

미국사회복지정책의 경과와 특징



김양미

(대구가톨릭대학교 사회통합연구소 선임연구원)
(agnes1221@hanmail.net)



I. 서론

많은 사회복지학자들은 미국을 복지국가라고 말하는 것을 주저한다. 같은 서구권 안에서 미국의 사회복지정책은 제도의 근간인 가치관의 형성과 사회복지제도에 대한 태도, 역사적 발달 과정, 사회복지제도의 구조 등에서 다른 유럽대륙 국가들과 현저한 차이를 보이기 때문이다. 이러한 이유로 미국의 사회복지지는 적극국가(Furniss & Tilton, 1977), 준복지국가(Semi-Welfare State)(Katz, 1986), 탈상품화가 낮은 국가(Esping-Anderson, 1990), 할 수 없이 하는 복지국가 (Reluctant Welfare State)(Jansson, 1988), 마지못해 복지국가와 결혼한 신부 (the reluctant bride of the welfare state)(Smith, 1987) 등으로 불리고 있다. 이러한 미국의 사회복지를 일컫는 표현들에서 미국복지의 현주소를 짐작할 수 있다.

미국은 영국의 식민지에서 독립한 역사적 경험을 통해 자조, 자립, 개척 정신이 국가의 정신적 기초가 되었고 사회복지 영역에서도 이러한 전통적 이념이 그대로 반영되었다. 미국 사회복지정책의 대상자는 일차적으로 가족과 시장의 영역에서 문제를 해결하지 못한 빈자를 대상으로 그들에게 최소한의 생활보장을 하는 보충적(잔여적) 모형으로 개인주의와 선별주의 그리고 자유와 효율의 가치를 강조한다(남기민, 2004). 미국사회복지가 가지는 이러한 성격은 집권정파의 이념 성향과도 거의 무관하게 유지되면서 미국사회복지의 역사상 여러 차례 시도된 진보적 개혁을 가로막는 결과를 낳았다. 최근 거의 한 세기를 끌어들여 수차례에 걸친 개혁 시도에도 번번이 실패하다가 2010년 3월 버락 오바마(Barack Obama) 대통령이 법안에 서명함으로써 겨우 통과된 미국의 공공의료보험법안인 ‘환자보호와 적정가격의료보장법안’ (Patient Protection and Affordable Care Act) 통과 과정에서도 미국사회복지의 잔여적 복지의 성격이 그대로 나타났다.¹⁾ 이 법안이 채택되기까지의 과정에서 반대진영인 공화당과 보수진영이 내세운 주장들은 사회복지에 대한 미국의 기본적인 태도를 여실히 드러내고 있다.

그렇다면 유럽 선진국이 19세기와 20세기에 걸쳐 복지국가를 완성해 가는 동안 왜 미국의 사회복지제도는 복지국가로 발전하지 못한 채 후진적인 성격을 유지하고 있고 있었을까? 사회복지의 그러한 기초들이 계속 유지되는 것은 미국사회의 어떤 측면과 연관성이 있는가? 또한 그것은 미국사회복지의 역사적 전개 과정에서 어떻게 드러나고 있는가? 본고는 미국사회복지정책의 특징을 고찰하기 위해 미국사회복지정책의 구조적 배경을 역사적 배경, 사상적 배경, 사회문화적 배경, 정치구조적 특성으로 나누어 분석한 후, 그것이 미국사회복지 전개 과정에서 어떤 방식으로 드러나는지 구체적인 사례들을 통해 살펴보고, 이를 통해 미국사회복지의 특징과 그 함의에 대해 고찰해 보고자 한다.

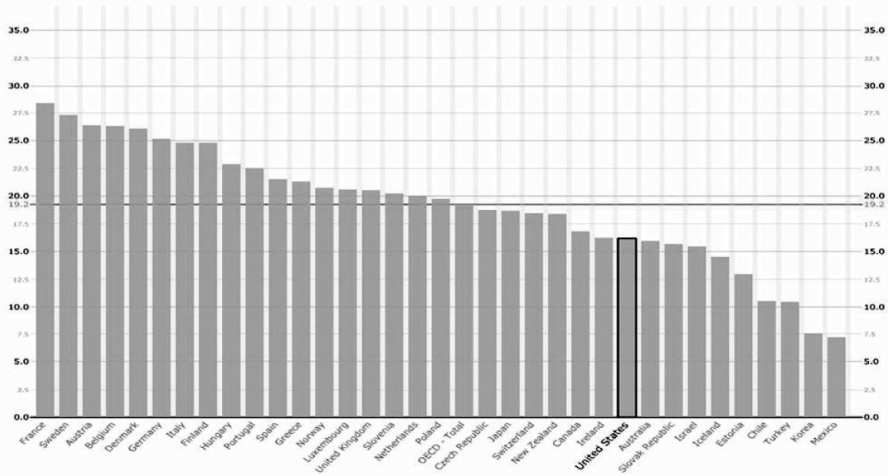
II . 미국사회복지정책의 구조적 배경

현재 미국은 세계경제지표상 세계최고의 경제부국이라 할 수 있으며, 이러한 경제력을 바탕으로 경제 이외의 분야에서도 세계적인 영향력을 발휘하고 있다. 그러나 미국의 소득 불평등 수준은 남미와 아프리카의 저소득 저개발 국가들을 제외한 선진국들 중에서는 매우 높은 상태이다. GDP 대비 공공사회지출 현황을 보면 OECD 국가 중 하위권에 머물고 있

1) 2010년 3월 23일 공공의료보험제인 ‘Patient Protection and Affordable Care Act’가 발효되었을 때 미국 보수주의 행동단체인 티파티(Tea Party) 운동이 거세게 일어났으며, 법안 통과 후 버락 오바마 대통령의 정치적 지지에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났다.(정건화, 2011)

음을 알 수 있는데 2007년 기준으로 미국은 GDP 대비 공공사회지출이 16.2%로 OECD 평균인 19.3%에도 미치지 못하고 있다. (<그림 II-1>참조) 이러한 결과들이 말해 주는 것은 미국이 시장원리에 충실한 전형적인 자유주의 국가로 경제시스템을 운영하면서 소득재분배정책에 있어서는 소극적인 자세를 취하고 있으며, 이로 인해 사회복지적 측면에서는 다른 선진국들과는 달리 후진적인 모습을 보이고 있다는 것이다. 미국의 사회복지정책의 이러한 경향성이 나타나게 된 요인을 역사적 배경, 사상적 배경, 사회문화적 배경, 정치구조적 특성으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 II-1〉 GDP 대비 공공사회지출 현황(2007년 기준)



※ 자료 : OECD(<http://www.oecd.org/statistics/>) 2012

1. 역사적 배경

동시대를 살고 있는 국가들이라 하더라도 양국 간의 역사적 경험의 차이는 이후 그 국가의 사회정책의 방향에 영향을 미쳐 다른 형태의 결과를 도출하게 된다. 미국의 역사적 경험이 어떻게 사회복지정책에 영향을 미치는가를 알아보려면 같은 시기 다른 역사적 경험을 한 유럽과의 비교가 불가피하다. 유럽과의 비교를 전제로 할 때 미국 역사의 특수성이라 할 수 있는 신생국으로서의 경험과 세계대전 시의 유럽의 여타 국가들과 상이한 경험을 중심으로 설명하고자 한다.

현재 미국 역사의 시작은 17세기 유럽의 낡은 전통과 정치적 불신, 종교적 억압 등을 피해(일부는 경제적 목적을 가지고) 자신들의 고향을 떠나 그들이 말하는 '신세계' 2인 북아

2) '신세계' 또는 '신대륙 발견'이라는 용어는 어디까지나 서구인의 시각에서 본 용어이다. 콜럼버스가 아메리카 대륙에 처음 도착했다는 1492년 이미 아메리카에는 당시 유럽 인구와 거의 맞먹는 1억 명 정도의 아메리카인들이 살고 있었던 것으로 추산되고 있다. 유럽인들이 침입하기 전 이렇게 많은 사람들이 살고 있던 땅을 '신세계 발견'이라고 칭하는 것은 타당하지 않다. (자세한 내용은 강철구, 2009 참조)

메리카에 건너온 것에서 출발한다. 식민지 시절 미국인들은 유럽 구체제에 반발하여 새로운 땅에서 유럽 본토의 계층적이며 봉건적인 문화에서 벗어나 개인적이고 자주적인 삶의 방식을 선호하는 제도를 만들었다. 그람시(Antonio Gramsci)의 표현대로 그들은 전통이나 계급에 구애받지 않고 자유로운 환경에서 자본주의에 기초한 새로운 삶의 형식을 펼쳐 나갔다.

