진 사회문제의 주요원인을 어떻게 보느냐에 따라 사회복지분야에는 두가지의 대항적이며 상호갈등적인 이념관이 존재해 왔다고 볼 수 있다. 이를 미시적 이념관(microscopic orientation)과 거시적 이념관(macroscopic orientation)으로 나눌 수 있는데¹¹⁾ 전자는 사회문제가 개인이나 특수집단의 결함이나 사회환경에의 부적응 또는 불행에서 비롯되므로 이를 해결하기 위해서는 이들에게 원조나 치료를 베풀어야 된다는 견해이며 후자는 사회문제란 사회구조나 제도상의 결함에서 파생되는 것이므로 주어진 사회체제내의 무엇인가를 변경 내지는 개조함으로써 문제의 해결이 가능하다고 보는 견해이다.¹²⁾ 이러한 양견해를 윌렌스키(Harold L. Wilensky)와 러보우(Charles N. Lebeaux)는 사회복지의 잔여적(residual) 이념과 제도적(institutional) 이념으로 구별하여 설명하고 있다. 이 양개념은 당해 사회에 있어서 사회복지의 기능을 묘사한 것으로서 잔여적 이념은 “사회복지제도는 사회기능의 정상적인 공급원으로서 가족이나 시장경제가 제기능을 원활히 수행치 못할 경우에 파생되는 문제를 보완 내지 해결하기 위한 제도로서 필요하다”고 보는 반면, 제도적 이념은 “사회복지는 현대의 산업사회에 있어서는 우선적인 기능을 갖으므로 수동적이고 소극적인 자세에서 탈피하여 적극적이고 능동적인

11) 미시적 이념관과 거시적 이념관의 속성을 사회문제의 원인, 문제의 보편성, 문제해결의 대책 등을 고려해서 다음과 같이 대비(對比)해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 사회문제의 원인에 대해서 미시적 이념관은 문제가 개인의 결함, 애로, 불운이나 사회의 규범에 적응치 못함에서 비롯된다고 보며 거시적 이념관은 개인보다는 지역사회와 환경의 결함이나 사회가 구성원의 복지를 보장하기에 부적절한 기능을 하는데서 문제가 파생된다고 보는 것이다. 둘째, 사회문제의 보편성에 대해서 미시적 이념관은 문제를 지닌 개인이나 불완전한 사회화를 경험한 사람들에게 집중적으로 존재한다고 보며 거시적 이념관은 사회적, 제도적 결함이 너무나 보편화되어 인간은 누구나 일생을 사는 동안 사회문제의 희생자가 될 허약성을 지니고 있다고 보는 것이다. 셋째, 문제해결의 대책에 있어서 미시적 이념관은 문제를 지닌 개인에게 직접적인 원조, 치료, 재활을 강조하고 환경에 보다 잘 적응하도록 도와주며 거시적 이념관은 사회구조와 제도의 변화를 추구하며 문제의 예방에 치중하고 희생당하고 있는 불우집단의 이익을 대변 내지 옹호하려하며 사회적, 경제적, 정치적인 여건을 개선하려고 하는 것이다.

12) Il Seop Choi, *Microscopic Vs. Macroscopic Orientations of Korean Social Workers Regarding the Problem of Poverty: A Descriptive Study* (Cleveland, Ohio: Case Western Reserve University, Ph. D. Dissertation, 1977)

자세로 기능상의 결함을 수정, 보완해 줄뿐만 아니라 예방적 활동으로서 문제의 사전제거 및 구조, 제도의 사전 개선, 보완 등도 고려 해야 된다는 것"이다. 즉 잔여적 이념개념은 문제의 해결에 있어서 개인의 변화 및 사후조치를 강조하는 반면, 제도적인 이념개념은 고도의 산업화에 따른 철저한 사회적 변혁과 사전조치를 반영한다고 볼 수 있다.¹³⁾ 월렌스키와 러보우의 상술한 이념관으로 부터 리안(William Ryan)은 사회문제의 분석과 해결의 이념적 토대로서 예외주의(exceptionalism)와 보편주의(universalism)를 들고 있다. 전자는 사회문제란 특정범주에 속해 있는 사람들에게는 예측할 수 없이 발생하는 것이며 사회규범에 비추어 다분히 예외적이고 개인의 결함, 사고, 불행한 상황속에서 발생하는 것이므로 이를 해결키위한 수단도 자연히 개별적인 접근방법에 의해야 한다고 보는 것이다. 후자는 사회문제란 사회체제가 불안전하고 불공평한데서 발생되며 그 예측이 가능하고 공공의 노력으로서 예방이 가능하다고 보며 문제가 어느 계층의 개인들에게 특수하게 발생하는 것이라고 생각하지 않는 것이다.¹⁴⁾ 이 이외에도 여러 논자에 따라 많은 유사개념들이 제창되었다. 그러나 이러한 차이점과 다양성은 사회복지의 이념을 보는 눈의 차이에서 기인되는 것이다. 따라서 이념관이 다르다고 해서 사회복지의 본질 자체가 뒤흔들리는 것은 아니다. 단지 사회복지라는 현상자체를 어떠한 각도에서 접근하여 보느냐 하는데서 기인되는 차이인 것이다. 따라서 사회복지란 역사적 흐름의 산물이란 점을 고려해 볼때 잔여적 이념관은 보다 초기적 사상이고 제도적 이념관은 후기적 사상의 산물이라고 보는 것이 타당할 것이다. 바로 이러한 차이점은 차후에 언급하게 될 미국의 소득유지정책과 보건의료복지정책을 역사적 흐름에 기반을 두고 고찰하는데 있어서도 명약관화하게 드러나게 될 것이다. 앞부분에서 이러한 이념관을 짚고 넘어가는 것은 사회복지제도를 보는 눈과 이것의 내면에 흐르고 있는 사상을 명확하게 투시해 볼 수 있도록 하는 사고의 준거들을 제시해 주기 위함이다.

3. 복지사회의 여러 요건들

구체적으로 어떠한 요건이 갖추어졌을때 우리는 과연 복지사회가 도래했다고 말할 수 있는 것인가? 사람마다 내세우는 요건사이에 약간의 차이는 있지만 최소한 다음과 같은 여러 요건들에 대해서는 가장 많은 사람들의 합의가 이루어지고 있는 것 같다. 첫째, 자신과 타인의 인간적 가치를 존중해야 한다는 것이다. 한마디로 인간존엄의 정신이다. 목적이어야 할 인간이 생산의 수단으로 전락하거나 기계와 조직에 예속되는 일에서 인간을 보호할 수 있는 가장 기본적인 정신적 지주가 바로 인간존엄사상이다. 그리고 이 정신은 곧 자유민주주의의 기본 요건이기도 하다. 복지사회의 실현은 바로 이러한 인간존엄의 정신적 바탕과 자유스러운 민주적 정치질서속에서 가능하게 된다. 자유와 사회적 책임감은 복지사회 성립의 요건이면서 동시에 복지사회의 목표이기도 하다. 둘째, 능력있는 대동한 참여이다. 이것은 사회의 연대성과 관련되는 요건이면서 동시에 기술적, 법적 장치와 관련되는 요건이다. 사회의 연대성의 측면에서는 시혜자와 수혜자의 관계가 아니라 공통의 목표달성을 위해 공동노력의 동심원을 이루는 구성원들이 각자의 역할에 따라 대동한 입장에서 제각기 최대한의 능력발휘를 하는 관계를 뜻한다. 셋째는 완전고용이다. 모든 사람이 일자리를 가지고 일하면서 살아가는 사회가 된다는 것은 매우 중요하다. 우선 한나라가

13) Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (New York: Free Press, 1965), pp. 138-139.

14) William Ryan, "Community Care in Historical Perspective: Implications for Mental Health Services and Professionals", *Canada's Mental Health*, Supplement No.60 (March-April, 1969)

일 할 수 있는 모든 국민에게 일자리를 줄 수 있을 정도로 그 경제가 계속 활기를 띠고 있다는 뜻에서 완전고용은 중요한 척도가 되기도 하며 자아성취를 이루게 해줌으로써 대등한 참여를 돕는 중요한 심리적 기초를 제공해 주기도 한다. 복지사회란 바로 이러한 자발성과 창의성이 존중되고 일을 통한 자기발전의 가능성이 높은 사회를 의미한다. 넷째는 공평한 분배이다. 경제성장을 통해서 얻어지는 소득은 맘껏 일한 모든 사람에게 공평하게 분배되어야 한다.¹⁵⁾ 이것은 심리적인 상대빈곤을 부채질 할 위험이 크기 때문이다. 서구산업화과정에서의 성장과실의 불균등분배가 빈부격차를 심화시키고 이것이 저소득층의 상대적 박탈감을 야기시킴으로써 사회안정차원에서 그리고 경제성장의 촉진이란 측면에서 커다란 장애요인으로 작용했음을 상기할 필요가 있는 것이다. 이러한 장애요인인 불평등을 제거하기위해 사회보장제도의 발달이 불가피했다는 시각도 있다.¹⁶⁾ 이러한 시각에 입각한 실증적 예로 영국의 경우 2차대전과 비버리지(William H. Beveridge)프로그램간의 상관성을, 미국의 경우에는 경제대공황과 루즈벨트(Franklin Delano Roosevelt)대통령의 대규모사회보장입법과 1960년대의 도시인종폭동과 존슨대통령의 위대한 사회건설프로그램간의 상관성을 들고 있다.¹⁷⁾ 여기에서 공평이란 의미는 균일한, 획일적 평등(equality)이 아니라 각 개인의 능력과 사회정의의 측면에서 인정되는 형평(equity)을 뜻한다.¹⁸⁾ 베블렌(Thorstein Veblen)이 『유한계급론』¹⁹⁾에서 말한 “현시적 소비효과”나 듀센베리(James S. Duesenberry)가 말한 “전시효과”가 팽배되는 불공평한 사회에선 진정한 복지사회가 건설될 수 없는 것이다. 다섯째, 건강조건의 증진이다. 인간의 삶을 충만하게 느끼게 하는 중요한 요소의 하나는 건강이다. 여기에서의 건전한 건강이란 정신적, 육체적 건강 모두를 의미한다. 복지사회는 건강한 시민을 필요로 한다. 그러므로 모든 국민이 소득수준에 관계없이 의료의 혜택을 공평하게 받을 수 있게 하여야 한다. 사실상 복지정책이 발전된 나라에서 일찍부터 손댄 분야가 의료부문이기도 하다. 여섯째, 환경보존이다. 공업화, 산업화에 따르는 가장 무서운 공적(公敵)의 하나는 환경의 오염 및 파괴이다. 특히 도시산업화과정에서 빚어지는 환경파괴는 심각한 사회문제로 대두되고 있으며 불과 공기의 오염등도 이에 편승된 문제이다. 자연환경의 오염과 파괴는 그 자연과 생태학적으로 관계된 인간생존

15) 그렇다면 공평을 어떠한 기준으로 설정할 수 있는가 하는 문제가 제기된다. 이 문제는 우리에게 던져진 영원한 숙제이기도 하나 학자들간에는 이에 대한 해법을 찾기위한 여러시도가 있어왔다. 여기서는 이러한 노력의 일부로 경제복지의 차원에서 거론되고 있는 기준들을 간단히 설명한다. 우선 파레토 기준(pareto criterion)이란 어떤 변화가 영향을 받는 사람 누구도 해치지 않고 일부사람들을 유복하게 만들어 줄때, 그것을 개선이라고 보는 판단기준이다. 둘째, 칼도기준(kaldo criterion)은 어떤 변화가 개선이 되기 위하여는 그것으로 인하여 얻은 사람의 이익이 그로 인해 잃은 사람의 손실보다 높아야 한다는 평가기준이다. 이것은 이해득실을 따진 비교분석적 관점이다. 셋째, 스키토프스키기준(scitovsky criterion)은 칼도의 기준으로 변화가 개선인지 아닌지를 평가하고 다시 변화이전으로 환원시킨다고 가정할때 개악(改惡)인지 아닌지를 평가하는 기준이다. 넷째, 베르그송기준(bergson criterion)은 다수의 가치판단을 종합하여 무차별효과표(indifferent map)를 만들고 이것에 따라 그것이 개선이나 개악이나를 평가하는 기준이다. 그러나 무차별효과표란 어떤 복지정책에 영향을 받는 모든 대상자 또는 집단에게 주는 손실과 이익을 중론(衆論)으로 결정하여 척도를 만든다는 것인데 현실적으로 그것을 만들기가 대단히 어려우므로 그 활용면에 문제가 있다는 제한이 따른다.

William J. Baumol, *Economic Theory and Operation Analysis*, (New York: Prentice-Hall, 1972), pp.400-409.

16) Gaston Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia* (New York: John Wiley and Sons, 1971), pp.8-10; pp.329-331.

17) Charles Lockhart, "Explaining Social Policy Difference among Advanced Industrial Societies", *Comparative Politics*, Vol.17, No.3 (1984), pp.335-350.; Norman Furniss (ed.), *The Future for Welfare State* (Bloomington: Indiana University Press, 1986), pp.388-391.

18) John Rawls, "Justice and Fairness", in J. C. King and J. A. McGilvray (ed.), *Political and Social Philosophy* (N. Y.: McGraw-Hill, 1973), pp. 315-334.

19) Thorstein Veblen, *The Theory of the Leisure Class* (Boston, Mass.: Houghton Mifflin Co., 1973), pp.57-65.,176.