“미국은 ‘위대한 역사적·문화적 전통’은 없지만 또한 지탱해야 할 이러한 납덩이 같은 부담도 없다. 이것이 유럽에 비하여 미국의 일반대중의 생활수준이 더 높은데도 미국에 건설한 자본축적이 있을 수 있었던 주된 까닭이다. 과거의 역사단계로 인하여 넘겨진 끈질긴 기생적 침전물이 없었기 때문에 공업, 특히 상업은 건전한 기초 위에서 발전할 수 있었다.(Gramsci, 1999: 342)

미국의 역사적 조건의 특수성을 유럽세계가 깊어진 봉건체계의 부재와 연결시켜 미국의 자본주의적 경제발전을 설명하려는 그람시의 설파는 어쩌면 미국의 사회복지정책에 관한 기초와도 연결될 수 있을 것이다. 미국과는 달리 유럽에서는 계급사회를 뜻하는 봉건제도하에서 봉건영주와 농노 사이에 상호의무감이 존재했고, 보장(security)이나 공유(sharing) 정신이 수 세기에 걸쳐 유럽 전 지역에 존재했기에 이러한 정신이 이후 정부가 주민을 보호하고 자원을 제공할 의무가 있다는 신념으로 이어졌고 또한 사회주의자들이 공적프로그램을 발전시키고 국가에 이를 요구(박병현, 2005: 90-91)할 수 있는 정신적 전통이 되었다. 그러나 이러한 유럽 식 봉건제의 역사적 경험이 부재한 미국은 전통에서 벗어나 개인과 자유, 자립과 평등을 강조하는 사회적 가치를 강조하였다. 미국은 개인의 행위에 대한 궁극적 책임은 그 개인에게 있다는 신념하에 빈곤구제에 있어서도 그 자격을 구제받을 가치가 있는 자와 그렇지 않은 자로 엄격하게 구분하고 구제를 하더라도 벌칙적 성격을 부여하였는데 여기에는 그들의 종교적 신념(청교도)에 기초한 도덕주의도 영향을 미쳤다.

미국의 신생국으로서의 역사적 경험은 미국 노동운동의 상대적 취약성과도 연관이 있다. 유럽의 노동자들은 자신들의 권익을 위해 노동조합을 결성하고 이를 확장시켜 정치권으로 들어가 자본주의 사회에서 자신들의 권리를 요구하고 권익을 향상시켜왔다. 그러나 미국의 노동자들은 유럽의 노동자들과는 달리 조직적이지 못했다. 그 원인은 첫째, 미국의 노동자 계급은 서로 다른 문화와 언어로 구분되어 있는 이주민의 연속계층으로 구성되었는데 이러한 점이 노동계급조직화에 걸림돌로 작용하는 동시에 상호 간 연대감을 형성하기 어려웠다는 점, 둘째, 끊임없는 이민자 유입은 노조가 자본가와 단체협상을 할 때 노조를 무력화시키는 원인으로 작용했다는 점, 셋째, 미국의 급격한 경제성장과 이에 따른 만성적 노동력 부족현상은 유럽의 노동자들보다도 더 높은 임금을 받을 수 있었기에 노조에 대한 필요성이 상대적으로 낮았다는 점을 들 수 있다(이병렬, 2002). 조직된 노동자의 수도 적었고

게다가 주(州)법으로 이들을 통제하고 있었기에 전미노동연합(American Federation of Labor - AFL)은 유럽의 노동조합과는 위상이 달랐고, 노동계 지도자들은 자신들의 통제력 약화를 우려해 사회보험제도에 부정적이었다(박병현, 2005). 또한 미국의 노동자들은 처음부터 정치적 권리(투표권)를 부여받았기에 근대 국가는 자율성을 확보해 주는 기제가 아니라 노동조직화를 억압하는 도구로 인식하여 정부정책을 요구하는 대신 단체협약을 통해 노동자가 통제하는 복지제도 즉 국가와 같은 공적 부문을 통한 사회복지가 아니라 사적 복지를 추구했다(강명세, 2008)

미국사회복지 특성에 영향을 미친 또 하나의 역사적 경험으로 제2차 세계대전 후 서구 각국의 사회복지정책의 발전 과정을 들 수 있다. 제2차 세계대전으로 인해 전쟁 중 많은 피해를 입은 유럽 국가들은 전쟁으로 인한 사회복지서비스 욕구를 충족시켜주기 위해 사회복지제도를 확충 한다.³⁾ 그러나 비교적 전쟁의 직접적인 피해를 보지 않았던 미국에서는 유럽에서와 같은 사회복지 발전은 일어나지 않았고 오히려 기업, 군인 및 국회의 보수연합들의 힘이 강해졌다(박병현, 2005). 유럽이 세계대전의 경험을 기회로 복지국가의 틀을 마련하고 발전시켜 나간 것에 비해 미국은 오히려 보수적인 관점이 더 강화되었고 여기에 전후 소련과의 냉전시대를 맞아 미국이 소련과 대치하는 국면에서 사회복지 발전은 국가 정책 우선순위를 차지하지 못하게 된다.

2. 사상적 배경

한 사회를 지배하는 가치는 그 사회의 다양한 현상과 행동양식에 근거를 이루며 끊임없이 의식적·무의식적 영향력을 행사한다. 그렇다면 미국 사회가 공유하고 있는 가치는 무엇인가? 많은 연구들이 미국적 가치로 개인주의와 자유주의 그리고 그러한 가치관들로부터 파생되어 나온 경제적 자유방임주의인 시장자유주의 등을 제기한다.

개인주의는 개인의 자유와 행복을 우위에 놓고 국가의 개입은 개인의 자유와 행복을 보호하기 위한 선에서 최소화해야 함을 강조한다(신조영, 2001). 개인주의에서 개인은 하나의 실체로서 공동체와는 별개로 존재하며, 개인은 공동체의 산물도 공동체의 일부도 아니다. 자유주의는 개인을 사회적 관계 속에서 이해하지 않고 하나의 독립된 실체로 보는 이러한 개인주의를 전제로 출발한다. 17세기 영국의 정치사상가 존 로크(John Locke)로부터 시작된 자유주의는 유럽 근대 혁명의 보편적 원리를 주장하는 부르주아(bourgeoisie)가 절대 군주의 정치적 지배를 타파하고 계급적 이해를 관철하기 위해 19세기 전반에 성립시킨 정치적 주장이었다. 그러한 태생적 연유로 자유주의는 봉건제와 절대주의를 극복하기 위해 자유, 평등의 인간상과 합리주의를 계승했지만 다른 한편으로는 재산과 교양을 지표로 빈

3) 전후 영국뿐 아니라 전 세계 사회복지정책에 영향을 미친 영국의 베버리지보고서도 전쟁 중인 1942년 제출되었다.

곤한 계급을 정치과정에서 제외시키고 자산가 계급에 봉사한다는 이중성을 내포하고 있다. 자유주의는 경제적 영역에서는 자유방임주의와 강력하게 연관되어 진다. (민광호, 2003: 18 ;Mullard & Spicker, 2004)

개인주의와 자유주의의 가치를 수용한 미국사회는 유달리 개인책임, 노동윤리, 자조, 독립 등의 가치를 강조하며(김태성 · 류진석 · 안상훈, 2005: 90) 개인주의 가치관 아래 사유재산권을 중시하고 개인의 삶에 대한 국가 개입을 선호하지 않는다. 세계가치조사(World Value Survey)등 많은 설문조사와 실증적인 연구 결과를 보면 다수의 미국인들은 빈곤 원인의 사회구조적 측면보다는 '가난한 사람은 게을러서 가난하며 누구나 열심히 일하면 잘 살 수 있다' 는 개인적인 측면에 더 비중을 두는 것으로 나타났다. 1920년대 미국사회를 비판한 미국 신학자 라인홀드 니버(Karl Paul Reinhold Niebuhr)는 이러한 빈민층에 대한 시각은 지배계급의 도덕적 우월성에 논거 한다고 정의하며 신흥 자본가계급으로 하여금 자신들이 유한계급 및 노동계급에 비해 도덕적으로 우월하다는 주장을 입증하기 위해 19세기 정치 · 경제에서 개인주의 및 청교도적인 프로테스탄트의 근면성을 끌어 들였다고 주장한다 (Niebuhr, 1992: 173)

결과적으로 이 같은 개인주의 및 절약과 근면에 대한 찬사는 역으로 노동 계급의 빈곤이 그들의 게으름과 저축심 결여에서 비롯된다는 믿음을 널리 확산시키는데 중요한 기여를 하였다. (중략) 자본가 계급은 자신들의 계급이 유한 계급과 달리 인격과 근면과 겸손 그리고 절약정신에서 얻어진 것이라고 지부한다. 그래서 이 같은 덕을 갖춘 사람이라면 누구든지 자신들처럼 될 수 있다고 확신하고 있다. 동시에 자신들처럼 되지 못하는 사람은 그 자체가 덕이 없는 사람이라는 증거라고 주장한다.(Niebuhr, 1992: 173-174)

이러한 미국인의 가치관은 복지권에 대한 태도에도 영향을 미친다. 미국이 복지권에서 강조하는 것은 선별적인 대상자에게 한정된 복지 수급의 권리를 주는 적격성(eligibility)에 대한 자격부여(entitlement)와 관계된 것이다. 이러한 미국의 특징은 유럽 복지국가들과는 확연히 다른 것은 물론이고 Esping-Anderson의 기준⁴⁾으로 서구 복지국가를 특징별로 분류할 때 보통 미국과 함께 자유주의적 복지체제로 분류되는 영국과도(특히 이 두 나라는 1970년대 이후 세계적으로 복지국가 재편이 이루어질 때 자유주의 이념에 기반한 논리를 전개했다는 공통점이 있다) 차이를 보인다. 양국은 정책의 기본 가치인 복지권에 대한 관점에 있어 상이한 해석을 하고 있는데 Marshall의 시민권 이론을 기준으로 했을 때 영국의 경우 사회권 중심의 복지권적 접근으로 사회복지비용의 문제에 초점을 두는 반면, 미국은 공민권 중심의 복지권적 접근으로 복지의존성의 문제에 초점을 두는 경향이 있다(강철희 · 홍

4) Esping-Anderson은 복지국가를 세 가지 유형 즉 자유주의적 복지체제, 보수조합주의적 복지국가, 사회민주주의적 복지국가으로 분류했는데 그 기준은 탈상표화 정도, 사회계층화 유형, 시장 및 가족과의 관계 등이다.

현미라, 2003). 따라서 미국은 철저한 개인주의로 복지권의 대상을 선별적으로 한정시키고 복지 의존의 문제들을 개인의 책임 문제로 간주하고 있다. 이러한 이념은 미국사회복지역사 전반에 걸쳐 영향력을 발휘해 기여 없이 복지권을 갖는 것에 대해 미국인들은 상당한 거부감을 가지고 있다.

3. 사회문화적 배경

사회문화적 측면에서 미국 사회복지특성의 배경을 살펴보는 데 있어 인종문제를 피해갈 수 없다. 미국은 국가의 기원이 유럽대륙에서의 경제적 빈곤이나 종교적 차별을 피해 계급, 차별, 불평등이 없는 그야말로 ‘희망의 땅’에서 평등하고 자주적인 삶을 그리던 대륙인들이 이동해 온 것이므로 미국의 신조가 자유, 평등, 기회를 강조하는 것은 당연할지도 모른다. 하지만 그 신조가 흑인들에게만은 예외였다. 미국의 흑인들은 백인들처럼 자발적으로 미국에 건너 온 게 아니었기에 그들은 처음부터 인종주의에 시달리면서 사회 내 최하층 계급의 지위를 강요당했다(Lipset, 2006). 남북전쟁 이후 노예제가 폐지되고 1960년대에 대대적으로 전개된 흑인인권운동 등으로 미국 내 흑인의 지위는 표면적으로는 평등한 것처럼 보이지만 여전히 편견과 무시의 그림자가 남아있다.

미국 내 인종의 문제는 사회복지 영역에서 정책의 방향과 내용을 결정짓는 중요한 영향력을 행사하고 있다. Gilens의 표현대로 오늘날 미국의 복지는 ‘인종 관련’ 주제이고 그 중심에 도심 흑인들이 빈곤에 대한 인식을 지배하고 있다. 여기서 특이한 점은 오늘날 미국에는 흑인 외에도 빈곤과 연결될 수 있는 다양한 소수인종이 있고, 도시 빈민가에 거주하는 흑인이 전체 미국 인구에서 차지하는 비율이나 전체 빈곤층에서 차지하는 비율이 낮음에도 불구하고 미국인 대부분은 ‘복지수혜 소수자’라고 하면 우선적으로 ‘흑인 복지수혜자’를 생각하는 것처럼 보인다(Gilens, 2012)는 것이다. 다인종 사회인 미국에서는 복지(AFDC)라고 하면 흑인을 떠올리고 더불어 이들이 복지급여를 사치스러운 생활에 낭비하고 있다는 편견을 가지고 있다(김태성·류진석·안상훈, 2005: 90).⁵⁾

그렇다면 미국 백인들의 흑인에 대한 부정적인 이미지는 어디서 연유한 것일까? Gilens(2012)에 따르면 흑인들이 게으르다는 이미지는 과거 노예제도에서 각인되었다. 흑인에 대한 고정관념은 백인들의 욕구와 죄책감을 피하는 수단이 되었고 노예제도를 합리화하기 위해 흑인은 게으르고 무지하고 태평하고 아이 같다는 믿음이 필요했다. 노예제도는 백인들 사이에서 인종에 대한 부정적인 고정관념을 강화했고, 흑인들에게는 고정관념처럼 행동하게 하는 동기를 만들어 백인들에게 노예들이(흑인들) 게으르다는 인식을 이끌어냈다. 흑인들은 게으르다는 고정관념은 감소하기는 했지만 여전히 지속되고 있다. 현대에 와서 흑인 미국인에

5) ‘welfare queen’, ‘welfare mother’, ‘welfare cadillac’ 등 AFDC 수급자를 지칭하는 여러 부정적 의미의 별칭들에서 미국사회의 복지수혜자에 대한 시선을 느낄 수 있다.

게 직업윤리에 대한 헌신이 결여됐다는 믿음은 수혜자가 자격이 없다는 인식으로 연결되어 백인들이 복지를 반대하는 중요 요인이 되었다. 이러한 흑인에 대한 편견 문제 외에도 미국 사회 구성원의 다인종적 구성은 인종적 이질성을 유발하게 되고 이는 공동체 의식, 사회적 연대감 등에 기초하는 사회복지발전에 부정적 영향을 미치게 된다.

4. 정치구조적 특성

1) 이익집단 정치

미국은 국가 구성원이 다양한 다인종·다민족 국가이다. 다양한 집단 간의 갈등은 이익 집단 간 경쟁에서 이긴 집단이 정치적 영향력을 행사한다. 이러한 상황에서 정부로부터 더 많은 지원을 받아내기 위해 가난한 사람들과 이들을 위한 정부 지원을 확대하려는 사람들은 반드시 다른 논제들과 다른 우선순위를 지닌 조직적인 이익집단과 겨루어야만 한다(Gilens, 2012: 282) 실제 1996년 통과된 복지개혁법 PRWORA (The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)로 기존 미국의 공공부조 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)⁶⁾가 자격조건을 강화하고 근로조건부 수급을 강요하는 등 더 불리한 수급조건을 가진 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 바뀔 수 있었던 이유 중 하나도 전통적 AFDC 프로그램을 지지하는 이익집단의 힘이 레이건 정부 이후 약화된 반면 AFDC를 반대하는 보수적인 이익집단의 힘이 커진 것(김태성 외, 2005: 92)과 관련이 있으며, 노인, 시각장애자, 질병이 있는 사람들의 최저생계를 보장해 주는 SSI(Supplemental Security Income for Ages, Blind, and Disabled)프로그램이 의회를 통과하게 된 주요 원인도 대상자인 노인집단이 정치적 영향력이 큰 정치적 이익단체이기(박병현, 2005: 124) 때문에 가능했다.

이익집단의 영향력은 정당 활동에도 영향을 미치는데 이념에 바탕을 둔 정책으로 지지를 얻으려는 유럽 정당들과는 달리 미국 정당들은 정책이나 프로그램으로 선거에서 표를 얻으려 하지 않고, 표를 얻은 대가로 자원들을 자신을 후원한 사람들에게 나누어주는 경향이 있어 정책 결정 과정이 훨씬 복잡한 양상을 띠게 된다.(Orloff, 1988; 김태성 외, 2005: 94-95)

2) 정치적 결정 과정

미국의 정치구조는 유럽국가에 비해 입법, 사법, 행정부의 권력분립이 강하여 어떤 정책을 만들거나 기존 정책을 개정하는 데 많은 거부지점(veto points)이 있다. 그리고 양원제 의회 시스템과, 각 의회 내에서의 권력도 분립되어 전문 소위원회의 권한이 강하여 소수의

6) 1935년 제정된 사회보장법(the Social Security Act)에 의해 만들어졌으며 제도 초기에는 ADC(Aid to Dependent Children)으로 불리다가 1960년대 보호자 수당이 추가되면서 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)로 명칭이 바뀌었다.

영향력에 의해 특정 정책이 과기될 수도 있다. 이러한 시스템은 사회복지제도의 개혁에도 영향을 미치게 된다. 사회복지개혁과 관련된 위원회로 하원의 제도의 방법과 수단위원회(Ways and Means Committee)와 상원의 재정위원회(Finance Committee)가 있다(김태성 외, 2005).