에 대한 위협을 뜻하게 된다. 복지를 누리는 인간에게 기본건강이 필요한 것과 마찬가지로 보존된 자연과의 조화가 필요하다. 일곱째, 건전한 가정의 보존이다. 여기서 건전한 가정의 보존이 문제되는 것은 두가지 관련된 이유에서이다. 우선 건전한 가정은 인간의 정신적 건강을 위한 밑을만한 보호자라는 생각에서이고 또 다른 하나의 이유는 고도산업사회화과정에서 많은 나라들이 가정의 전통적 모습을 잃고 있다는 우려되는 사실에서이다. 복지사회에 관한 대부분의 논의가 외형적이고 객관적인 법제나 정책에 치중되어 있기때문에 복지를 측정하는 척도는 객관적인것 뿐이라는 생각이 들는지 몰라도 그렇지 않다. 오히려 복지에 대한 궁극적인 평가는 당사자의 주관적 판단에 있게 된다. 이러한 뜻에서 개인의 정신건강과 인격적 성숙성이 문제되지 않을 수가 없다. 그래서 정신건강과 인격의 합일에 결정적인 역할을 하는 가정의 건전한 육성이 복지사회건설을 위해 긴요한 것이 된다. 여덟째, 모든 사람들의 정신적인 풍요이다. 이미 앞에서 언급하였지만 복지사회실현을 위한 제반 객관적 요건이 모두 갖추어진다해도 그것이 인간복지보장의 전부가 될 수 없다. 인간의 궁극적인 행복은 각 개인의 마음속에 있는 것이다. 아홉째, 교육기회의 확충이다. 대등한 참여를 가능케 하는 능력의 배양도 복지사회건설을 설계하고 실천하는 정책입안자와 참여자들에게 인간존엄의 정신과 사회적 연대의식을 내면화시켜주고 새로운 지식과 합리적인 사고능력을 학습하게 하는일 그리고 모든 국민들에게 정신적인 풍요를 누릴 수 있게 도와주는일은 교육의 본래적 기능이다. 그러므로 이런일을 해 낼 수 있는 좋은 질(質)의 교육을 보편화시킴으로써 모두에게 교육의 혜택을 받게 하는 일이 복지사회실현에는 불가결의 요소가 된다. 열째, 특수보호층의 공공보호제도의 마련이다. 신체적으로 불구된 사람, 정신박약자, 정신질환자 등과 같은 특수보호층을 공적으로 보호하는 제도가 구비되어야 한다는 것이다. 개인이나 가족의 과중한 과외적 부담을 덜어주기 위해서 이들에 대한 치료, 갱생, 보호를 공공의 책임으로 하는 제도가 완벽하게 마련되어 있어야 한다. 한사람의 낙오자도 없도록 사회의 구석구석을 비치는 복지시책이 제도화되어 있어야 한다. 이상의 10가지 요건이 복지사회를 이루는데 있어 방향성을 제시해주면서 타면으로는 지표적 역할도 한다. 이외에도 여기에서 미처 언급치 못한 요건들이 있을지 모르나(예를 들면 교통, 국방, 도시, 에너지 문제 등) 이러한 것들도 거시적으로 보면 위에 열거한 10가지 요건중의 어느 하나 혹은 수개에 내포되어 있는 것들이다. 이상에서 개관한 복지사회의 현대적 개념과 여러 요건에 비추어 볼때 우리뿐만 아니라 세계의 어느나라도 이러한 요건에 맞는 복지사회에 도달한 나라는 하나도 없다. 어쩌면 앞으로도 있을 수 없을지 모른다. 또한 금을 그어 놓고 여기부터가 복지사회라고 말할 수 있는 객관적인 기준이나 표준도 있을 것 같지 않다. 마치 민주주의이상과도 같이 계속해서 그 방향으로 노력해 가는 그러한 이상적 목표가 바로 복지사회이다. 그러나 분명 우리가 지향해 나가야 할 목표는 존재하는 것이며 이러한 목표가 바로 위에서 열거한 10개 요건으로 표현되고 있는 것이다. 이러한 10개의 요건을 충족시키고 달성시키기위한 시지프스적인 노력이 현재와 같이 복잡다기한 사회에선 더욱 더 필요한 것이다.²⁰⁾

20) 까뮈(A. Camus)가 반항적 인간이나 시지프스신화에서 찾는 삶의 의미는 이러한 절망적 상황속에서도 패배를 인정하기를 거부하는 인간의지의 존엄성이다. 희망이 없는데도 불구하고 패배와 존중을 거부함으로써 존재와 삶의 의미를 스스로 확인하려는 노력이다.

3. 미국사회복지정책의 개관: 소득유지정책과 보건의료복지정책분야를 중심으로

1. 개 요

미국에서의 사회복지제도는 영국이나 기타 다른 서구국가, 특히 스칸디나비아국가들에 비해 늦게 출발되었다. 1935년에야 『사회보장법(The Social Security Act)』이 제정되었는데 이는 당시 미국의 경제공황으로 인한 빈민들의 구제책으로 마련된 것이다. 미국의 사회복지제는 미국 특유의 개인주의와 자유주의사상에 그 터전을 두고 발전되었다.²¹⁾ 미국의 사회복지사업의 이념은 인간의 존엄성, 자기결정권, 균등한 기회 및 사회의 책임에 있다. 1935년에 처음 제정된 사회보장법은 당시 1,500만의 실업자를 구제하기 위하여 1933년 5월에 『연방긴급구호법(Federal Emergency Relief Act)』을 제정, 대통령직속으로 『공공사업진흥국(Works Project Administration)』을 설치하였고 1935년 6월에 『전국청년국』을 설치하여 16세부터 24세까지의 고등학교학생과 대학생들에게 장학금을 지급하고 18세부터 25세까지의 실업자에게 취업을 알선하였다. 1933년 3월 루즈벨트대통령은 『자원보존청년단』을 창설하여 18세부터 25세까지의 청년을 산림사업, 도로보수사업 그리고 식목(植木) 및 하천공사 등에 투입하여 취로사업을 전개하였다. 1939년에 『노령연금법』이 제정되었고 1956년에 이 법이 개정 확대되어 직업인의 92%가 가입하여 혜택을 보게 되었다.²²⁾ 보험금의 지급종류도 다양하여 노년보험, 배우자연금, 자녀연금, 유아(遺兒)연금, 과부연금, 양친(兩親)연금 등이 있다. 기타 공적부조제도가 있는데 여기에도 노령부조, 맹인부조, 요(要)부양아동부조, 질병부조 및 일반부조가 있다. 교육복지에 관련되는 여러가지 법령(法令)으로는 1855년에 연방정부에서 주정부의 교육을 지원하기 위한 『모릴법(Morril Act)』, 1925년의 산업교육진흥을 위한 『스미스-휴즈법(Smith-Hughe's Act)』이 있고 1950년대에 와서 2차대전 및 한국전쟁에 참가한 군인들의 진학을 지원키위한 『장학법안(G.I. Bill)』이 제정, 실시되었다. 한편 여러 복지제도의 실시시기와 방법은 주(州)마다 다소 차이가 있다. 뉴욕에서는 1902년에 교육사업이 시작되어 많은 자원봉사단이 저능아의 특별지도를 위한 봉사활동을 전개하였다. 그러나 본격적인 복지사회건설은 세계 여러나라와 같이 2차대전이후부터 활기를 띠기 시작했다. 이때부터 빠른 템포의 발달을 보여 오늘날 사회복지제도가 거의 완비되는 단계로 들어서고 있고 사회복지비가 공공재정의 큰부분을 차지하고 있다. 1978년도 연방정부지출 가운데 사회보장비가 38%를 차지하고 있는데 이것은 그해 경상 GNP의 7.8%에 해당하는 액수이다.²³⁾ 이러한 흐름은 2차대전이전시의 자유방임적 내지는 불간섭주의에서 중앙집권적, 통제적, 간섭주의로의 사고의식 변환을 의미한다. 이것은 영국을 위시한 유럽 여러나라들의 사고방식에 접근하고 있는 것이 된다.²⁴⁾ 그렇다고는 하나

21) 자유주의적 전통이 강하게 남아있는 미국의 경우 경제적 효율성을 해치지 않는 범위내에서 국가의 개입이 시도되고 사회보장의 목표도 높은 수준의 소비와 기업활동이 가능한 정도의 고용수준의 유지에 두고 있다.

Norman Furniss and Timothy Tilton, *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality* (Bloomington: Indiana University Press, 1979), p.19.

그러나 사회주의적 전통이 강한 북구(北歐)의 경우 최저생계수준의 보장이 모든 국민에게 권리로 주어지며 사회적 유대와 보다 큰 평등이 사회보장의 목표로 강조되고 있다.

Ibid., p.20.

22) 한국교육학회, 『복지사회와 교육』 (서울: 한국교육학회편, 1980), 204면.

23) *U. S. Budget*, 1978.

24) 휘니스(Furniss)와 톨톤(Tilton)은 복지국가유형을 미국형의 적극국가, 영국형의 사회보장국가, 스웨덴형의 사회복지국가로 나누고 있는데* 미국은 고유의 미국형에서 보다 사회주의적 성향을 많이 띠고 있는

정치가들의 사회복지에 대한 사고방식 가운데는 아직도 낡은 시대의 사고방식이 강하게 남아 있으며 이것은 미국복지정책 및 제도의 특색중의 하나이기도 하다. 사회복지의 전반적인 구조를 보면 (권한의 소재면에서 볼때) 연방정부의 권한이 적고 주나 시, 군, 읍의 권한이 상대적으로 크다. 대개의 사회복지서비스의 경우 기본적인 법률은 주법(州法)으로 이루어져 있다. 뿐만 아니라 민간단체 역할도 적지 않다. 사회복지서비스에 대한 연방법은 생활보호, 아동복지, 신체장애자복지, 정신박약자복지, 노인복지, 모자(母子)복지, 기타 빈곤자, 저소득자를 위한 복지 등에 관하여 규정하고 있다. 이러한 미국의 사회복지정책중 가장 일반적인 복지정책으로 받아 들여지고 있는 소득유지정책과 보건의료복지정책을 보다 심층적으로 고찰, 분석토록 한다.

2. 소득유지정책

1) 개 요

소득은 시민들에게 있어서는 재화에 접근하는데 있어서 가장 기본적인 수단이다. 따라서 사회정책, 특히 복지정책에 있어서 가장 민감한 영역이 소득분배에 대한 것이라는 것은 의문의 여지가 없다.²⁵⁾ 이것은 반드시 자본주의경제체제에만 국한되는 것이 아니라 사회주의체제에도 적용이 되는 진리이다. 사실상, 지난 역사를 뒤돌아 볼때 분배양상이 너무나 빨리 변화되어서 이것이 사회적 반감과 반동을 일으켜 왔던것도 부인할 수 없는 사실이다.²⁶⁾ 이러한 문제는 어떠한 경제구조를 지녔던 일어나게 마련이며 국가에 의한 소득통제는 필요불가결한 것이 되었다. 소득에 관련된 사회정책은 첫째, 모든 사회구성원의 최저생계비를 확보케 해야 된다는 것과 둘째, 다양한 집단과 계층간의 소득분배를 공정하게 이루어야 한다는 점에서 경제정책과는 구별이 되어야 한다. 미국의 경우도 이러한 문제에 대한 관심이 최저생계를 위한 소득재분배의 최소한의 보장으로부터 진화, 발전되어왔다는 점은 특기할만한 일이다. 여러가지 시대적 변화에 대한 저항과 변화를 위한 압력사이의 갈등과 마찰의 결과 야기된 소득유지정책의 진화는 다음의 4단계로 구분해 볼 수 있다. 첫째시기는 1930년대 이전으로써 연방적 의무가 전무했던 시대로 주로 지방적, 국지적 수준에서 영위되었던 시기이다. 두번째시기는 1930년대의 뉴딜(New Deal)시대로 연방의무가 출현하는 시기이다. 세번째시기는 1960년대 위대한 사회(the Great Society)시기로 소득정책에 대한 지도원리가 설정되어 확대되던 시기로 가장 황금기를 누리던 시기이다. 네번째 시기는 1970년대 이후로 연방정부의 의무에 대한 통제가 가해지는 시기로 이 부문에 대한 정부기능의 비대화에 제동을 거는 시기로 평가된다. 작년에 캘리포니아주에서 불법이민자에 대한 공공복지 혜택을 제한하는 『주민발의안 187호』(일명 SOS법)의 통과나 최근 미하원 세입, 세출위원회가 합법이민자인 영주권자들에 대한 41개의 각종 사회복지 혜택을 박

스웨덴형으로 변모되고 있다고 볼 수 있다.

* Norman Furniss and Timothy Tilton, *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality* (Bloomington: Indiana University Press, 1979), pp.15-20.

25) 영국이나 스칸디나비아국가들에서는 의료보장에 더 우선권을 부여하고 있고 미국을 위시한 가타유럽국가들에서는 소득보장을 더 중요시하는 경향이 있기는 하나 이것은 어디까지나 상대적인 관점이고 미국을 위시한 영국, 스칸디나비아제국, 그리고 기타 유럽국가에서는 소득보장에 대해 깊은 관심과 지원체계를 구축하고 있다.

김한주, 『한국사회보장론』 (서울: 법문사, 1981), 21면.

26) 산업화, 도시화에 따른 사회, 경제문제의 폭발과 전대미문의 새로운 욕구들이 분출되면서 사회적 반감과 반동이 일어났고 이러한 사회, 경제문제를 해결하고 새 욕구를 충족시키기위해 사회복지제도가 나타났다.

Harold L. Wilensky and Charles Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (New York: Russel Sage Foundation, 1958), ch.3-5.

탈하는 『복지개혁법안』을 승인, 본회의에 회부하여 하원본회의를 통과시킨 사례들이 이의 좋은 예가 된다. 이러한 시대적 흐름의 차이가 나타나게 되는 것은 미국의 사회규범이 변화되기 때문이다. 비록 그 뿌리는 같아도 시대에 따라 서로 다른 의미를 지니게 되는 것이다. 이를 간단히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 소득유지의 주요한 의무와 책임이 개인이나 시장에 있던 시기로 스미스(Adam Smith)의 예정조화적인 보이지 않는 손(invisible hand)에 의해 스스로 자동조절되리라는 고전적 자유경제체제의 사고관점에 기인된 것이다. 따라서 1930년대까진 몇가지의 규제행동만이 취해졌을뿐이다. 이때까진 소득딜레마는 정부의 책임문제가 아니었다. 둘째, 1930년대 이후론 서서히 연방지출이 증가되어 GNP의 20%까지 증대되는 단계로 나가게 되었는데 이것은 자유자본주의적 가격구조(price mechanism)의 경협을 보완해야 되겠다는 사회적 열망에 부응한 변화이다. 셋째, 특히 사회적으로 버림받고 무능하며 병들은 자들에 대한 정부의 생계보조비지급등은 보다 적극적인 소득유지정책의 추진이라고 할 수 있다. 처음에는 자선으로 그후 법령으로 최근에는 고도의 형평을 유지키위한 단계로까지 진전되고 있다. 이를 보다 구체적으로 고찰해 보면 다음과 같다.

2) 1930년대 이전

초기에는 자선적인 개념으로 이해되었고 구호대상인들은 구호수당(relief payment)정도로 약간의 세금혜택등을 받았을 뿐이다. 연방정부의 역할은 19세기와 20세기초에 있어선 재향군인들을 제외하고는 그저 방관적 입장으로 남아 있었다. 기껏해야 토지공여(the Land Grant)나 자작농법(homestead legislation)정도였다. 토지공여프로그램은 개인과 시장에 근거한 기본정책이었고 단지 연방정부는 이의 부가적, 보완적 기능만을 수행하였다. 그러나 이 시기에 주나 지방정부수준에선 어느정도의 진전이 있었다. 20세기초의 주요한 산업주들(뉴욕, 매사추세츠, 뉴저지, 오하이오, 일리노이 등)은 지방주민들이나 빈민자들을 위한 구빈법(낮은 영국의 구빈법(english poor laws)²⁷⁾을 그대로 답습)에 근거한 주단위프로그램을 정교화, 세분화시켜 나갔던 것이다. 미망인이나 아동, 노인들에 대한 연금지불인데²⁸⁾ 1929년까지 이러한 지출액은 약 500만달러를 상회했다.

3) 1930년대(뉴-딜시대)

이 시기부터 연방정부의 책임이 대두되기 시작했다. 경제공황기와 1935년의 사회보장법의 제정은 복지, 특히 소득유지에 대한 미국식 정책의 진화를 낳게 하는 분수령을 마련케 하였다. 그러나 이 시기의 대부분의 프로그램은 고용을 위한 것이지 소득유지는 잠정적이고 부가적인 것이었다. 『연방긴급구호청(The Federal Emergency Relief Administration: FERA)』이 신설되었으나, 이 기구는 미망인이나 고아에서부터 능력있는 신체를 지닌 노동자에 이르기까지 현금보조를 제공키위한 재원을 정부가 사용할 수 있도록 해주었다. 이

27) 국가적 구빈사업의 확립은 절대왕정의 절정기였던 1601년 엘리자베스구빈법을 들 수 있는데 그것은 14세기로부터 나타난 결식, 유랑자대책의 집대성을 이루는 것이었다. 이것은 첫째, 노동이 가능한 빈민에 대해서는 재료와 도구를 제공해 주고 노동을 시키며 둘째, 생활이 불가능한자는 생활부양을 행하며 셋째, 의지할 곳 없는 아동에 대해서는 도제봉공(徒弟奉公)한다는 것이다. 일찌기 교구를 행정단위로 하고 치안판사의 감독지도하에 빈민감독관에게 필요한 인원을 배치하여 행하는 것으로 그 재원은 국민의 의무로서 구빈세(救貧稅)에 의해 시행되었다. 구빈을 처음으로 국가사업으로 간주한 획기적인 의의를 갖는 이 구빈법은 이후 300년이상 계속하여 영국과 다른 국가에 까지 커다란 영향을 미쳤다. 人塚達雄 외(공역), 송정부 외(공역), 『사회복지』(서울: 대영문화사, 1988), 34면.

28) 이 시기부터 노인문제를 개인차원문제로 국한시키려는 사고의 틀에서 벗어나기 시작했다.

A. Walker, "Social Policy and Elderly People in Great Britain: The Construction of Dependent Social and Economic Status in Old Age", in A. Guillemand (ed.), *Old Age and the Welfare State* (London: Sage Publications, 1983), pp.149-151.

기구는 시장이 정상기능으로 회복, 운영되고 소득원을 제공할 수 있는 경제체계가 완비될 거라는 전제하에 설치된 긴급프로그램이었다. 이와 때를 같이해 『직업촉진청(The Works Progress Administration: WPA)』과 『공무원직업촉진청(The Public Works Administration: PWA)』이 신설되어 거의 800만에 달하는 실업자들을 고속도로, 교량, 도로, 병원 등과 같은 사회기간산업 건설에 투입하였다. 1938년 한해만해도 3,161,000명의 실업자가 이러한 프로그램을 위해 채용되었다.²⁹⁾ 2차대전이 발발하면서 연방긴급구호청과 직업촉진청은 폐지되었다. 1941년부터³⁰⁾ 1970년까지 실업에 기인해 정부로부터 돈을 받은 노동자의 수는 연간 3,439,000명에서 6,402,000명으로 증가되었고 매주 평균임금도 11.06달러에서 50.34달러로 상승하였다. 그리고 질병등으로 무능력해진자에 대해서도 경제보장위원회(The Committee on Economic Security)는 너무 제도자체가 복잡하긴 했지만 병약자무능보험(invalidism or disability insurance)제도를 추진시켰다. 이 당시에 획기적 전환점을 이룬 사회보장법은 모든 프로그램들을 연방과 주가 공동으로 추진시켜 나가도록 규정하였으며 이러한 공동협력의 성격은 프로그램에 따라 다양하게 나타났다. 예를 들면 노령보조(old age assistance)프로그램이나 모자(母子)를 위한 프로그램, 그리고 직업재교육(vocational rehabilitation)프로그램들이 주정부에 의해 관장되었고 연방정부가 이를 보조, 지원했다. 이 입법에서 특기할점은 최저생계비에 대한 지지이다. 많은 반대에 부딪쳐 우여곡절을 겪었으나 보건교육후생성이 빈곤자를 위한 빈곤하한선을 체계적으로 공식화하여 사용하기 시작했던 1965년에 이 조항이 드디어 채택되었다. 최저생계비지지는 대부분의 사회프로그램을 위한 목표가 되었다. 또한 이 사회보장법은 소득재분배정책에도 큰 진보를 가져왔다. 경제공황시에는 모든 공적부조는 연방에 의해 관장되었으며 전시(戰時)에는 연방긴급구호청의 이름으로 이러한 기능을 수행했다. 전시에는 또한 대부분의 노동력이 군(軍)으로 흡수되어 실업자문제는 별로 없으나 그들에게 딸린 부인과 자녀들이 문제였다. 이 문제를 해결키위해 나온 응급프로그램으로 『응급모자치료보조프로그램(the Emergency Maternity and Infant Care Program: EMIC)』이 도입되었다. 이것은 미국아동국(The U. S. Children's Bureau)에 의해 엄격한 규제속에 실시되었다. 이러한 사회보장법의 공헌은 급격한 이질화를 초래함이 없이 사회정책의 난제로 대두되었던 소득문제를 해결키위한 정부개입을 자연스럽게 만들었다.

4) 1960년대

이 시기는 인플레이션과 침체를 수반한 경제침으로 특징지어졌다. 전쟁이 끝나고 경제가 회복되고 성장이 이루어졌다. 기본적 경제구조가 건전화되어 실제적인 정부개입은 더 이상 필요치 않다는 생각이 들게 되는 시기였으나 연방과 주에 의한 소득유지프로그램을 위한 지출은 생각과는 달리 줄어 들지 않았다. 1935년부터 경제공황기까지는 224억달러가 소비되었고 1960년까지는 244억달러로 증가하였다. 이 액수의 반은 주에 대한 연방보조였다. 이것은 주와 연방간의 상호부조를 의미하는 것이다. 1959년에 빈곤에 허덕이는자는 미국전체인구의 22%나 되었다. 빈곤의 이러한 수준이 정치적 위기뿐 아니라 전체경제체제에도 심각한 문제점을 던져주었다. 미국의 25%나 되는 사람들이 시장기구에 의한 소득분배에 만족하지 못하고 미국경제체제에 관해 심각한 의혹을 제기했고 이러한 의혹은 보다 정교한 기술적 수단을 강구케 했다. 그 당시로는 사실상 기획을 이끌어 나갈 수 있다고 인정되는 기술적 수단(tool)이 부재했던 것이 사실이다. 빈곤을 측정키위해 광범위하게 사용

29) Robert Morris, *Social Policy of the American Welfare State: An Introduction to Policy Analysis* (New York: Harper & Row, Publishers, 1979), p.42.

30) 1940년대는 민주당의 트루먼(H. S. Truman) 행정부에 의해 사회보장제도가 확대되었던 시기였다.

된 수단은 사회보장청(the Social Security Administration)에 의해 개발된 절대빈곤측정이었다. 이것은 전체소득에서 음식비용의 비율을 평가하는 방식이었다. 즉 어떤 가정이 일반적 경제수준의 음식비용에 1/3만 쓴다면 이 가정의 소득은 일반빈곤선수준에서 허덕이는 가정의 3배수준을 능가한다는 것이다. 비록 이것이 미국에서 널리 사용되었지만 그럼에도 불구하고 몇가지의 비난이 있었는데 이를 적시하면, 우선 이것은 기본생계지수와 구별되는 것으로써 마땅히 인정되는 체면수준을 무시했으며, 또한 서로 다른지역이나 분위기, 기타 다른 요소들(음식, 주거, 교통과 같이 예산비용에 영향을 미치는)의 가격수준의 다양성을 고려하지 않았다는 것이다. 이러한 제한점에도 불구하고 이 조치는 최저생계수준을 고정시키는데 유용한 국가정책을 위한 수단으로써 기여했다. 이외에 여러가지 제안들이 쇄도했으며 이중 빈곤에 대한 상대적 측정을 위한 수단으로는 사회보장지표(social security index)가 개발되어 활용되었다. 대부분의 미국인들이 평균소득이라는 것과 실제소득사이의 차이는 존재할 수 밖에 없다고 믿고 있으며, 따라서 평균과 실제소득간의 이러한 차이를 인정하는 실제평균소득이 동(動)적인 사회에 있어 상대적 빈곤의 측정에 보다 유용하다는 것을 믿고 있다는 점이다. 프로닉(Plotnick)과 스킴모어(Skidmore)가 이런 방식을 사용했다. 그들의 수정방식은 사회보장빈곤선에 의해 가정의 최근 현금소득을 분할했으며 이러한 결과 복지비율이 나오고 이것이 사회보장법수준에 상회하거나 하회하는 것을 절대용어로 규정해 판단기준으로 삼게 했다. 이러한 측정의 기술적 문제와 빈곤과 경제에 대한 보다 본질적이고 일반적인 관심사가 이 시기동안 중점적으로 검토되었다. 1960년대는 위대한 사회시기였으므로 시장기능이 확대되고 낙관론이 팽배했다. 이 시기에는 정부가 유인동기를 제공하고 시장기능을 보완하는 것이 주역할이었다. 이러한 기능을 주로 담당한 기관은 경제기회국(the Office of Economic Opportunity: OEO)이었다. 대부분의 재원은 소득지지수단(43.3%), 교육(33.7%)지지수단으로 현금으로 지출되었다.³¹⁾ 이 시기를 분석해보면 표면상으로는 새로운 연방기금서비스가 도입되어 혼돈이 빚어졌듯하나 이들에 대부분은 기본원리에 충실함을 알 수 있다. 1965년에서 1972년 사이에 가정의 실질소득평균이(공공소득이전프로그램의 지원없이) 9,822달러에서 11,596달러로 올랐다. 그러나 이 시기는 단지 미국표준산업율이 상대적으로 낮고 인플레이션이 통제되었다는 관점에서 이해해야 한다. 그러나 사실상 공공비용에 많은 의존을 하는 사람은 이 시기동안 그의 소득을 증대시킨 것은 사실이었다. 1960년대에 고안되어진 프로그램들은 가장 가난한사람에게 집중된 것이 아니라 가난한자와 최저빈곤선위에 있는 자들의 직절한 배합위에 이루어졌다는 것이다. 그러나 이에 대해 논쟁이 없었던 것은 아니다. 즉 실직된 사람의 소득이 일하는 사람의 소득보다 높은 경우에 고용에 대한 유인동기가 존재할 수 있겠는가 하는 점이다. 따라서 최저빈곤선이하의 사람에 대해 주요관심이 두어져야 한다는 것이다. 그러나 시장기능은 이러한 것을 보장할 수 없기때문에 정부의 개입이 증가될 수 밖에 없는 것이다.

5) 1970년대

이 시기는 정부에 대한 통제된 의무와 관리개혁의 시기였다. 닉슨(Richard Nixon)시대에는 예방정책으로부터의 철수와 새로운 초점을 지닌(이름하여 현존하는 소득유지프로그램의 부분적 노출과 기업관리수준과 조화를 맞추는 식의) 기본적 원리로 되돌아감에 있었다. 정부책임의 원리는 부정되지 않았으나 통제가 요구되었다. 동시에 복지체제는 단순화되고 합리적인 관리가 요구되었다. 소득에 대한 역진세(negative income tax)나 가정보조계획에 근거한 복지개혁을 위한 논쟁이 보다 균등한 혜택보장으로 도입되고 전체경제구조

31) Robert Morris, *Social Policy of the American Welfare State: An Introduction to Policy Analysis* (New York: Harper and Row, Publishers, 1979), pp.50-51.