공화당과 민주당의 양극화된 복지 관점도 기존 복지 체계를 진보적으로 개혁하는데 부정적인 역할을 한다. 또한 사회복지정책을 담당하는 정치인들의 사회복지정책 관점도 문제인데 중산층 납세자들이 가난한 사람들을 돕는 프로그램을 지지하지 않는다는 정치인들의 잘못된 인식으로 인해 정치인들이 빈곤 정책 등 복지정책을 만들어내는데 소극적으로 행동하게 한다. 대중의 복지 반대와 사회보장제도의 지지도 사이에 나타나는 현저한 대비는 중산층에게 직접적으로 이익을 주는 프로그램만 대중적인 지지도를 누릴 수 있다는 암시로 정치인들에게 잘못 이해되어(Gilens, 2012: 287-288) 실질적인 사회복지 정책이 입안되기 어려운 환경을 만들기도 한다. 이 외에 미국의 승자독식제도에 기초한 선거제도도 복지친화적인 제3의 정당이 출현할 기회를 제도적으로 불가능하게 만들어 사회복지복지제도가 발전하는 데 난점이 되고 있다.

Ⅲ. 미국사회의역사의 역사적 흐름

앞서 살펴본 바와 같이 미국의 역사적 특수성에서 기인한 개인주의적 자유주의는 미국사회 전반에 걸쳐 굳건한 신념으로 작용하였으며 이러한 경향은 현재까지도 지속되고 있다. 국가 초기 자유주의 사상의 수용은 빈곤에 대한 관점과 그 대책에도 영향을 미쳐 미국의 초기 사회복지지는 개인 책임 논리 하에 지역과 민간의 역할에 의지하게 된다.

하지만 미국 역사에서 이러한 전통적 사고의 기저를 흔든 대 변화의 시기가 있었는데 바로 1929년 시작된 대공황이다. 대공황을 계기로 미국인들의 빈곤에 대한 개인의 책임과 도덕적 무장을 강조한 전통적 신념이 흔들리게 되고 새로운 관점의 사회적 관점에 눈뜨게 되었다. 대공황은 그간 완고하게 사회복지영역에 있어 정부의 개입을 반대하며 개인적 차원의 극복을 강조하던 미국인들에게 사회문제의 사회구조적 관점을 제공해 미국 역사상 최초로 사회복지에 국가의 대대적인 개입을 허용하게 되는 획기적인 전환점이 된다. 이러한 사회복지사적 중요성을 고려해 본고에서는 대공황을 기준으로 미국의 초기 사회복지역사를 대공황 이전 시기인 '자유주의 시대' 와, 대공황 이후 시기인 '사회인식의 대변화기' 로 나누어 살펴보고, 그 이후 시기인 '자유주의 회귀의 시기' 에서는 신자유주의시대와, 클린턴 대통령에 의해 사회복지개혁이 이루어진 사회복지변화 시기, 그리고 최근 오바마케어로 불리는 미국의 전국민의료보험제도의 도입 현황 등으로 나누어, 각 시기별로 앞서 살펴본

미국의 사회복지정책의 영향 요인들이 실제 제도에서 어떻게 반영되고 전개되었는지 살펴보고자 한다.

1. 자유주의의 시대 (식민지 시대 ~ 1920년대)

이 시기는 영국의 식민지였던 시기부터 대공황이 발발하기 전까지로 미국 사회복지사에서 자조, 자립 등의 자유주의적 · 개인주의적 가치관이 어느 시대보다도 더 강조되고 신봉되던 시대이다,

1) 독립국가 건설기 (식민지 시대 ~ 1860년대)

미국은 1783년 영국으로부터 독립하기 이전 식민지 시대에 영국의 빈민법을 모방한 사회복지제도를 실시하였으나 당시에는 전미를 아우르는 연방정부가 없어 각 식민지별로 빈민법을 시행하였다 또 내용면에 있어서도 영국 본토와 다른 부분이 많았다. 당시 영국을 비롯한 유럽 각국의 상황과는 달리 미국의 경우 광대한 영토를 보유하고 있는데다 실업의 문제가 존재하지 않아 영국과는 달리 노동력 확보를 위한 거주이전의 자유를 제약하지 않았고, 천재지변으로 인한 사고나 질병, 장애, 노령의 문제를 가진 대상자나 이동을 부양해야 하는 미망인에게만 구제를 제공하는 매우 제한적인 규정을 적용하였다(박병현, 2008).

영국으로부터 독립한 이후에도 이전 시기 영국의 식민지 통치 하에서 실시한 빈민법을 그대로 유지했다. 남북전쟁(1861-1865) 이후에는 다윈의 진화론을 사회질서에 접목하여 설명한 자유주의 사상의 영향으로 사회전반에 걸쳐 많은 변화가 일어났다. 이 시기 미국은 빈곤의 책임을 전적으로 개인에게 넘긴 맬서스(T. R. Malthus), 스펜서(Herbert Spencer), 섬너(William Graham Sumner)의 이론을 받아들여 사회적 약자의 존재와 사회적 도태를 자연스러운 질서로 간주하고 빈민은 부도덕하고 빈민구제는 의존성만 키우는 불필요한 제도라는 인식을 수용하였다.(Rimlinger, 1991; 원석조, 2001) 미국사회복지역사에서 복지정책은 초기부터 전국적인 단위로 연방에서 관장한 것이 아니라 지역별로 실시하였으며 연방정부는 독립전쟁 시 참전한 군인과 그 가족에 대한 원조와 아메리카 원주민에 대한 지원, 그리고 남북전쟁으로 인한 해병노예 및 정착 이주민에 대한 지원 이외에는 개별 시민을 원조하는 문제에 관여하지 않았다. 그 대표적 사례로 1854년 미국 정신보건 분야의 개척자인 도로테아 디스(Drothea Dix)가 만든 법안을 당시 대통령인 피어스(Franklin Pierce) 대통령이 거부한 사건이 있다. 이 법안은 정신질환자를 위한 정신보건시설을 건립하기 위해 연방정부 소유의 땅을 주정부에 지원하는 법안으로 당시 상·하원을 통과하였으나 피어스 대통령은 정신적 육체적 결핍에 처한 사람에게 원조를 제공하는 것은 연방정부의 책임이 아니라며 이 법안을 거절했다(Ginsberg, 2000).

2) 자선조직협회와 인보관 활동 (1870년대 ~ 1920년대)

남북전쟁 후 산업화가 급속히 진행되면서 많은 사회적 문제가 나타났다. 산업화에 따라 소수 부유층은 정치적·경제적 권력을 독점하게 되는 반면, 도시는 일자리를 찾아 나선 인구가 몰리면서 주택문제, 위생문제 등에 발생했고, 다수의 노동자들은 열악한 환경에서 낮은 임금 하에 고강도 노동에 시달렸다. 연방정부의 사회문제 관여가 미흡한 가운데 급증하는 심각한 사회문제를 해결하기 위해 자선조직협회(Charity Organization Society)와 인보관운동(Settlement House Movement) 등 민간영역의 활동이 시작되었다. 자선조직과 인보관은 발생 시기는 거의 비슷하나 조직의 기본 이념이나 목적에 있어서는 상당한 차이점이 있다.

자선조직협회는 1869년 영국 런던에서 처음 세워졌으며 1872년 미국 뉴욕의 주 단위 자선조직협회를 시작으로 1877년 버팔로 시에 미국 최초의 자선조직협회가 세워졌다. 자선조직협회는 빈곤의 책임을 개인적 속성에 두고 자조와 근면의 가치에 근거한 도덕적 판단을 기준으로 빈민을 구제 받을 자격이 있는 빈민(the deserving poor)과 자격이 없는 빈민(the undeserving poor)으로 구분하였다. 중산층 여성신교도들로 조직된 우애 방문단(friendly visitors)을 빈민 가정에 파견하여 빈곤 상황을 판단하고, 도덕적 문제에 대해 상담을 통하여 빈민의 의식을 개조하려고 했다. 자선조직협회의 주 활동 목적은 중복구빈을 방지하고 빈민들의 환경조사를 통해 적절한 원조를 제공하는 것이었다.

이러한 자선조직협회 활동의 근저에는 상류층의 공공복지제도를 통한 사회문제 해결 방안에 대한 불신이 내재 되어 있으며, 따라서 공공복지가 아닌 민간복지를 통해 사회질서를 유지하고자 하였다. 트래트너(Trattner)의 지적대로 미국의 자선조직협회는 19세기 말 미국 중산층의 사회정신 즉 기업가적인 가치관을 반영한 것으로 사회적 다원주의에 기초한 계급서열의 자연적 질서회복에 초점을 맞춘 운동이라 할 수 있다(원석조, 2001: 101).