의 형평을 도모코자했다. 『보조연금프로그램(The Supplementary Security Income Program)』이 1972년에 채택되었다. 여기에서 연방정부는 최종적으로 갖은 것이라고는 노동력밖에 없는 시민들을 국가에서 인정할 수 있는 최저생활안정수준까지 유지시킬 책임을 부여받았다. 비록 완전한 책임이 연방에 귀속되었으나 주와 연방의 협조의 원리는 그대로 유지되었다. 이 프로그램의 효과는 주의 재정부담의 증대없이 남부나 서부보다 가난한 주의 시민소득 수준을 현저히 올렸다는 점이다. 1972년에 1,500만명이 연방정부와 주정부의 구빈프로그램에 의한 시혜를 받았다. 1975년 12월까지 400만의 노인, 맹인, 질병에 걸린 무능력자들이 전국균일소득층으로 새로운 보조연금(SSI)프로그램³²⁾으로 이전되었고 나머지 약 1,100만명도 『부양아동가족에 대한 지원제도(The Aid to Families and Dependent Children: AFDC)』와 일반보조프로그램에 편입되었다. 남부와 남서부주에서 보조연금의 수혜를 받는 사람들은 가장 직접적인 혜택을 받았다. 아동과 일자리를 잃은 아버지를 위한 것은 1970년 초에는 규정이 되어있지 않은 실험단계에 머무르고 있었다. 이것은 영구적인 정부개입이 부적합했으며 아동이 성장하거나 실직상태인 아버지가 고용이 되면 그만이었다. 직업훈련에도 등록케했고 법적 제제도 하였다. 소득체계변화를 위한 다른 시도가 관리적 능력의 개선에 집중되었다. 연방정부는 처음에 주로 하역급 주와 지방정부가 지출의 관리적 통제를 할 수 있게 보다 종합적인 자료처리체제로 규모를 확대시키도록 재조직을 권장했다. 주에게 보다 많은 책임을 전가하면서 사실상 『공적부조를 위한 연방청(Federal Administration of Public Assistance)』은 연방통제의 양과 내용을 증대시켰다. 관리통제는 연방부처가 감소되고 이전됨에 따라 일어났고 또한 혼돈과 불만이 보조소득보장프로그램을 시행하기 어렵게 됨으로써 증대되었다. 그러나 이러한 관리통제는 인간의 욕구변화만큼 빠르게 반응할 수 없었다. 이러한 것이 혼돈과 지연과 고통을 가져왔다. 그러나 공적부조프로그램을 개선코자하는 노력이 비록 요구되는 개혁의 성질이 분명치는 않지만 복지체계의 개혁을 위한 요구를 증대시킨것은 사실이다. 지난 몇십년간의 대부분의 활동은 가장 가난한자에 대해 최고소득을 올려주려는 것이었는데 반해 현재에 있어서의 그 다음의 문제는 국가의 부나 소득의 상대적 지분을 그때나 지금보다 더 형평적으로 배분시킬 수 있겠는가 하는 것이다. 분배의 일상적 척도는 최하층, 최상층, 중간층에 의해 총집결되는 액수를 사회정의에 따라 형평성있게 적절히 나누는 것이다. 이러한 재분배의 문제는 1930년대의 공황기동안 정부개입을 가져 오게했고 2차대전동안에는 소득규제조치로까지 나타났다. 비록 1960년대의 위대한 사회프로그램이 있긴했지만 1940년대와 1960년대 사이에는 거의 변화가 없었다. 1929년에서 1971년까지의 추세를 보면 이러한 상황의 흐름을 이해할 수 있다.³³⁾ 특히 연방프로그램에 의해 실시된 소득재분배도 불공평하게 실시된 적이 많았다. 인종문제가 아직도 해결되지 못하고 이질적인 요소로 개재되어 있기때문이다.³⁴⁾ 예를 들어 『노인, 미망

32) 주(州)정부의 노인보조(금식보조포함)프로그램이 주중을 이룬다. 노인을 위한 자백요양지원에서 어린이에게까지 시혜가 포함되며, 마약 및 알콜중독자, 임시입국허가자, 집행유예자 등에 대해서는 지원이 중단된다.

33) Robert Morris, *op. cit.*, p.63.; Winifred Bell, et als, *Public Policy and Income Distribution* (New York: New York University School of Social Work, 1974), p.6-7.

34) 1944년에 뮌르달(Gunnar Myrdal)은 미국의 인종적 딜레마의 정수를 다음과 같이 표현하고 있다. "미국의 딜레마는 한편으론 미국인이 높은 애국심과 기독교적 교리의 영향으로 생각하고, 많하고, 행동하는 소위 '미국적 신조'라고 불리는 것에 의해 유지(保持)되는 가치와 다른 한편으로 개인적, 지역적 이해, 경제적, 사회적, 성(性)적 열광, 지역사회의 위신, 집단편견 등에 대한 평가사이의 갈등에 있다". 바로 이같은 미국사회의 밝음과 어두움을 단적으로 표현한 것으로 야누스적인 양면을 시사해 주고 있다. 물론 시대가 흐름에 따라 백인의 흑인에 대한 태도가 긍정적으로 흐르는 경향이 엮어지고 있긴 하나 이것은 어디까지나 정도적인 개선일뿐 이 문제가 근본적으로 해결되었다고 볼 순 없다. 이러한 딜레마에 빠져 미국은 다음과 같은 인권조항을 헌법에 까지 명시해 넣게 되었다. 미국헌법 수정 제14조는 다음과 같이 규정하고 있다. "미국에 있어서 시민들의 특권과 면책권을 부여한 법적 권한이 없다. 어떠한

인, 질병 및 지체부자유자 건강보험(Old Age, Survivors, Disability and Health Insurance: OASUHI)은 백인과 흑인사이의 소득차이를 좁히거나 같게 만들지 못했다. 이 제도는 각개인이 벌어들이는 소득에 근거했기때문에 소득수준에서 백인보다 열등한 흑인은 반사적 불이익을 받지 않을 수 없는 제도적 모순이 있었다.

6) 소득유지정책이 복지정책에서 차지하는 비중

실질적으로 고소득을 누리게 되면(물론 상대적인 문제이긴 하다는 전제를 설정해야 되지만) 사실상 복지화에 한걸음 가깝게 다가서게 되는 것이다. 따라서 소득을 높이고 유지하는것이 복지정책의 최상의 방법인지도 모를일이다. 물론 사회적 공공재, 국가의 정치이념 및 체제, 도덕성의 문제 등이 소득과는 별반 관계가 없는듯 해보이지만 각국의 사례를 분석해 보면 소득이 높은 곳이 상기한 가치들의 충족도가 높다는 것 또한 소득이 복지와 깊은 관련성을 맺고 있다는 것을 증명해 주는 것이다. 따라서 복지정책의 핵심적 목표는 소득의 제고 및 유지에 있는 것이다. 사실상 소득문제와 관련된 여러가지 문제들이 있다. 인종문제, 도시문제, 환경문제, 범죄문제³⁵⁾, 교통문제, 에너지문제, 노인문제³⁶⁾, 아동문제,

주(州)법도 개인의 생활, 자유, 재산에 대해 적법절차를 밟지 아니하고 침해할 수는 없다. 모든 만인 한 법앞에 평등하다". 수정 제14조의 언어적 의미나 역사적 배경을 고려해 볼때 미국내의 흑인을 위시한 소수민족을 위한 평등과 시민권보장을 이루기위한 것이었음은 의심의 여지가 없다. 이와 아울러 1957년에 제정된 민권법(The Civil Rights Act)이 1964년에 개정되어 투표권에서뿐만 아니라 공공시설, 학교, 취업에 인종에 따른 차별행위를 금지하도록 하는 조치가 이루어짐으로써 인종적 갈등을 해소하려는 연방정부의 노력을 읽을 수 있다. 참고적으로 이러한 인종적 불평등을 문제시하는 문헌을 나열하면 다음과 같다.

Richard F. Curtis and Elton F. Jackson, *Inequality in American Communities* (New York: Academic Press, 1977); W. Parker Frisbie and Lisa Neidert, "Inequality and the Relative Size of Minority Populations: A Comparative Analysis", *American Journal of Sociology*, Vol.82, No.5 (March 1977), pp.1007-1030; Christopher Jencks, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America* (New York: Basic Books, 1972); S. M. Miller and Pamela Roby, *The Future of Inequality* (New York: Basic Books, 1970); Richard M. Burkey, *Racial Discrimination and Public Policy in the United States* (Lexington, MA: D.C. Heath and Co., 1971); George von Furstenberg, et als, *Patterns of Racial Discrimination* (Lexington, MA: Lexington Books, 1974).

- 35) 범죄, 폭력, 무질서는 어떠한 사회에서나 나타나는 중심적인 문제이다. 수천년동안 인류는 개인의 자유와 정부권력사이의 균형을 맞추기위한 문제를 가지고 고심해 왔다. 즉 사회안정성을 손상시키지 않고 다른 사람의 자유를 침해시킬 위험없이 무정부주의로의 전락에 위험없이 어떻게 개인적 자유를 이룩해 나간 것인가에 대한 해답을 얻기위한 시지프스적인 노력인지도 모른다. 이의 해결을 위해 홉즈(Thomas Hobbes: 1588-1679)는 강력한 리바이던(Leviathan)을 요구했고 루소(Jean J. Rousseau)는 자연으로 복귀할 것을 주장했다. 어찌되었든 인간이 서로 모여 공동체생활을 하고 있는 이상, 공동규범을 지키는 것만이 공동질서를 이복하기위한 전제임은 지금까지의 역사가 이를 잘 입증해 주고 있다. 이러한 공동규범인 법이 일면으론 개인의 자유를 제한하면서도 타면으로는 자유를 신장시킨다는 것을 우리는 양날을 지닌 칼로 생각할 수 있다. 쓰기여하에 따라 이것은 궁극적 정의구현의 수단일 수도 있지만 인간의 가공할 흉기가 될수도 있는 것이다. 어찌되었든 인간이 존재하는한 범죄가 없을 수는 없다. 1960년에서 1975년사이에 미국에 있어서의 범죄율은 매우 빠르게 증가했다. 살인범죄율을 포함해서 모든 범죄의 범주가 2배로 늘어났다.
- 36) 점차적으로 의학기술이 발달되고 생활환경이 개선됨에 따라 노인들의 전체인구의 점유율이 높아지고 있고 이의 원인이 되는 평균수명도 높아지고 있다. 이에 반해 생산기술이 발달된 관계로 생산성이 제고되고 있으며 모든 것이 자동화되어 인력의 수요가 급격히 떨어지게 됨으로써 노인들의 인력을 필요로 않게 되었다. 노동시장에서 65세 이상의 노인들의 취업율을 볼때 1900년엔 68%나 되었으나 1975년에는 23%로 급하강하고 있는 점이 이를 지지한다. 또한 미국문화패턴의 변화로 핵가족이 일반적인 가정양태가 되어 노인들이 발붙이고 있을 기반을 상실케 되었다. 이러한 이유때문에 공공정책은 가정과의 관계를 보다 책임성있게 확대시키려 하고 있다. 그러나 이러한 보호노력은 노인들의 자존심을 상하게 하지 않는 방향에서 이루어져야 한다는 것이다. 즉 과도한 보호는 그들로 하여금 생의 의욕과 가치를 포기케 할 수도 있기 때문이다. 따라서 퇴직수당 등을 손상시킴이 없이 고용을 통해 일정량의 돈을 벌 수 있게 노인들에게도 구직기회를 제공해야 한다는 것이다. 이러한 사고를 반영한 예는 1975년에 은퇴노인자원프로그램(retired senior voluntary program: RSVP)을 통해 149,602명의 노인들이 단기 간 고용에 채용된 일이다. 1978년엔 이러한 문제를 보다 더 충족시키기위해 의회는 70세까지 노인들이란

부녀자문제, 보건의료문제 등이다. 이러한 문제들은 언뜻보기에는 서로간에 별반 상호관련이 없어 보이는데도 하나 깊이있게 구체적으로 살펴보면 실제로 서로간에 얽히고 설킨 문제인 것이며 이러한 문제의 저변에는 소득과 연관을 지을 수 있는 많은 요소들이 내재하고 있는 것이다. 따라서 정부가 소득유지정책에 가장 큰 관심을 두고 이에 대해 집중적인 조치를 취하는 이유도 바로 여기에 있다고 사료되는 것이다. 결론적으로 소득유지정책은 복지정책의 근간이며 그 지주으로써 모든 타 복지정책과의 관련성속에서 이해되고 발전되어야 한다는 것이다.