인보관은 1884년 영국 런던의 토인비홀을 시작으로 중산층 계급의 뜻있는 지식인들이 빈민들과 같은 지역사회에 함께 거주하면서 교육, 문화활동, 빈민의 조직화 활동 등을 통해 빈민의 생활과 빈곤문제를 해결하려 한 운동이다. 자선조직협회의 빈곤 관점이 개인적인 책임을 강조한 것인 반면 인보관 운동은 빈곤이 사회구조적인 요인에 기인한다는 관점을 가지고 빈민과 함께 생활하면서 사회를 개혁하려 한 운동이다.

미국의 인보관운동은 코이트(S. Coit)와 제인 아담스(Jane Adams)에 의해 1886 뉴욕 근린조합, 1889년 시카고에 헐 하우스가 설립되면서 시작되었다. 인보관 활동의 주역들은 대부분 중



산층 지식인들로 빈곤의 원인을 개인의 도덕적인 관점이 아닌 산업화로 인한 착취의 결과로 보고 자본주의로 인한 사회문제를 참여민주주의와 빈민과의 상호협력을 통한 사회개혁으로 해결하고자 하였다.

이 시기를 지배하던 개인주의적 자유주의 사조는 사회복지정책 특히 사회보험을 포함하는 사회보장제도 도입에도 영향을 끼쳤다. 사용자뿐 아니라 노동자층에서까지 개인주의적 자유주의 사조를 받아들이고 이념화하여 정책의 수혜자라 할 수 있는 노동자 계층조차 사회보험의 필요성과 도입에 반대 혹은 소극적 태도를 유지하였다. 이 시기 미국의 노동자들은 유럽의 노동자들보다 덜 조직적이었고 노동연합도 사회보험제도에 도입에 적극적이지 않았으며 노동계 지도자들은 노동자들의 복지보다는 자신들의 노동단체의 복지에 더 관심이 많았고 사회보험제도가 노동자들에 대한 자신들의 통제력을 약화시킬지도 모른다는 불안감 등으로 사회보험제도에 부정적인 견해를 가지고 있었다(박병현, 2005). 따라서 사회복지의 주역할은 주정부 혹은 민간이 주도하게 된다.

2. 사회인식의 대변화기 (1930년대 ~ 1970년 초반)

1) 대공황 시대(1930년대)

1929년 대공황이 발발하기 전 시기 미국의 사회복지정책은 상기한대로 자유주의 사상 아래 빈곤의 원인을 개인의 책임으로 간주하였고, 개별 국민에 대한 사회적 지원에 대해 연방 정부는 거의 관여하지 않고 산업화로 급증하는 사회문제는 민간 영역에서 원조가 이루어지는 방식을 취했다. 그러나 대공황이라는 세계적인 경제위기를 겪으면서 빈곤에 대한 인식에 급격한 변화가 오게 되고 연방정부(중앙정부)차원의 조치가 불가피한 상황을 맞게 된다. Ginsberg(2000)의 표현대로 세계적인 경제위기가 새로운 국가사회정책의 발전을 가져오고 미국 정부와 시민과의 관계에서 변화의 추동력이 된 것이다.

1929년 10월 시작된 대공황은 이후 근 10년 이상 미국뿐 아니라 전 세계에 극심한 경제침체를 가져왔다. 하급 노동자들뿐 아니라 안정된 생활을 누리던 중산층마저 하루아침에 실업자가 되어 무료 급식 배급 줄을 서야 했다. 대공황 이후 1930년대 평균 실업률은 18%였으며 한때 29%에 달하기도 했다. 5천 여 개의 은행이 도산하였고 수십만 개의 민간 기업이 파산했다.

대공황은 경제의 극단적 불안정 상황 속에서 개인이 얼마나 무기력한지를 여실히 보여주었다. 대공황이 미국에 이어 미국과 관련 있는 유럽지역에까지 확대되었을 때 미국의 노동자들은 소득단절과 상실에 속수무책이었으나 1900년을 전후해 사회보험제도를 도입한 유럽의 노동자들은 여러 사회보험제도를 통해 위기에 대처할 수 있었다. 대공황 초기 미국 정부의 사회복지지출 수준은 아주 미미했는데 이는 미국인들이 민간의 자선이나 민간사회복지

기관들로 빈곤문제를 해결할 수 있다고 보았기 때문이다. 이러한 상황에서도 대공황 발발 당시 대통령인 후버 (Herbert Clark Hoover) 대통령은 민간지원을 강조하며 연방정부 차원의 구제에 미온적이었는데 그 이유는 경제에 대한 정부의 개입은 미국식 생활방식에 어긋난다는 것이었다(원석조, 2001;

박병현, 2010)

후버 대통령을 이어 1932년 대통령으로 당선된 루즈벨트 대통령은 유

루즈벨트 대통령이 의회에 보낸 사회보장교서에서 자신의 제안이 전통적인 미국의 가치와 덕성을 변화시키기 위한 것이 아니라 보전하기 위한 것이라 주장하였다.

효수요 이론을 내세운 영국의 경제학자 케인즈(John Maynard Keynes)의 이론을 받아들여 뉴딜 정책을 펴게 된다. 뉴딜 정책은 자유시장을 신봉하는 미국에서 경제 영역에 국가가 공식적으로 개입하는 기원이 되었고 특히 1935년 제정된 사회보장법(Social Security Act)은 미국중앙정부가 국민들과 직접적인 원조관계를 가질 수 있는 기반이 만들어졌다는(Ginsberg, 2000)측면에서 사회복지사적으로 중요한 의미를 갖는다.

사회보장법의 제정을 위해 1934년 6월 8일 루즈벨트 대통령이 의회에 보낸 사회보장교서에서 자신의 제안이 전통적인 미국의 가치와 덕성을 변화시키기 위한 것이 아니라 보전하기 위한 것이라 주장하였다. 그는 이 교서에서 실업과 노령에 관련된 프로그램 도입을 주장하며 사회보험의 기본원칙으로 비용부담은 수혜자의 기여금으로 충당할 것과 프로그램 범위는 전국적으로 실시할 것, 그리고 연방과 주의 긴밀한 협조에 기초해야 한다고 강조하였다. (Rimlinger, 1991: 292-293)

1935년 8월 14일 발효된 사회보장법은 노령연금, 실업보험, 공공부조와 사회복지서비스로 구성되어 있는데 이는 고용 가능 여부에 따라 고용이 가능한 대상자에게는 실업과 노령이라는 정형화 된 위기상황에 대비하기 위해 연방정부가 사회보험 프로그램으로 운영하는 것이고, 고용이 불가능한 대상자에게는 공공부조 프로그램을 만들어 연방정부가 주정부나 지방정부의 프로그램에 보조금을 지급하는 것이다(박병현, 2010). 이 중 노령연금만 재정과 운영 모두 연방정부가 관장하였고 실업보험은 세금면제에 입각한 연방과 각 주 간의 협력 방식으로 연방법에서는 실업보험을 목적으로 하는 세금과 운영기구에 대한 사항만 규정하고, 피용자와 주정부의 각출료, 실업수당 급여기준, 기금 형태 등 세부사항은 각 주의 입법사항으로 넘겨져 미국의 실업보험은 각 주별로 다양한 형태를 갖게 되었다(원석조, 2001: 163).

공공부조와 사회복지서비스는 주정부가 관장하고 연방정부가 재정을 보조하는 방식이 채택되었으며, 미국의 대표적인 공공부조 프로그램인 ADC프로그램(AFDC프로그램의 전신)도 이 때 포함 되었다. 노령연금인 OAI(Old Age Insurance)는 1939년 유족 및 피부양자 보험이 추가되어 OASI(Old Age, Survivors Insurance), 1956년에는 장애보험이 도입되어

OASDI(Old Age, Survivors, Disability Insurance), 1965년에는 건강보험이 추가되어 OASDHI(Old Age, Survivors, Disability, Health Insurance)로 확대되면서 오늘날까지 시행되고 있다.

사회보장법은 사회적 위험에 대한 포괄적인 프로그램의 성격을 가졌음에도 불구하고 적용대상의 보편성과 적용위험의 포괄성에 있어서 부적절했다. 노령연금과 실업보험에서는 농부, 가사노동자, 임시노동자, 비영리조직 피용자와 자영업자들이 제외되었고, 실업보험은 연간 20주 중에서 8주 이상을 취업한 사람들로 제한되었다. (Rimlinger, 1991:295) ADC프로그램은 실시 규정이나 수급 자격 등이 주정부의 재량에 맡겨짐으로 인해 수혜자격이 있는 빈곤층 아동이 수급을 받지 못하거나 아예 이 프로그램을 시행하지 않는 주들도 있었다. 또한 건강보험이나 공공주택정책에 대한 부분이 빠져 향후 미국 사회복지발전이 지체되는 데도 영향을 주게 된다. (박병현, 2010)

대공황은 경제적 측면뿐 아니라 경기침체와 관련된 인간 삶의 여러 분야에 변화를 가져왔다. 특히 미국은 대공황을 계기로 빈곤에 대한 새로운 눈을 뜨게 된다. 빈곤 원인의 사회구조적인 측면에 대해 자각하기 시작한 것이다. 대공황 전 미국의 지배적인 개인주의 가치관으로 사회보장 입법이 오랫동안 지체되어 오다가 대공황이라는 경제적 위기로 인해 국민의 안정된 생활을 위한 사회적 소득보장이 국가의 책임임을 인정하게 된 것이다. 비록 건강보험, 공공주택정책에 관한 언급이 없고, 적용 대상자에 대한 보편성과 위험에 대한 포괄성에도 한계가 있었으며 주정부 재량권 부여로 주별 불평등이 내포되어 있는 등 제도 내용상에 있어서는 부적절한 부분도 있었지만 대공황 전 미국의 정책 기조에 근본적인 변화가 시작되었고 사회복지수급권이 법적 권리로 인정되었다는 점에서 사회복지사적으로 큰 의의가 있다.

2) 빈곤과의 전쟁 시대 (1960년대~ 1970년대 중반)

대공황 후 미국은 1939년 발발한 제2차 세계대전에 개입함으로써 대공황으로 인해 초래된 경제적 침체로부터 벗어날 기회를 갖게 되었다. 제2차 세계대전 후 1970년 초반까지 서구 국가들은 케인즈주의 경제 사조와 베버리지의 사회정책이 잘 맞물려 돌아가면서 완전고용이 보장되고 지속적인 경제성장이 가능했던 호황의 시기를 누리게 되고 사회복지역사에 있어서도 서구사회에서 복지국가의 기틀이 마련되는 황금기를 맞게 된다. 이러한 세계적 흐름 속에서 미국도 경제적 풍요를 누리게 되었고 이와 동시에 1960년대 인권운동, 반전운동 확산 등 급격한 사회변동 등도 함께 겪게 된다.

1960년대 실업문제와 흑인민권운동에 관심을 갖고 개혁정책을 추구한 케네디(John F. Kennedy) 대통령의 사후 대통령직을 승계한 린든 존슨 대통령(Lyndon B. Johnson)이 케네

디 대통령의 사회복지정책들도 승계하게 된다. 1964년 빈곤층을 위한 식품권법(Food Stamp Act) 제정, 1965년 케네디 대통령 사망 전에 제출된 빈민과 노인을 위한 의료보험인 메디케이 드와 메디케어(Medicaid and Medicare Act)가 의회를 통과하게 되고, 린든 존슨 대통령은 '위대한 사회' 건설을 위해 빈곤과의 전쟁(War on Poverty)을 선포한다. 이 정책으로 사회복지 프로그램 자금이 급격히 증가하고 장학사업(Upward Bound), 여성들을 대상으로 직업 소개와 탁아소 운영을 담당했던 직업유인프로그램(WIN), 미취학 아동의 훈련과 저소득 농촌 가정과 이주노동자에 대한 보조금을 제공하는 헤드스타트 프로그램(Head Start program) 등 다양한 프로그램이 시행되었으나 결과적으로 실패로 끝났다.(남기민, 2010) 1962년 기존 이동을 위한 공공부조제도인 ADC(Aid to Dependent Children)에 수혜자 범위와 지역 적용 범위를 확장하는 개혁조치가 시도 되었다. 수혜자 범위는 기존 대상자였던 아동뿐 아니라 보호자의 수당을 추가했고, 적용 범위도 대도시 중심에서 농촌 지역으로까지 확대하여 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)로 개명하였다. 이후 AFDC는 명실상부하게 미국 복지의 상징적인 제도가 된다. 1974년 닉슨행정부에서는 노인과 시각장애자, 질병이 있는 사람들을 위한 최저생계보장제도(Supplemental Security Income for Ages, Blind, and Disabled - SSD)를 마련하였다.

3. 자유주의 회귀의 시기 - (1970년대 중반 ~ 현대)

1)신자유주의 시대(1970년대 ~ 1980년대)

제 2차 세계대전 이후 세계가 누리던 경제적 호황은 1973년 전 세계를 휩쓴 석유파동(oil shock)을 계기로 불황과 스태그플레이션, 환율구조의 불안정, 노동시장의 구조변경 등으로 인해 위기를 맞게 된다. 이러한 상황에서 기존의 완전고용 추구하고 정부의 적극적 개입을 강조하여 국가차원의 복지정책과 공공부문 확대를 주장하던 케인즈주의는 한계에 봉착하게 되었고 케인즈주의를 비판하며 신자유주의가 등장한다. 신자유주의는 개인과 시장의 자유방임을 옹호하고 국가의 경제적 개입의 축소를 주장한다. 따라서 1950년대부터 1960년대에 발달한 복지국가에 적대적이었으며, 반복지적인 관점으로 국가 주도의 공공복지에 대한 대대적인 축소를 요구했다.

1970년대 미국은 베트남과의 전쟁(1964-1971)과 1973년과 1978년 두 차례에 걸친 석유 파동 등으로 경기가 침체와 장기불황, 달러화 평가절하, 실물가격 상승 등 위기에 직면하게 되었다. 이러한 상황을 극복하기 위해 레이건(Ronald W. Reagan)대통령은 취임과 동시에 신자유주의를 적극적으로 도입한다. 인플레이션을 낮추기 위해 긴축재정과 통화 긴축을 추진하고, 기업가의 투자욕을 살려준다는 의미에서 세금을 감면해 주었고, 각종 규제를 완화했고, 사회복지 분야에서 수급권 개념을 제거하고 복지급여의 대가로 사회의무(근로)를 부과하는 것을 목표로 하는 공공부조의 개혁에 심혈을 기울였다. (민광호, 2003; 김종일, 2001)

레이거노믹스 이후 연방정부의 사회복지비 삭감으로 빈민에 대한 재정적 급여 및 사회 서비스는 대폭 감축되거나 없어졌다. 의료보호 수준도 저하되고 식품권, 의료보호, AFDC와 관련된 재정적 급여도 삭감되었다. 레이건 대통령 이후 정권을 잡은 부시(George H. W. Bush) 대통령은 레이건 행정부의 보충적 관점의 보수주의를 계속 진행시켰다. 그 결과 빈민이 증가하게 되었고, 인종차별 대책도 축소되고, 범죄율이 상승했으며, 환경오염이 심화되는 등 사회문제는 더욱 심각해졌다. (남기민, 2010)

2) 복지변화의 시대

1992년 당선된 클린턴(Bill Clinton)대통령은 취임 후 전 국민을 대상으로 하는 보편적 프로그램으로서 의료보험제도 입법을 추진하는 등 복지개혁의 의지를 보였다. 그러나 실제 정책변화의 내용을 보면 사회복지적 관점에서 결코 긍정적인 의미의 개혁이라고는 할 수 없고 오히려 1970년대 신자유주의 노선의 연장선상의 결과물이라 할 수 있다. 클린턴이 추진했던 복지 개혁 정책 중 그나마 보편적 관점의 제도라 할 수 있는 의료보험제도 범안마저도 보수주의 정치인들과 의료 관련 이익집단들의 거센 반대를 이기지 못하고 무산되었다.

대공황으로 인한 사회적 혼란과 위기를 수습하기 위해 실시된 정책 중 하나인 사회보장법은 미국의 개인주의적 자유주의 가치관과 상충될 수밖에 없는 요소를 가진 제도였다. 그 중 아동수당 성격을 가진 공공부조 AFDC는 수급자가 노동 없이 급여를 받을 수 있어 복지 의존성을 높일 가능성이 있었고, 자녀의 생부가 자녀를 책임지지 않는 것도 미국의 가치관에 어긋나는 것이었다. 하지만 AFDC는 아동수당이 없는 미국에서 빈곤아동의 복지에 중요한 의미가 있는 제도이기에 아동의 복지적 측면도 고려해야만 하는 이유로 개혁을 시도하는 데에 여러 어려움이 있었다. (김태성 외, 2005: 90-91)

1980년대 들어와 AFDC를 중심으로 한 복지개혁의 목소리가 높아졌다. 이에 부응한 클린턴 행정부가 복지 개혁을 시도했고 1996년 복지개혁 법안이 통과 되면서 기존 AFDC가 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로 대체되게 된다. 1996년 8월 22일 클린턴 대통령은 빈민에 대한 복지 혜택을 크게 축소한 ‘개인적 책임과 근로기회에 관한 법안’(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act - PRWORA) 서명식에서 “우리가 알던 복지는 끝났다”라는 말로 미국 복지의 대변화를 알렸다. PRWORA 법안안은 사회복지 수급을 위한 조건으로 노동을 강요하는 근로연계복지(workfare)체제 법안이다. 기존 AFDC 프로그램은 수혜 요건만 충족하면 기간에 제한 없이 연방정부의 지원을 받을 수 있었지만 대체된 TANF(Temporary Assistance for Needy Families) 프로그램은 일정 기간만 정부가 도와주는 한시적 빈민지원 정책이다.