3. 보건의료정책

1) 개 요

보건의료정책은 미국 사회정책의 역사에 있어서 가장 광범하고 계속된 논란의 대상이 되어왔다. 1900년 이래로 먼저 주(州)수준에서 그 다음엔 연방수준에서 보건의료와 관련된 정책을 형성시키려는 노력이 계속되었다. 20세기에 들어서면서 보건의료정책분야는 소득재분배와 규제를 사회적으로 인준시키는 그 이상으로 계속적인 노력을 경주해 왔으나 그 결과는 보잘 것 없고 비형평적인 분배였다. 보건의료에 대한 사회적 규범은 소득유지분야의 것과 어떤면에선 유사하다. 민간시장의 운영과 개인주의선호에 대한 신념이 이 분야에서도 강력한 세력을 구축하고 있었다. 그리고 일반적인 경향은 이러한 신념을 제한하기 보다는 확대시키려고 했던 것이다. 정부의 역할은 단지 보충적이고 제한적이었고 기본적인 기능은 취약집단을 보호하고 불이익의 부담을 덜어 주는 것이었다. 또한 보건의료정책은 과학과 기술(특히 의학과 의료기술)의 발전에 종속적이었다. 아무리 양질의 보건의료정책이라도 과학과 기술의 발전범위내에서 존재 할 수 밖에 없는 것이다. 보건의료정책을 이끌어가는 여러가지 수단이 강구되었는데 그중 하나가 보험이다. 이것은 장점도 많이 지녔지만 의사, 보험회사, 정부간의 분쟁의 씨를 뿌리기도 했다. 점차적으로 인지가 발전되고 보건위생에 대한 관심이 제고되자 보다 나은 양질의 의료시혜를 싼값으로 제공받으려는 욕구가 팽배되었다. 그래서 이들은 공동으로 기금을 적립하여 피해자에게 보다 많은 공적 배당을 받을 수 있도록 하는 제도적 장치를 요구하게 되었다. 이러한 사고의 흐름은 다음과 같은 통계로도 잘 나타난다. 1929년에서 1950년 사이의 보건의료서비스는 전체 경상 GNP의 3.6%에서 4.6%로 올랐고, 21년간의 액수로 볼때 27%나 올랐다. 또한 1950년에서 1970년까지는 그 비율이 4.6%에서 7.7%로 올랐고 그 액수는 67%나 올랐다.³⁷⁾ 시혜범위는

이유로 해고시키는 것을 불법화시켰다. 어찌되었든 이러한 모든 국가적 개입의 기반을 제공한 것이 바로 사회보장법(social security act)이었다. 이 법의 제정으로 가정패턴에 많은 영향을 가져 온것도 부정할 수 없는 사실이다. 연방정책은 노인들에게 많은 시혜와 특권을 부여했다. 1956년에 실시된 연방주택법(the federal housing act)은 노인들에게 공공저임대주택을 공급케 하였다. 1962년의 노인주택법(the senior housing act)는 농촌지역의 노인들을 위한 주택대여를 보증하고 제공했다. 1973년에 제정된 미국노령자법(older american act)의 수정안은 기금의 39%(9,900만달러)를 노인들의 영양보충을 위한 프로그램에 쓰여지도록 했다. 1965년에 공법 98-73(public law 98-73)의 제정으로 노인청(the administration on aging)이 설립되었다. 이 기관은 노인들에게 필요한 직업교육을 위시한 특별지식을 제공키위해 특별교육프로그램이나 훈련프로그램들을 실시했다. 여기에서 훈련을 받은 사람들은 노령자지역사무소(the area offices on aging), 노인주택사무소(homes for aged), 그리고 노인합숙소(senior citizen center) 등에 채용되었다. 현재 이 기구는 소득보장, 소득유지를 위한 종합적인 쟁점, 행정구조개선 및 질병을 치료키위한 의료법단체까지 그 기능을 점차 확대해 가고 있다.

37) Robert Morris, *op. cit.*, p.73.

실제 지출된 총액수를 따져 보자면 1929년에 35억달러이었으나 1974년에는 900억달러에 달했다.

Encyclopedia of Social Work, 16th ed. (New York: National Association of Social Workers, 1971), Table39; *Health U. S. 1975* (Washington D. C.: Health Resources Administration, U. S. Department

주로 노인, 최저생계수준에서 허덕이는 자, 산업재해를 입은 노동자, 모자보건대상자, 무능력재활자, 재향군인들이었고 생의확실험연구비용³⁸⁾ 등이다. 이러한 지출의 92%가 현금지불이었다. 이와 같이 보건의료서비스가 확대되고 있으나 아직도 비특권층, 소수계층, 빈민층에 있는자들에게 그러한 손길이 닿지를 못하고 있다. 설혹 닿는다 해도 제한적이다.³⁹⁾ 전체인구수의 증가(특히 노령인구의 증가를 보면 1900년에는 전체인구의 4%, 1970년에는 9.8%, 2000년대엔 10-15%예상), 재원의 희소성, 개인당 치료비용의 증대(78년을 기준으로 해서 볼때 1인당 200달러) 등은 이러한 어려움을 부채질한다.⁴⁰⁾ 이것에 부가해서 가임여성들의 증가(1910년엔 남, 여비율이 106 대 100이었고 1970년에는 94 대 100이었음)⁴¹⁾, 교육수준 향상(미국성년층의 50%이상이 대학 1년정도의 교육받음)이 더욱 사태를 악화시킨다. 이러한 여러가지 어려움속에서도 국민들의 복지를 위해 어떠한 보건의료정책들이 입안되고 집행되었는지 살펴보면 다음과 같다.

2) 1900년부터 1950년까지

1912년에 『미노동법사회보협위원회협회(The American Association for Labour Legislation's Social Insurance Committee)』가 설립되었다. 이것의 설립은 보건의료정책의 자극제가 되었다. 1910년 이전에는 연방정부가 재향군인과 수부들에 대한 책임외에 그리고 보건위생적 측면에서의 질병퇴치 그 이상의 일들을 시민들에게 해주지 못했다. 뉴욕, 필라델피아, 보스턴 등에서 지방정부관할하에 시립병원이 가난한자나 전염병에 걸린자들을 치료해 줄 뿐이었다. 그리고 이 시기에는 주로 사설병원이 보건의료서비스의 대부분을 전담하고 있었다. 단지 유일하게 재향군인청(Veteran Administration)만이 강력한 연방정부적 병원으로 남아 있었다. 이것은 125개 병원을 관리하고 96,750개의 병상(정신병자용의 33,472개의 병상)을 관리했다. 이것은 군복무자와의 연계성때문에 어쩔 수 없이 국가에서 관장했다. 그러나 이것도 직접치료보다는 재향군인청이 현금을 지불하는 식으로 변화되고 있다. 이것은 불이익층을 보호하고 개인에게 현금을 지불함으로써 시장원리에 부응하려고 하는 것이다. 1927년에 『의료비용에 관한 위원회(The Committee on the Cost of Medical Care)』가 구성되었다. 그러나 이것은 1930년대의 국가 위기시까지 명맥만 유지하고 있었다. 루즈벨트대통령의 뉴딜정책이 보건정책을 연방정부화하고 행정관리화 했다. 처음으로 행정부는 여러유형의 보건서비스의 실행을 위한 연방개입정책을 천명했다. 여기에서 구상된 보건의료보험은 그들 수혜자들 손에 재정적 수단을 주어 병원과 의료시혜를 개별적으로 받게 해 준것이다. 그러나 이 제도에 대해 실업보험과 관련하여 많은 논쟁이 오고 갔다. 연방정부는 이 제도를 밀고 나가려는 노력을 포기치 않았으며 미국의사협회(The American

of Health, Education and Welfare, 1975), Table A6.

38) 생의확실험연구비용이란 국립보건원(The National Institute of Health)이나 사설연구기관과의 연구계약 비용을 의미한다.

39) 본래 복지서비스를 제공하려는 동기는 자본주의사회에서의 시장중심적 체제에서 파생되는 심각한 도덕적 딜레마인 대빈곤을 해소하기위한 국가의 노력에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이러한 동기에서 출발한 것이기때문에 사회안에 내재되어 있는 빈곤을 제거하고 도덕적 평등과 사회성원들의 시민권을 보장하기위해 국가는 보편적 서비스공급과 경제안정화관리 및 사회보험등을 실시해야 하는 것이다.* 이것이 복지정책의 도덕적 기반을 이루는 것도 바로 이러한 이유에서인것이다. 그러나 실제적으로 이러한 동기와 이유에의해 여러 사회복지정책과 그에 따른 서비스가 제공되었으나 그것은 아직도 그 동기나 취지에 비추어볼때 부족한 면이 많다고 볼 수 있다. 이것은 향후 계속 수정, 보완되어 발전되어 나갈 소지를 내재적으로 안고 있는 복지정책의 미래의 개척분야라고 이해 할 수 있다.

J. Donald Moon, "The Moral Basis of Democratic Welfare State", in Amy Gutmann (ed.), *Democracy and The Welfare State* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988), pp.27-52

40) Robert Morris, *op. cit.*, p.75.

41) Robert Morris, *Ibid*, p.75.

Medical Association), 민간보험기업, 민간제약회사들은 이러한 정책에 대해 가장 효과적인 정치적 썩기를 박았다. 그러나 2차대전으로 인하여 위에 거론된 정책의 채택이 가능시 되었는데 그 이유는 전쟁참여자, 그들의 부인, 자녀들의 문제와 관련해서 필요성이 대두되었기 때문이다. 특히 부인들의 출산과 관련되어 이 문제는 극히 심각하였다. 미국적십자사도 240군대의 긴급가료처(Army Post)가 필요하다고 보고했다. 또한 아동국(Children's Bureau)도 이와 유사한 건의를 올렸다. 이러한 필요성에 의해 『응급산모 및 태아치료프로그램』⁴²⁾이 구상되었다. 그러나 보건의료정책은 여러 이익단체, 정부부서간의 갈등과 마찰로 수많은 우여곡절을 겪어 나갔다.

3) 1950년대 이후

행정당국의 이러한 노력은 1950년 종합의무국가보건보험이 나올때까지 별로 효능이 없었다. 사회안전청 국장 겸 조사통계국 국장이던 폴크(I. S. Falk)는 이미 제정된 사회안전입법에 보건분야에 있어서의 연방정책유형을 도입할 것을 시사했었다. 특히 사회안전청은 나이가 든 노인층에 대한 의료시혜의 범위확산에 더 주안점을 두었다. 몇년동안에 걸쳐 행정부와 의회사이에 논쟁이 오고 갔다. 주요쟁점은 모든 수혜계층에 대한 의료보장과 극빈자에 국한된 의료보장간의 선택적 문제이었다. 여러 우여곡절끝에 전자가 의료법(medicare act)으로 채택되었고 후자는 의료비 보조법(medicaid act)으로 채택되었다. 이것은 나이에 관계없이 저소득층의 사람들을 위한 의료보조금제공에 대한 입법으로 채택된 것이다. 이러한 입법통과는 신로 케네디(John F. Kennedy)행정부의 커다란 공헌이라 할 수 있다. 미국의사협회(AMA)의 커다란 반대에 봉착하여 이 법안은 의회를 통과하지 못하고 공전만 거듭하였다. 그러나 케네디대통령의 암살이후 케네디대통령의 유언에 대해 동정적이던 의회가 이 법안을 통과시켰던 것이다. 그리하여 1965년에 『미국의료보험법(Medicaid and Medicare Act)』의 실현을 보게되고⁴³⁾ 이것이 전 국민속으로 파급하여 들어 갔다. 이 의료보험법의 내용은 다음과 같다. 첫째, 의료비 보조법은 생활보호의 하나로써 실시되는 의료보호를 뜻하는바 그 대상은 공적부조수급자만으로 한정되어 있지 않으며 구호소(relief home)의 입소, 보장구(補裝具) 및 가정간호의 비용도 포함된다. 따라서 현물급부경제원조의 한가지 형태라고 볼 수 있다. 둘째, 의료법(노인, 장애인 건강보험)은 연방프로그램으로서 모든 65세 이상된자와 일정의 장애자를 대상으로 하고 있으나 실제로는 OASDI의 수급자 및 철도퇴직금의 수급자로 참가하는 상기해당자를 대상으로한 보충적 의료보험급부를 규정하고 있다. 의료비 보조법을 보다 부연하여 설명하면 보조연금제도 및 공적부조제도의 피부조자와 이들 제도의 대상자가 아닌 의료비의 특별한 지출이 곤란한 의료빈곤자를 적용대상으로 삼고 있다는 것이다. 이 프로그램에 참가하는 주(州)는 입원 및 외래환자의 통원치료에 병원서비스를 제공받을 수 있도록 하였다. 관제주(州)는 프로그램을 적용함에 있어서 신청자에 대한 소득조사를 실시하며 그 기준은 거액의 의료비부담을 하는자에게 불리하게 하지 않고 강제성을 수반한 운영체제이다. 또한 배우자, 미성년 아동⁴⁴⁾ 혹은

42) Nathan Sinai and Olin W. Anderson, *EMIC : A Study of Administrative Experience*, Research Series No.3 (Ann Arbor, Michigan: Bureau of Public Health Economic School of Public Health, University of Michigan, 1948)

43) 그 이전까지는 사회보장법에 의료보장에 관한 규정이 없었다.