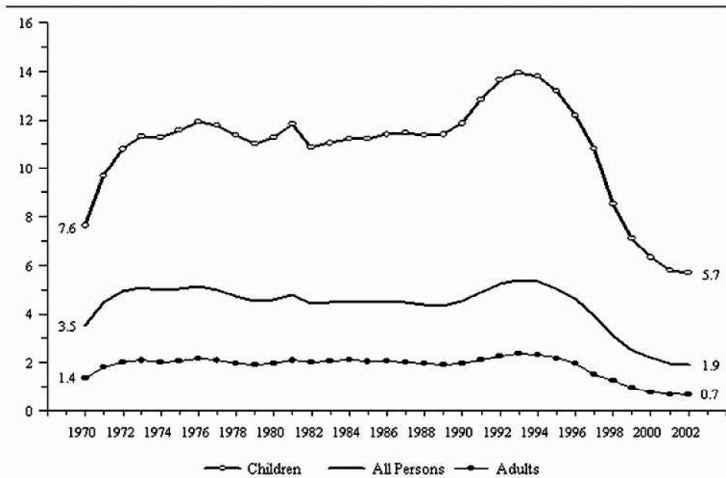
TANF에서는 전 생애에 걸친 총 수혜 기간을 5년으로 제한하고, 수혜자가 수혜 받은 지 2년 후부터는 일을 하도록 의무화했다. 또한 주정부의 권한을 확대해 총괄보조금제도(block

grant)를 활용해 주 정부가 독자적으로 TANF 정책과 프로그램을 수립·집행하고 새로운 규제도 할 수 있게 되었다. 실제 많은 주들이 연방법에 규정되어 있는 것보다 TANF 수혜기간을 더 줄였으며 더 엄격한 근로규칙을 정했다(박병현, 2005) 또한 이 법안으로 불법이민자나 영주권 취득 5년을 경과하지 않은 영주권자에 대한 지원을 중단하였다.

클린턴 행정부의 복지개혁 이후 수급자 수가 급격히 줄었다. <그림 III-1>에서와 같이 특히 AFDC/TANF 수급율에 있어 성인수급자보다 아동 수급자가 전 기간에 걸쳐 높은 수급률을 보이고 있는데 1993년과 2002년 사이 아동수급자는 14%에서 5.7%로 두 배 이상 급격히 감소한 것을 알 수 있다.

〈그림 III-1〉 AFDC/TANF 수급자 비율

Percentage of the Total Population Receiving AFDC/TANF, by Age: 1970 - 2002



※ 자료 : U.S. Department of Health and Human Services, Indicators of Welfare Dependence: Annual Report to Congress 2004

3) 공공의료보험제도 도입

미국의 복지 후진성을 논할 때 가장 많이 등장하는 제도가 공공의료보험제도이다. 미국은 2010년 공공의료보험법안인 ‘환자보호와 적정가격의료보장법안’ (Patient Protection and Affordable Care Act)이 통과되기 전까지 보편적 성격을 가진 공공의료보험제도가 없었다. 미국의 의료보험은 민간의료보험을 중심으로 특정 대상을 위한 공적보험으로 구성되어 있다. 공적보험으로는 크게 빈곤층을 대상으로 일반조세를 재원으로 운영되는 Medicaid와 65세 이상노인을 대상으로 노동자와 고용주가 부담하는 사회보장세를 재원으로 하여 연방정부에서 운영하는 Medicare로 나눌 수 있고, 그 외에 재향군인 건강보장으로 재향군인의료국에서

독자적으로 관리하는 VHA(Veteran's Health Administration)프로그램과 인디안 보호구역 주민을 위한 Indian Health Service가 있다(문성웅 외, 2008). 민간의료보험은 크게 두 가지 형태로 운영되고 있는데 의료보험을 보장하는 직장에 취업했을 경우 가입되는 직장의료보험과 개인이 민간보험회사에 직접 가입하는 개인건강보험이 있다. <표 III-1> 미국의 건강보험 가입률 현황을 보면 미국의료보험체계가 얼마나 민간부분에 의존하고 있는지를 알 수 있다. 2010년 기준으로 공적·사적 의료보험 가입자 83.7% 중 64%가 민간의료보험 가입자였고, 이들 중 고용기업주에 의한 민간보험회사를 통해 보장을 받고 있는 경우가 전체 보험가입자의 55.3% 압도적 비중을 차지하고 있고, 직접 민간보험에 가입한 가입자는 전체 공적,사적 보험가입자의 9.8%에 불과 함을 알 수 있다. 보험에 가입하지 않은 무보험자도 16.3%에 이르는데 이들은 대부분 고용주에 의한 민간의료보험 서비스를 받을 수 없는 중소기업 근로자나 비정규직, 임시직 근로자 등이다.

〈표 III-1〉 미국의 건강보험 가입률 현황 (2010년 기준)

(단위 : %)

	보험 가입					무보험
	민간보험		공공보험			
	직장 의료보험	개인 의료보험	Medicaid	Medicare	군인 건강보험	
소계	55.3	9.8	15.9	14.5	4.2	
총계	83.7					16.3

※ 자료 : U.S. Census Bureau, 2011.

미국 역사상 공공의료보험을 도입하기 위한 시도가 없었던 것은 아니다. 1935년 사회보장법 제정 시에도 민주당 경제보장위원회의 사회보장법 초안에는 있던 의료보험제도 부분이 의료에 대한 연방정부의 개입을 거부하는 미국의사협회(AMA)의 반대로 도입되지 못했고, 트루먼 대통령 시절에는 대통령의 선거공약으로 포함되었으나 역시 미국의사협회와 상공회의소의 적극적 반대활동으로 무산되었으며, 1965년 린든 존슨 대통령 시절에도 노인을 대상으로 한 의료보험(Medicare)과 빈민층을 대상으로 한 의료보호법(Medicaid)은 도입되었으나 전 국민을 대상으로 하는 공공의료보험제도를 의료의 사회화로 인식하고 이를 반대하는 세력들에 의해 실패하였다. 클린턴 대통령은 1993년 의료개혁특별위원회를 만들어 위원장에 힐러리 클린턴을 임명하고 전국민을 대상으로 하는 공공의료보험제도 개혁안을 제출했으나 역시 의료산업과 관련된 각 집단의 로비활동으로 무산되었다.(박병현, 2005)

2008년 제44대 대통령으로 당선된 오바마 대통령은 의료보장의 사각지대에 있는 국민들을 위해 공공의료보험 개혁을 시도하였고 우여곡절 끝에 2010년 3월 23일 관련법안인 '환자보호와 적정가격의료보장법안' (Patient Protection and Affordable Care Act)에 서명함으로써

써 미국은 국가 역사상 최초로 국민의료보험 시대의 막을 열었다. 물론 공화당을 비롯한 보수주의 진영의 극심한 반대로 인해 제도 내용에서 중요한 핵심 사항인 정부주도의 공공보험(PublicOption) 조항이 삭제되는 등 초안보다는 많이 후퇴하였고 법안이 통과된 이후에도 보수세력들의 반대⁷⁾가 끊이지 않고 이어지고 있기는 하지만 미국의 사회복지 역사의 새로운 장을 여는 획기적인 개혁임은 틀림없어 보인다.

IV. 미국사회복지정책의 특징

미국사회의 구조적 배경과 실제 미국 사회복지제도를 역사적 흐름에 따라 살펴본 결과 정부가 주도하는 공적사회복지발달이 저조한 대신 주 정부나 지방정부의 재량권이 강한 점, 사회복지제도가 이중구조로 구분되어 기여로 운영되는 프로그램과 무기여 프로그램에 대한 미국인의 선호의 확연한 차이, 그리고 빈곤문제에 있어 인종적 편견이 작용하여 미국사회복지 발달에 부정적 영향을 미치는 것 등이 미국사회복지정책의 특징으로 나타났는데 이러한 특징들은 미국적 가치관 즉 개인주의적 자유주의가 사회복지정책 형성과 발전에 지속적인 영향을 미친 결과로 보인다.