44) 미국의 아동복지제도의 체계와 특색을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 모자(母子)위생, 유아치료서비스의 수준은 아주 높다. 둘째, 유아원수는 매우 적으며 장기양호를 되도록 피하고 양부가정에 위탁하거나 혹은 양자결연을 시킨다. 셋째, 보육사업원의 수는 대단히 적다. 그대신 모자가정에 대한 경제적 및 기타원조는 많이 이루어지고 있다. 넷째, 학교사회사업은 많이 보급되고 있다. 다섯째, 어린이 놀이터, 어린이를 위한 캠프 등이 잘 구성되어 있다. 다음에는 아동들의 보건의료보장을 살펴보면 다음과 같다. 시 혹은 지방자치단체가 연방정부로부터 보조금을 받아 유아의 정기건강진단, 임신부산후관리, 방문

30세 이상의 맹인, 완전 불구 및 영구장애자의 양친이외의 친족으로 부턴 부담금을 요구할 수 없게 했다. 여기에서 결과된 차액은 연방, 주(州)의 보조금으로 충당하고 부족액은 주가 추가 보충하도록 하였다. 그 다음 의료법에 대해 부연해 설명하면 두 범주로 나누어 설명할 수 있는데 첫째, 병원보험급부 둘째, 보충적 의료보험급부이다. 병원보험급부란 수급자격을 65세 이상의 자로 한다. 단, 연방의 사회보험프로그램(OASDI 제외)에 가입하고 현직의 연방피용자 또는 퇴직후 계속하여 6개월간 미국에 거주하고 있지 않는 외국인 및 파괴적 활동을 감행하는 범죄자를 제외하고 있다. 급부액은 질병 발생후 최초 60일간에 대해서는 1975년 1월 현재로 92달러, 그후의 30일까지는 1일 23달러를 차감한 금액이다. 90일이후는 1일 46달러를 차감한 금액이다. 병원 퇴직후 전문요양시설에 있는자에게는 최초의 20일 이후 1일 1.50달러를 차감한 금액을 급부하도록 되어 있다. 적용되는 서비스는 급식과 침구, 병원이 제공하는 간호, 기타 관련서비스, 병원설비의 이용, 사회의료서비

간호, 학교보전서비스, 정신위생서비스 등을 실시하고 있다. 또한 소아과의, 치과의, 간호사, 영양사, 사회사업가의 연수훈련도 하고 있다. 학교교육제도의 사회복지지는 지역에 따라 상이하나 대도시의 국민학교, 중학교, 고등학교에 학교사회사업가를 두고 있는 곳이 많다. 그리고 일반적으로 아동상담소라든가 가정복지상담소 등이 학교와 밀접한 연관을 취하고 있다. 미국의 아동상담사업에는 크게 두가지 종류가 있다. 하나는 자선조직협회에 의해서 빈곤한 가정의 원조부터 시작하여 지금은 종합적 복지상담 서비스기관으로 된 가정복지협회와 그 산하기관이며 다른 하나는 1920년대에 아동의 비행방지를 목적으로 하여 시작된 아동지도운동(child guidance movement)에 기원을 둔 것이다. 이것은 교육관계기관과 정신위생관계기관에 의하여 계승되고 있다. 보육사업을 살펴보면 정식 국민학교 취학전 1년간의 아동교육이 실시되고 있다. 또한 가정에서 보육할 수 없는 아동을 양육하는 보육소가 있으나 그 수는 극히 적다. 장애자보육을 살펴보면 보육소가 적어서 장애자의 보육은 미비하다. 또 사설보육의 경우 공적인 보육소의 수가 적기때문에 개인적으로 몇몇이를 온종일 맡긴다는 사례가 상당히 있다. 미국에서는 아동들의 양자결연이 성행하고 있으며 저소득자가 아이를 양자로 원할적에는 시당국은 재정원조까지 해 주고 있다. 또한 집단구빈소(group home)라는 양호시설서비스기관이 있어 아동 6인 내지 10인을 한집에서 양육시키고 있다. 그 밖에 청소년을 위한 공(公), 사(私)의 레크레이션서비스가 잘 보급되고 있다. 그 가운데는 YMCA, YWCA등의 종교단체가 이런일을 적지 않게 맡고 있다. 그리고 이를 위한 공원, 아동전용유원지, 아동용 수영장 등이 많이 있다. 보이스카웃, 걸스카웃 등 아동을 위한 지역활동도 활발하다. 아동과 청소년의 스포츠를 지도하는 경찰당국의 운동경기연맹체(police athletic league, Inc.)등이 있다. 아동에 대한 공공정책의 역사를 되돌아 보면 노인에 대한 복지의 역사보다 길지만 그 내용면에서는 그리 충실하지 못했다. 아동에 대한 복지시혜의 관점은 미래의 국가존립이라는 측면에서 아동의 생존보장 및 영양보급에 가장 높은 비중을 부여하고 있다. 그러나 실제상으로는 정책의 기반이 가정의 자율적인 부양에 가장 크게 의존하고 있다. 가정의 역할을 보조하는 기능으로 고아원운영을 하고 소년원(juvenile court)으로 소년범죄를 예방, 치료하고 있으며 탁아소(day centers)는 산모의 작업시간에 아이들을 돌보고 있다. 주로 이러한 탁아소는 중산층가정에서 널리 활용되고 있고 유아진료소(well-baby clinics)나 유아서비스원(postnatal service)등은 유아나 아동들의 의료필요에 부응하는 것이다. 또한 주(州)에서 관리하고 있는 아동노동법(child labor laws)은 산업적 착취에서 아동을 보호하고 있다. 가족계획이나 낙태프로그램은 도덕적, 종교적 면에서 강력한 반대가 있긴하나 가정규모의 통제 및 인구억제라는 면에서 정당화되고 있다. 지금은 인력개발원(the office of human development)에 합병된 미국아동국(U. S. children's bureau)은 소득이나 계층과는 무관하게 모든 아동들의 일반복지에 관해 자문을 해주는 임무를 가지고 있었다. 이에 부가해 가난한 아동을 위시한 모든 아동들에게 교육을 향상시키기위해 고안되었던 최근의 연방기금프로그램이 있는데 이것이 바로 조기교육(head start & upward bound)이며 보통 헤드 스타트프로그램(head start program)이라 한다. 이 프로그램은 존슨(Lyndon B. Johnson)대통령에 의해 제창된 미국의 복지사회운동인 위대한 사회(the great society)기간의 산물이다. 이 프로그램은 특히 학교의 인종차별의 모든 유형을 배제기 위한 정책으로도 잘 알려진 것이다. 여기서 하나 부연하고 넘어갈것은 부양아동이 있는 가정의 부조(AFDC)이다. 이것은 배우자와 이별, 사별한 자 또는 장애 등에 의하여 노동불능의 배우자를 부조하는 자가 그의 아동을 양육하고 있는 가정 및 부친이 실업중으로서 부양아동을 가진 경우에 행하는 부조이다. 그러나 때에 따라서는 부친의 실업여부를 가리지 않는다. 부양아동이 있는 가정의 부조의 대상자(여기에서 유아를 양육하는 산모는 제외)는 취로가능자로 주(州)에서 실시하는 취로촉진프로그램(WIN)의 대상이 된다. 취로촉진프로그램은 피부양자에게 기능훈련을 받게함과 동시에 직업을 알선하여 취업을 촉진시킴으로써 부양아동이 있는 가정의 부조로 부터 벗어나게함을 목적으로 하고 있다. 부양아동이 있는 가정의 부조의 급부액은 1975년 7월 현재 일세대당 하와이주의 경우 336.54달러이고 피부양자 일인당 하와이주의 경우 102.26달러가 최고이다. 최저는 푸에르토 리코의 일세대당 45.52달러, 일인당 9.50달러이다. 이러한 조치는 아동의 발육기간동안에 적절한 보조를 받게 되어 아동의 성장에 기여하고 길손가정을 정상화하는데 기여케 한다.

스, 약제(藥劑) 등이 포함된다. 급부로서 제공되는 병실은 2인으로부터 4인을 수용하는 병실이며 의료상의 필요이외에 독방을 사용할 경우에는 차액이 징수된다. 퇴원후 거택(居宅) 서비스는 3일 이상의 입원환자 또는 요양환자였던자에 대하여 최고 100회의 방문서비스(往診)를 행한다. 둘째, 보충적 의료보험급부란 수급자격자를 사회안전입법의 피부조자로서 임의보험제도에 가입하는 것을 선택한자이다. 급부는 1년간의 필요출자액의 60달러를 최초로 환자에게 지불한후 서비스의 적정요금의 80%에 대해서 수신자에 상환되든지 또는 의료차급자에 직접 지급하든지 어느 방법으로든 이루어진다. 병원의 의사에 의한 방사선 서비스나 병리서비스에 대해서는 100%상환된다. 이리하여 수급자는 모든 서비스에 대해서 연간 60달러의 자기부담금과 서비스의 적정요금의 20%를 지불하게 된다. 보충적 의료보험 급부의 재정은 경비의 반(半)을 프로그램가입자가 지불하는 매월의 보험료(6.7달러)로써 그리고 다른 나머지 반은 연방과 주로부터 지원받음으로써 이루어진다. 이와 같은 의료비 보조법과 의료법은 보건의료복지에 대한 신기원을 마련해 주었다. 물론 시행상의 미비점이나 문제점들은 시간의 흐름과 더불어 수정되고 보완되고 있으며 이러한 노력은 보다 나은 보건의료복지를 이루기위한 몸부림이라 할 수 있다.

4. 미국사회복지정책의 평가

미국의 소득유지복지정책과 보건의료복지정책을 문헌을 통해 분석해 본 결과 미국의 사회복지정책의 특징을 다음과 같이 규정할 수 있다. 첫째, 미국의 사회복지정책은 미국 특유의 개인주의와 자유주의사상에 그 터전을 두고 발전되었다는 점이다. 미국사회복지사업의 기본 이념은 인간의 존엄성, 자기결정권, 균등한 기회 및 사회의 책임에 그 기반을 두고 있다. 보건의료복지정책의 경우 이러한 기본적인 이념과 개념에 따라 복지정책의 골간을 시장경제원리에 입각한 민간시장의 활용과 개인주의선호에 대한 신념에 기반을 두고 있다. 따라서 정부의 역할은 단지 보충적이고 제한적이며 기본적 기능은 취약집단을 보호하고 불이익의 부담을 덜어주는 것이다. 둘째, 미국의 사회복지정책은 여타의 복지선진국들의 발전과정과 동일하게 미시적이거나 잉여적 또는 잔여적인 복지이념과 개념에서 거시적이거나 조직적 또는 제도적인 복지이념이나 개념으로 발전되어 나갔다는 점이다. 소득유지정책에서 살펴보았듯이 초기에는 자선적 개념으로 이해되다가 30년대 뉴딜시대이후 연방정부책임이 대두되고 이 시기 이후부터 제도적 보장방향으로 이념이나 방향이 전환되어 버렸던 것이 이러한 사실을 잘 입증해주고 있다고 볼 수 있다. 셋째, 연방체제를 정치체제로 하고 있는 관계에서 비롯된 소산이기도 하지만 기타 다른 정책들과 유사하게 지방정부에서부터 시작된 소규모 정책이 지방수준에서의 검증을 거쳐 주나 연방정부로 확대, 발전되어 나갔다는 점이다. 이러한 예는 소득유지정책의 진화에서 살펴 볼 수 있는데 초기에는 연방적 의무가 전부했던 시대로 이 시기에는 주로 지방적 수준에서 복지정책이 이루어지다가 뉴딜시대에 들어서면서 연방의무가 출현하고 60년대의 위대한 사회시기에 연방정부로 확대 신시가 이루어지고 70년대 이후로는 연방정부의 의무에 대한 통제가 이루어지는 역사적 사례에서 이 점을 잘 인식할 수 있다. 넷째, 여타의 정책들의 발전양태와 유사하게 시대적 상황이 사회복지정책발전의 중요한 모멘트를 제시했다는 점이다. 미국사회복지정책의 분수령을 이루게한 사회보장법도 경제공황이라는 시대적 상황의 산물이며 60년대의 위대한 사회프로그램의 대두나 케네디사후의 의료보험법의 통과 등은 모두 그 시대의 특수적 상황이 만들어 낸 산물이라 볼 수 있다. 다섯째, 주를 독립적 단위로 하는 복지정책을 펴 나가는 관계로 주에 따라 복지정책의 실시시기나 방법에 차이가 있으며 주와

연방을 하나의 고리로 하는 사회보장체계를 구사하여 집권과 분권의 이원적 구조를 조화롭게 관리 운영해 나가고 있다는 점이다. 특히 이러한 조화의 접합점은 사회보장법의 제정에 의해 가능케 되었고 이로인해 모든 사회복지정책을 연방과 주가 공동으로 사업을 추진시켜 나가게 되었다. 여섯째, 근자에 들어서서는 자유방임적 사고에서 통제적, 간섭주의로 사고의 비중이 쏠리는듯하며 이로인해 초기의 불간섭주의입장은 다소 약화되고 영국을 위시한 유럽국가방식에 접근하는 경향을 보이고 있다. 특히 소득유지정책에 있어서는 소득계층간의 갈등해소와 최저민권선이상의 삶을 보장키위해 이러한 경향이 아주 강하게 나타나고 있다. 그러나 아직도 자유방임적 사고가 강하여 이것은 미국복지정책의 독특성이라 평가할 수 있다. 일곱째, 사회복지서비스의 경우 정부못지않게 민간단체의 역할이 크다는 점이다. 또한 민간시장을 비중높게 인정하고 이를 통한 사회복지정책의 수행이 특기할 만 하다. 다양한 시민단체나 자선복지단체 그리고 인권관련단체 들의 활동이 이 분야에서 괄목하다고 볼 수 있으며 특히 보건의료복지정책의 경우 현금급여를 통한 복지분야의 민간시장활성화방안등이 대표적이다. 여덟째, 소득문제는 보건, 인종, 도시, 환경, 범죄, 교통, 에너지, 노인, 아동, 부녀자문제 등과 깊은 관련성을 지니고 있기때문에 미국정부의 소득유지정책은 이러한 분야에 큰 관심을 두고 집중적인 조치를 취하고 있다. 이런점에서 볼 때 미국은 소득의 유지를 통해 기타의 다른 복지문제를 연관지워 해결하려고 하는 의지가 다른 어느나라보다 강하다는 점이다. 아홉째, 여타의 정책과 마찬가지로 중요한 복지정책의 결정은 이익집단간의 갈등과 타협을 통해 이루어졌다는 점이다. 이것은 정책결정모형 중 집단모형(group model)이 설득력을 크게 지닌다는 점을 알 수 있게 하는 것이다. 대표적인 예가 보건의료정책에서 연방정부와 미국의사협회와의 의료보험법을 둘러싼 정책결정과정을 들 수 있다.

5. 한국의 사회복지정책의 나아갈 방향

우리나라의 경우 그간의 사회복지정책은 경제개발정책의 추진과정에서 야기되는 낙진문제(fall out problems)⁴⁵⁾를 그때 그때 부분적으로 또는 산발적으로 해결하는 경제정책의 보조역할로서 인정되어 왔다.⁴⁶⁾ 이러한 특성을 가지는 우리나라의 사회보장체계는 대체로 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스의 세부문제로 크게 나눌 수 있다. 이들 각부문간의 관계는 선진국의 경우 대체로 공적부조가 상당히 발전한후에 사회보험이 정착하기 시작하며 사회보험이 일정한 제도에 올라 원활하게 운영되는 경우에도 일정수준의 공적부조는 계속된다. 그리고 사회복지서비스의 필요성은 이러한 경우 오히려 증가하는 것으로 나타나고 있다.⁴⁷⁾ 우리나라의 경우도 이와 유사하여 한국전쟁을 전후하여 외국의 원조와 자선활동에 의한 사회구호사업이 전쟁고아와 부랑아에 대한 시설보호사업을 중심으로 발전해 오다가 1961년 생활보호법의 제정을 계기로 공적부조가 가장 먼저 정착하였다. 이후 사회보험으로는 최초로 산업재해보상보험이 1964년에 시행되었고 그 뒤를 이어 1977년 의료보험의 실시를 기점으로 본격적인 사회보장시대로 돌입하였다.⁴⁸⁾ 따라서 현재 우리나라는

45) David G. Gil, *Unravelling Social Policy: Theory, Analysis and Political Action Toward Social Equality* (Cambridge, Mass.: Schekman Publishing Co., 1973), pp.64-75.

46) 신현호, "사회개발을 위한 행정의 역할", 「한국행정학보」, 제11호(1977), 9-12면.

47) 안병영, "사회복지정책", 김운태외, 「한국정치론」 (서울: 박영사, 1984), 666면.

48) 우리나라에서 부분적이거나 실시되고 있는 사회보험은 1963년 입법화과정을 거쳐 1964년 7월 1일자로 시행된 산업재해보상보험과 1963년 태동을 올리고 1977년에 정식으로 출범한 의료보험, 그리고 1960년대 초 공무원, 군인대상연금제도와 1975년부터 사립학교교원에 대한 연금제도실시를 낳게한 특수직역년

사회보장체제증에서 사회보험의 도입단계라고 말할 수 있다.⁴⁹⁾ 이러한 발전적 역사과정을 지니고 있는 한국의 사회복지정책의 내용과 앞으로 나아가야 할 방향에 대해 고찰, 분석을 해 보고 이에 기인하여 정책적 제언을 개진해 보고자 한다.

한국에서 사회복지정책에 대한 필요성이 제기되고 이의 구체적인 논의가 이루어지기 시작한 것은 1960년대 초의 『의료보험 창시에 관한 연구』가 이루어지면서 부터가 아닌가 사료된다. 그러나 실제적으로 이 땅에 사회복지정책이 나타나기 시작한 것은 그후 15년정도가 지난 1977년의 제4차경제발전5개년계획때 부터로 생각해 볼 수 있다. 그러나 경제개발에 우선권을 부여했던 당시로는 선성장 그리고 후분배의 발전전략타으로 사회복지정책은 뒤로 밀려 있는 상태였다. 대부분의 복지관련입법은 1960년대에 제정되었으며 1970년대에는 의료보험제도를 중심으로 몇개의 복지프로그램이 입법화되었을 뿐이다. 이러한 상황에서 80년대를 맞이 하였는데 이때는 이 땅의 정치적 상황이 민주화의 방향으로 치닫고 이의 반사적 영향으로 사회복지정책을 진작시킬 수 있는 여건이 서서히 형성되고 있었던 시기였다. 이러한 분위기에 편승해 생활보호법, 사회복지사업법, 의료보험법 등의 법개정이 다소 전향적으로 이루어지기에 이르렀다. 그러나 이러한 전향적 움직임도 서구와 비교해 볼때 상당히 후진적인 것이었고 잔여적 개념수준에 머무르는 것이라고 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 이것은 미국의 복지정책의 역사적 변천에서도 확인된 바 있다. 따라서 재원충당도 최소한의 공공재정부담하에서 가족책임우선주의가 사회보장제도의 지배적 원리로 자리잡게 된 것이다.⁵¹⁾ 이리하여 사회복지정책을 포함하는 사회개발비는 경제개발비나 국방비에 비해 중앙정부지출에서 크게 뒤떨어지게 되었던 것이다. 이러한 상황은 산업화가 완료되었다고 볼 수 있는 1980년대 후반기에 들어서서는 호전되는 양상을 보이고 있다. 즉 전국민에 대해 의료서비스시혜를 넓힌 의료보험제도나 국민의 소득유지와 노후보장을 위한 국민복지연금제도의 단계적 추진준비 등은 그 의미를 새로운 시각에서 평가할만하며 6공화국 들어서서는 1988년 1월에 국민연금제도와 농어촌지역의료보험이 1989년 7월에는 도시지역의료보험제도가 각각 실시되어 어느정도 서구적인 사회보장의 근간을 이루어내게 되었다. 그러나 6공화국 중기이후의 정치적 상황변화로 1992년 초에 실시될 예정으로 추진해 온 고용보험제도가 여러가지 문제로 인해 제7차 경제사회발전5개년계획의 말미인 1995년이나 1996년에 가서야 실시될 계획으로 재조정되었으며 국민복지연금제도의 확대실시도 정부의 재정부담을 이유로 연기되다가 자영업자와 영세사업장 근로자는 제외한채 농어민만을 적용대상으로한채 제7차 계획기간의 후반기부터 겨우 실시할 계획으로 번복되었다.⁵²⁾ 바로 이러한 복지정책의 지연과 표류는 우리사회의 정통성과 이에 기인된 국민적 결합력을 이완시킬 수 있다는데 긴장의 여지가 존재하는 것이다. 따라서 이러한 상황을 그저 방기할 수만은 없으며 국가의 정당화기능의 강화와 복지국가적 이념정향의 수용을 더욱 전향화 하여 이러한 긴장을 해소하는데 정책적 의지를 모아 나가야 할 것이다. 바로 이러한 독특한 한국적 상황의 인식위에서 우리의 복지정책을 재조명해 봄으로써 국가의 균형된 발전과 국민간 이질화해소를 추진하고 국민의 삶의 질을 제고시켜 나갈 수 있다고 볼 수 있는 것이다. 이것은 이미 앞에서 살펴 본 미국의 복지정책의 역사속에서도 얻을 수 있는 교훈인

금보험, 1973년 입법화되다가 1988년 시행된 국민복지연금보험이 있다.

49) 배동준, “농촌사회복지론의 정립을 위한 서설적 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위논문 (1985), 61면.

50) 정용덕, “한국에서의 배분적 정의와 공공정책”, 『한국정치학회보』, 제16집(1982), 296면.

51) 이해경, “노인복지정책:국가책임주의의 신화와 가족책임우선주의”, 인식 장인협박사정년퇴임기념논문집 간행위원회, 『사회복지학의 이론과 실제』(서울: 인식 장인협박사 정년퇴임기념논문집 간행위원회, 1990), 71-74면., 이도형, “한국에서의 복지국가정책의 필요성과 그 수용방향”, 『현대사회와 행정』, 제2집, (서울: 연세행정연구회, 1991), 132면에서 재인용.

52) 이도형, “앞의 논문”, 136면.

것이다. 그들은 특이한 미국의 문화토양에서 복지의 싹을 틔우고 외래의 것을 수용한 것이기에 토착화된 제도가 되었고 그러기에 개인주의적 사상과 자유주의사상에 터전을 둔 민주적 가치체계, 사회규범 등이 소득유지정책이나 보건의료정책 등에 내재되어 있었던 것이다. 즉 미국적 필요성에 부응하여 자생, 수용, 변용, 확산된 미국의 특수사회적 상황에 맞는 그리고 그러한 문제를 해결할 수 있는 복지정책이었던 것이다. 바로 이점을 우리의 복지정책에서도 받아 들여야 한다는 것이다. 앞에서 살펴 본 미국의 복지정책에서 구체적이고 도구적인 수단적 복지서비스기술에 대한 이해와 수용도 중요하지만 미국의 복지정책 내면에 흐르고 있는 이념과 이러한 것이 시대적 변화에 따라 적절히 변모, 발전되어나간 그 지혜를 우리복지정책의 입장에선 배워야 한다는 점이다. 이러한 입장에서 한국의 소득유지복지정책과 보건의료복지정책에 대한 개선을 위한 정책적 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 단기적으로는 우리의 가족주의문화의 장점을 어느정도 살리면서 사회보장국가 즉 사회복지국가의 형태로 발전시켜 나가야 한다는 것이다. 이를 위해 향후 복지국가의 장기적, 기본적 방향은 미국, 일본 등 자유자본주의국가의 잔여적 복지모형보다는 유럽국가들의 제도적 복지모형이 더욱 바람직할 것이다.⁵³⁾ 둘째, 인도주의적 입장에서의 국가주도적인 복지제공에 민간영역의 보완적 역할을 조화롭게 접목시키자는 것이다.⁵⁴⁾ 미국의 경우 이러한 조치는 훌륭한 성공을 거둔바 있으며 특히 주를 중심으로한 지방정부의 역할은 미국의 소득유지나 보건의료정책에서 그 효능을 나타낸바 있다. 이런 맥락에서 한국사회문화의 대표적 전통이라 할 수 있는 가족주의문화에 내재된 장점까지 첨가시킬 수 있다면 금상첨화일 것이다. 셋째, 사회복지정책에 소요되는 재원의 확보를 위해 정부는 우선적으로 경직적인 재정지출구조를 완화시킬 필요가 있으며, 불필요한 국가기능을 통폐합하거나 축소시키고 대폭 민영화하여 여기에서 남은 재원을 사회개발비로 전환시켜야 한다. 그리고 현행조세구조의 문제점을 개선해 세부담의 역진성을 극복하고 조세의 왜곡이 없는 범위내에서 사회복지를 위한 목적세를 신설하는 것도 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있다. 그리고 조세제도개혁을 통해 불로소득이나 탈세, 탈루에 의해 기인되는 조세손실을 극소화하여 이의 잉여적 조세재원을 복지재정에 충당하는 방법도 고려해 볼 수 있는 것이다. 이외에 긴급한 사회보장에 관련된 기금은 복지채권등을 발행하여 충당해 나가거나 정부가 보유한 자산채를 매각하여 충당시키는 방안도 전향적으로 검토해 볼 수 있는 것이다. 넷째, 무엇보다 중요한것은 사회복지정책을 형성 및 집행해 나가면서 분배의 형평을 반드시 성취시켜 나가야 된다는 점이다. 국민계층간의 위화감에서 비롯된 갈등은 국가체제유지에 상당한 부담과 긴장을 초래하는 요인이 될 소지가 크므로 이의 해소를 위해 적극적인 대처방안을 강구하고 실효성있게 추진시켜 나가야 한다는 점이다.⁵⁵⁾ 다섯째, 미국의 역사적

53) 이도형, “앞의 논문”, 151-152면.

54) 그러나 이에대한 부정적 시각도 있다. 즉 1980년대의 삭은정부추세와 복지민영화 역시 서비스감소에 따른 공공수혜자의 희생강요, 시장제도의 불안정과 불평등의 폐해를 불식하지 못함으로 인해 시장의 독점강화와 형평적 분배를 위한 복지국가의 기본역할이 취식되었다는 인식이 대두되고 있다는 것이다.

Vasant Moharir, “Administration Without Bureaucratization: What Alternative?”, *International Review of Administrative Science*, Vol.55 (1989), pp.166-171; Peter Self, *Political Theory of Modern Government: Its Role and Reform* (London: George Allen and Unwin, 1985), pp.169-171.

그리고 이에 못지않게 국가본연의 복지책임까지 방기시키는 구실로 악용되어서는 안된다는 점이 지적되고 있다.

이도형, “앞의 논문”, 153면.

55) A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development* (New York: Alfred A. Knopf, 1965), p.7. Ronald Inglehart, “Political Dissatisfaction and Mass Support for Social Change in Advanced Industrial Society”, *Comparative Political Studies*, Vol.10, No.3 (1977), pp.455-472.

-----, “Values, Objective Needs and Subjective Satisfaction among Western Publics”, *Comparative Political Studies*, Vol.9, No.4 (1977), pp.455-456.

-----, “Post-materialism in an Environment of Insecurity”, *American Political Science*

고찰에서 살펴보았듯이 소득유지정책이나 보건의료복지정책을 양적으로 확대시키고 질적으로 계속 고급화 시켜 나가야 한다. 특히 의료전달체계의 합리화와 수혜의 질을 정교화, 고급화할것이 요청되고 의료보험대상자에 대해서는 의료기관의 서비스의 질에 만족할 수 있도록 하는 방안들이 과학 및 기술적 차원에서 그리고 재원과 시설적 차원에서 구체적으로 강구되어야 한다. 여섯째, 정부는 소득유지정책이나 보건의료정책등을 수행하면서 이에 대한 충분한 대국민 홍보를 할 필요성이 있다. 복지서비스가 증대됨에 따라서 국민 모두에게 혜택이 돌아가고 또 한편으로 그것은 재정압박과 국민의 조세부담의 증대를 수반한다는 인식을 국민이 갖도록 하기 위해서는 정부의 적극적인 홍보활동이 중요한 역할을 수행한다.⁵⁶⁾ 일곱째, 소득유지정책이나 보건의료정책에 있어서 종전까지 전국적 수준에서의 전면실시등에 따른 불협화음이나 역기능을 해소하기 위해 그리고 내년부터 도래될 지방자치시대의 개막에 발맞춰 이제 우리의 복지정책도 미국의 역사적 정책사례에서 보듯이 먼저 새로운 복지프로그램은 지방수준에서 신시해보고 그의 결과를 지켜 본뒤 전국수준으로 확대하는 전략적 선택방안도 고려해 볼 수 있다는 것이다. 이렇게 할 경우 실패로 인한 손실을 극소화할 수 있으며 전국적 프로그램의 개발과 실시에 따른 위험부담도 최소화할 수 있고 궁극적으로 지방자치화의 방향과도 일치한다는 점에서 적극적으로 검토해 볼 수 있는 방안이라 사료된다. 끝으로 복지정책은 주로 이해당사집단이나 조직간의 갈등과정을 통해 형성되는 경우가 많으므로 사회의 유관이익단체들과의 상호협력과 조정이 원활히 이루어지도록 심혈을 기울여야 할 것이며 특히 지방화시대에 우후죽순식으로 번창하게될 각종사회단체, 시민단체, 기타 유관이익단체의 이익표명을 선택적으로 수렴하고 이들간의 의견을 수렴하는데 있어 비생산적이고 비효율적인 사태들이 발생하지 않도록 하는 정책적 노력이 요구되는 것이다. 그리고 중앙정부와 지방정부간의 관계와 각 지방정부간의 복지정책을 둘러싼 연계체계가 미국과 같이 조화롭게 영위될 수 있도록 하는 정책적 고려에도 관심을 기울여야 할것으로 판단되는 것이다.

6. 글을 마무리하며

지금까지 미국의 복지행정을 정책적 차원에서 역사적인 변천상을 중심으로 고찰해 보았다. 특이한 미국의 문화토양에서 싹을 트고 수용되어 토착화된 제도이기에 미국적 가치체계, 사회규범 등이 이미 기술된 소득유지복지정책이나 보건의료복지정책에 내재되어 있음을 알 수 있다. 정책이란 그 사회체제의 필요에 부응키위한 산물이란 시각에서 보면 미국의 제반 복지정책이나 행정도 미국적 필요성에 부응하여 자생, 수용, 변용, 확산된 것이라 믿어도 큰 잘못은 없으리라 본다. 다른 서구국가들보다 시대적으로 약간 뒤지게 시작된 미국복지정책은 1930년대의 경제불황기와 1940년대의 세계대전에서 넓고 깊게 싹을 내렸고 1960년대에는 꽃을 피웠으며 현금에 와선 막대한 미국의 부(富)를 뒷배경으로 하여 보다 나은 꽃을 오래 지속하여 피도록끔 하는 효율적 관리, 통제의 시기로 들어서고 있다. 초기에는 사회복지라고 하는 개념이 신대륙에선 생소하게 받아들여졌고 따라서 개인의 창의와 책임 그리고 의무에 따른 생존권확보라는 개인주의적 의식이 팽배되어 있었다.⁵⁷⁾ 그

Review, Vol.75 (1981), pp.880-900.

56) 신무섭, 홍성영, "의료보장제도에 대한 수혜자의 태도와 생활만족도에 관한 연구", 『한국행정학보』, 제 23권 제2호, 1989., 757-770면.

57) 이러한 사회가치체계의 대표적인 증거로 이 시기에 미국전역에서 팽배했던 생활철학은 다아윈(Charles Darwin)에 의해 주장된 진화론의 적자생존설이었으며 이러한 생물학적 논리를 미국문화토양속에 수용시킨자는 스펜서(Herbert Spencer)와 섬너(William Graham Sumner)이고 이들은 사회진화론을 내세워

려다가 점차 인지가 발전되고 공동적 생존보장의 필요성이 대두되었고 사회진화론적 개인주의는 결국 정글의 법칙이 적용되는 약육강식의 세계로 인류멸망을 결과적으로 초래케 될 것이라는 자성론으로 흘러 개인들로 구성된 집단의 공영을 확보하려는 방향으로 움직이기 시작했다. 이러한 것이 복지정책의 이념을 개념적으로 파악하는데도 크게 영향을 끼쳐 잔여적 개념, 또는 제도적 개념하는 구분을 낳게 된 것이다. 미국은 이러한 시각에서 본다면 다른 국가들과 동일하게 잔여적 개념에서 제도적 개념으로 흘러 갔다고 결론 지을 수 있다. 미국복지행정이 이러한 우여곡절을 겪으면서 많은 문제들을 잉태하게 되자 지방이나 시를 중심으로 한 소규모의 사회공적부조제도가 시행되었고 1930년대 들어서서 점차적으로 주수준을 지나 연방수준까지 확대, 변환되었던 것이다. 이것은 미국문화속에서 싹트는 정책들의 공통적 속성들로 항상 지방수준에서 실험적 단계를 거쳐 주 그리고 연방수준으로 발전되어 나간다는 것이다. 미국의 복지정책이 실제적으로 터를 잡은 것은 1935년의 사회보장법의 제정이며 이에 따른 후속법들이 국민의 여망과 조, 야의 노력으로 실현되어 앞에서 살펴보았듯이 여러가지 복지정책의 구현을 보게 된 것이다. 정책이란 항시 그러하듯 그 시대가 요구하는 문제해결방안이므로 시간이 지나면 시의성을 상실하여 그것 자체가 우매한것으로 전락할 수도 있다. 그러므로 항상 연구상에 염두를 두어야 할것은 그 시대적 상황이다. 복지정책도 이러한 각도에서 분석되고 평가되어야 할 것이다. 앞으로 한국에 관련된 복지정책을 연구하는데도 이러한 미국복지정책과 행정의 경험이 좋은 시금석이 되어 줄 것이다. 이러한 맥락에서 한국의 사회복지정책에 대한 전반적인 흐름과 소득유지 복지정책 및 보건의료복지정책과 관련된 실태등을 간략히 살펴 보았으며 미국의 이 부분에 대한 역사적 흐름에서 교훈을 얻을 수 있는 정책적 사례나 내용들을 활용해 향후 한국 사회복지정책이 나아가야 할 방향과 그를 위한 방안등을 비록 추상적이고 구체적이지는 못하지만 나름대로 정책좌표로 제시함으로써 차후의 이분야에 대한 연구에 밑거름이 되도록 하였다. 끝으로 본 연구에서 부득이 복지정책범주를 두개 분야로 제한한 것은 거론되지 않은 나머지 여타부분이 중요도나 필요성에서 거론된 부분보다 못해서 그런 것은 아니고 단지 활용도나 일반적 인지도에서 앞서지 않나 하는 개인적 판단에 의해 선정되어 연구되어졌음을 부연하는 바이다.

참고문헌(Bibliography)

- 김태성, “선진산업국가들의 노후소득보장프로그램의 비교분석”, 『사회복지』, 1991년 여름호.
- 김한주, 『한국사회보장론』, 서울: 법문사, 1981.
- 大塚達雄 외(공저), 송정부 외(공역), 『사회복지』, 서울: 대영문화사, 1988.
- 대한민국정부, 『제7차 경제사회발전계획: 1992-1996』, 1992.
- 배동준, “농촌사회복지론의 정립을 위한 서설적 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위논문,

부자만이 적자생존의 적임자(the natural selection of the affluent)임을 옹호함으로써 미국적 개인주의 의식의 형성에 커다란 기여를 했던 것이다.

Herbert Spencer, *The Study of Sociology* (New York: D. Appleton and Co., 1891), p.438.

-----, *Social Statistics* (New York: D. Appleton and Co., 1865), p.413.

Richard Hofstadter, *Social Darwinism in American Thought 1860-1915* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1945), p.44.

John Kenneth Galbraith, *The Age of Uncertainty* (Boston, Mass.: Houghton Mifflin Co., 1977), pp.43-48.

- 1985.
- 신무섭, 홍성영, “의료보장제도에 대한 수혜자의 태도와 생활만족도에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 제23권 제2호, 1989.
- 신현호, “사회개발을 위한 행정의 역할”, 『한국행정학보』, 제11호, 1977.
- 안병영, “사회복지정책”, 김운태외, 『한국정치론』, 서울: 박영사, 1984.
- 이도형, “한국에서의 복지국가정책의 필요성과 그 수용방향”, 『현대사회와 행정』, 제2집, 서울: 연세행정연구회, 1991.
- 이혜경, “노인복지정책:국가책임주의의 신화와 가족책임우선주의”, 인석 장인협박사정년퇴임기념논문집 간행위원회, 『사회복지학의 이론과 실제』, 서울: 인석 장인협박사 정년퇴임기념논문집 간행위원회, 1990.
- 정용덕, “한국에서의 배분적 정의와 공공정책”, 『한국정치학회보』, 제16집, 1982.
- 한국교육학회, 『복지사회와 교육』, 서울: 한국교육학회편, 1980.
- Baumol, William J., *Economic Theory and Operation Analysis*, New York: Prentice-Hall, 1972.
- Bell, Winifred, et als, *Public Policy and Income Distribution*, New York: New York University School of Social Work, 1974.
- Beveridge, William, *Social Insurance and Allied Services*, London: Her Majesty's Stationary Office, 1942.
- Burkey, Richard M., *Racial Discrimination and Public Policy in the United States*, Lexington, MA: D.C. Heath and Co., 1971.
- Choi, Il Seop, *Microscopic Vs. Macroscopic Orientations of Korean Social Workers Regarding the Problem of Poverty: A Descriptive Study*, Cleveland, Ohio: Case Western Reserve University, Ph. D. Dissertation, 1977.
- Curtis, Richard F. and Elton F. Jackson, *Inequality in American Communities*, New York: Academic Press, 1977.
- DiNitto, D. & T. Dye, *Social Welfare: Politics and Public Policy*, Englewood-Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1983.
- Encyclopedia of Social Work*, 16th ed., New York: National Association of Social Workers, 1971.
- Friedlander, Walter A. and Robert Z. Apte, *Introduction to Social Welfare*, 4th ed., Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Frisbie, W. Parker and Lisa Neidert, “Inequality and the Relative Size of Minority Populations: A Comparative Analysis”, *American Journal of Sociology*, Vol.82, No.5, March 1977.
- Furniss, Norman (ed.), *The Future for Welfare State*, Bloomington: Indiana University Press, 1986.
- Furniss, Norman and Timothy Tilton, *The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality*, Bloomington: Indiana University Press, 1979.
- Furstenberg, George von, et als, *Patterns of Racial Discrimination*, Lexington, MA: Lexington Books, 1974.
- Galbraith, John Kenneth, *The Age of Uncertainty*, Boston, Mass.: Houghton Mifflin Co., 1977.

- George, Vic and Paul Wilding, *The Impact of Social Policy*, London: Routledge and Kegan Paul, 1984.
- Gil, David G., *Unravelling Social Policy: Theory, Analysis and Political Action Toward Social Equality*, Cambridge, Mass.: Schekman Publishing Co., 1973.
- Gilbert, Neil & Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1986.
- Gough, Ian, *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan Press, 1979.
- Habermas, Jurgen, *Legitimation Crisis*, Boston, Mass.: Beacon Press, 1973.
- Hardy, J., *Values in Social Policy: Nine Contradictions*, London: Routledge & Kegan Paul, 1981.
- Health U. S. 1975*, Washington D. C.: Health Resources Administration, U. S. Department of Health, Education and Welfare, 1975.
- Hofstadter, Richard, *Social Darwinism in American Thought 1860-1915*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1945.
- Inglehart, Ronald, "Political Dissatisfaction and Mass Support for Social Change in Advanced Industrial Society", *Comparative Political Studies*, Vol.10, No.3, 1977.
- , "Values, Objective Needs and Subjective Satisfaction among Western Publics", *Comparative Political Studies*, Vol.9, No.4, 1977.
- , "Post-materialism in an Environment of Insecurity", *American Political Science Review*, Vol.75, 1981.
- Jencks, Christopher, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, New York: Basic Books, 1972.
- Kadushin, Alfred, *Developing Social Policy in Conditions of Dynamic Change*, The Hague: International Council on Social Welfare, 1972.
- Lockhart, Charles, "Explaining Social Policy Difference among Advanced Industrial Societies", *Comparative Politics*, Vol.17, No.3, 1984.
- Meehan, Eugene J., *Explanation in Social Science: A System Paradigm*, Illinois: The Dorsey Press, 1968.
- Miller, S. M. and Pamela Roby, *The Future of Inequality*, New York: Basic Books, 1970.
- Moharir, Vasant, "Administration Without Bureaucratization: What Alternative?", *International Review of Administrative Science*, Vol.55, 1989.
- Moon, J. Donald, "The Moral Basis of Democratic Welfare State", in Amy Gutmann (ed.), *Democracy and The Welfare State*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988.
- Morris, Robert, *Social Policy of the American Welfare State: An Introduction to Policy Analysis*, New York: Harper & Row, Publishers, 1979.
- O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press, 1973.
- Organski A. F. K., *The Stages of Political Development*, New York: Alfred A. Knopf, 1965.
- Rawls, John, "Justice and Fairness", in J. C. King and J. A. McGilvray (ed.), *Political and Social Philosophy*, N. Y.: McGraw-Hill, 1973.

- Rimlinger, Gaston, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York: John Wiley and Sons, 1971.
- Ryan, William, "Community Care in Historical Perspective: Implications for Mental Health Services and Professionals", *Canada's Mental Health*, Supplement No.60, March-April, 1969.
- Schaar, John H., "Legitimacy in the Modern State", in William Connolly (ed.), *Legitimacy and the State*, Oxford: Basil Blackwell Publishers, 1984.
- Self Peter, *Political Theory of Modern Government: Its Role and Reform*, London: George Allen and Unwin, 1985.
- Sinai, Nathan and Olin W. Anderson, *EMIC : A Study of Administrative Experience*, Research Series No.3, Ann Arbor, Michigan: Bureau of Public Health Economic School of Public Health, University of Michigan, 1948.
- Siporin, Max, *Introduction to Social Work Practice*, New York: Macmillan Publishing Co., 1975.
- Spencer, Herbert, *The Study of Sociology*, New York: D. Appleton and Co., 1891.
- , *Social Statistics*, New York: D. Appleton and Co., 1865.
- U. S. Budget*, 1978.
- Veblen, Thorstein, *The Theory of the Leisure Class*, Boston, Mass.: Houghton Mifflin Co., 1973.
- Walker, A., "Social Policy and Elderly People in Great Britain: The Construction of Dependent Social and Economic Status in Old Age", in A. Guillemand (ed.), *Old Age and the Welfare State*, London: Sage Publications, 1983.
- Wilensky, Harold L. and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Free Press, 1965.