1) 공적 사회복지 발달의 지체

미국에서 연방정부가 주도하는 공공사회복지제도가 본격적으로 시작된 것은 1935년 사회보장법이 그 출발이라 할 수 있다. <표IV-1>에서와 같이 다른 서구 국가들의 공적 사회복지 프로그램 시행 시기와 비교해 보면 상당히 뒤늦게 출발한 것임을 알 수 있다,

<표 IV-1> 주요국 사회보험 및 가족수당 도입 시기

	산재보험	의료보험	연금보험	실업보험	가족수당
독일	1884년	1883년	1889년	1927년	1954년
영국	1906년	1911년	1908년	1911년	1945년
스웨덴	1901년	1910년	1913년	1934년	1947년
미국	1930년	2010년*	1935년	1935년	-

* 미국 의료보험은 2014년 실시 예정

※ Flora & Alber, 1981(재구성)

제도 도입 시기뿐만 아니라 제도 내용상으로도 대상자 포괄범위와 급여 수준이 선진복지국가들에 비해 매우 낮아 미국의 공적사회보장제도에서 그나마 유럽의 복지국가 수준으로

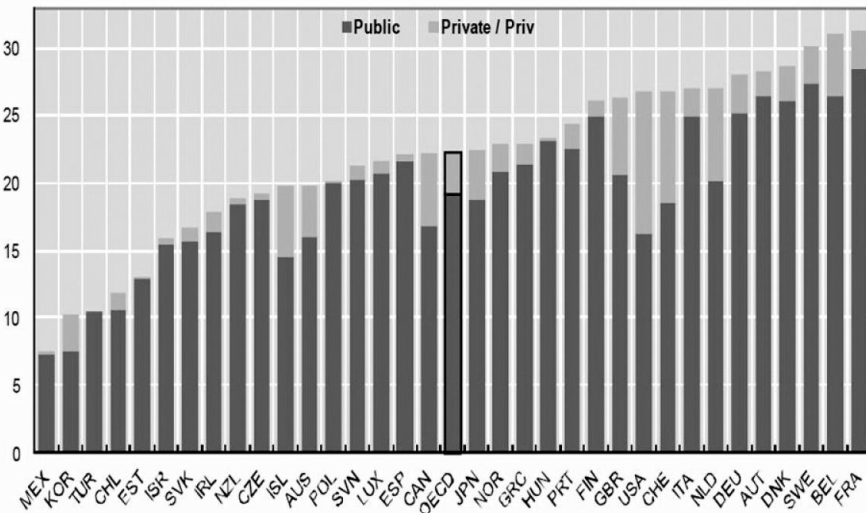
07) 2010년 통과된 의료개혁법안을 두고 보수성향의 26개 주가 보험의 의료보험의 강제 가입이 개인의 자유를 침해한다는 이유로 미연방대법원에 위헌심판 소송을 하였으나 2012년 6월 28일 합헌결정이 내려져 의료개혁법안이 2014년부터 본격적으로 시행되게 되었다.

인정 받은 제도는 연방정부가 운영하는 공적연금인 OASDHI(Old Age, Survivors, Disability, Health Insurance) 프로그램이 유일한 것(양재진, 2002)으로 평가 받고 있다. 그 외 사회보험 들은 연방정부가 보조금을 지급하고 수급기준이나 대상자 선정 기준은 모두 주정부의 재 량에 맡겨져 주마다 급여수준과 대상자 조건이 다르다.

미국 사회복지정책 운영에 있어 강한 주정부의 재량권은 복지프로그램의 본 목적을 달성 하는데 걸림돌이 되기도 했다. 유럽의 행정관료들은 공공부조 대상자 숫자를 최대한 늘려 공공부조를 받음으로써 생기는 낙인을 최소한으로 줄이려고 한 반면 미국의 관료들은 이 와는 반대의 모습을 보였다. 그 예로 AFDC의 전신인 ADC 프로그램 시행에서 여러 주들이 보여준 반복지적 행태를 들 수 있다. 1940년대와 1950년대 ADC를 시행함에 있어 많은 주들 은 연방정부의 지침을 따르지 않고 오히려 ADC 급여를 제한하는 규정을 만들어 수급조건 을 어렵게 만들거나 거부했다. 이러한 이유로 미국의 공공부조는 제도 도입 후 30년 후에나 제대로 시행되었다고 보기도 한다. (박병현, 2005)

이렇게 공적 사회복지가 발달하지 않은 상태에서 발생되는 많은 사회적 문제는 민간 영 역으로 넘겨지게 되는데 그 결과 미국사회복지제도에서 민간영역이 차지하는 부분이 다른 국가들에 비해 커질 수밖에 없는 결과가 나타난다. <그림 IV-1> GDP 대비 공공사회지출 및 민간사회지출 현황(2007년 기준)을 보면 미국이 다른 OECD 국가들에 비해 전체 사회지 출에서 민간영역이 차지하는 비율이 크다는 것을 알 수 있다.

<그림 IV -1> GDP 대비 공공사회지출 및 민간사회지출 현황 (2007년 기준)



* 자료 : OECD(<http://www.oecd.org/statistics/>) 2012

2) 이분화된 사회복지제도

미국의 사회복지지는 수급자의 권리를 의미하는 ‘사회보장’ (social security)과 AFDC로 상징되는 ‘복지’ (welfare)로 구분되어진다. 수급자의 급여가 기여와 연결된 사회보험 부분과 수급자와 기여와 관계없는 제도인 공공부조(AFDC 혹은 TANF) 간에 확연한 차이가 존재하는 것이다. 사회보험의 경우 자신이 기여한 부분에 대한 권리가 인정되어 국민연금 급여와 관계된 내용의 변화에 정치적·조직적으로 강하게 저항할 수 있으나 공공부조 수급자들은 자산조사에 의한 무기여 급여의 수혜자로서 일종의 낙인과 수치심이 동반된다.(김태성 외, 2005: 92) 이러한 이유로 사회보장제도는 대중적 인기가 있으나 공공부조제도인 AFDC 많은 비판을 받았다. 연방정부가 관장하는 사회보험인 OASDHI의 확대와 미국에서 ‘복지’로 통하는 AFDC의 축소를 비교해 보면 이러한 사실이 확연히 드러난다. 미국에서 1935년 사회보장법에 의해 연방정부가 관할하는 공적프로그램인 노령연금 OAI(Old Age Insurance)는 이후 유족, 장애, 건강보험이 추가 되어 OASDHI(Old Age, Survivors, Disability, Health Insurance)프로그램이 되었다 이 프로그램은 1960년 이후 급증하여 현재 미국 전체사회복지지출의 1/3을 차지할 만큼 확장 되었다(박병현, 2010). 그러나 미국의 상징적인 복지 프로그램이었던 공공부조AFDC는 많은 비판 속에 1996년 수급기간 제한과 노동조건이 추가된 TANF로 대체되게 된다.

3) 사회복지정책과 인종문제

오랜 역사를 가진 미국의 인종문제를 미국사회복지사적 측면에서 살펴보면 노동시장에서의 인종적 차별이 미국의 노동조합 조직화에 미친 영향과 흑인의 빈곤 이미지로 인한 ‘빈곤의 인종화’ 문제를 들 수 있다.

먼저 인종문제가 노동조합 조직화에 미친 영향을 보면 1900년 이후 미국으로 유입된 이주 노동자들과 함께 남부에서 산업화된 북부로 대거 이주해 온 흑인 노동력은 자본가에게는 ‘마르지 않는’ 노동공급을 가능하게 한 행운이었지만 기존 백인 노동자들에게 자신의 일자리를 위협하는 대상이었다. 이런 이유로 노동조합은 인종차별을 제도화하고 흑인 노동자의 노조 가입을 금지시켰다(이병렬, 2002) 이러한 노조 내 인종차별은 미국 노동계급의 결속을 약화시킨 요인 중 하나가 되었다. 약한 노동조합은 사회복지정책 입안과 개혁에 있어 노동자의 욕구보다는 자본가의 목소리가 더 반영되는 결과를 낳았고 이는 결국 국가 중심의 공적 사회복지가 취약해져 미국사회복지의 발달이 지체되는 데 영향을 미쳤다.

둘째, 빈곤의 인종화 문제는 “지배계급의 위치에 있는 남부 백인들은 피지배 계급(동시에 피지배 인종)에게 자신들과 동등한 권리를 부여하려 하지 않는 것이다. 이들은 피지배 계급이 날 때부터 선천적인 결함이 있다는 말도 안 되는 위선을 부려 자신을 방어하고 정당화한다.”는 Niebuhr(1992: 169)의 표현대로 대부분 편견에 기초해 있다. 그러나 미국 역사

초기 노예제도에서부터 출발한 흑인에 대한 열등 이미지는 후에 미국 공공부조의 부정적 인식과 연결되어 미국의 공공부조제도의 성격을 더욱 잔여적이고 노동유인적으로 만들었다. Gilens(2012)에 의하면 흑인을 빈곤의 주인공으로 생각하는 '빈곤의 인종화' 즉 빈곤 이미지의 '인종화' 단계는 1940년대~1960년대에 걸쳐 일어난 시골 남부 흑인들의 북부 도시로의 대이주와, AFDC의 인종구성변화 이 두 가지 사회적 변화에서 유래했다. 1935년 사회보장법 수립 후 주별로 흑인 수혜자 인원을 제한할 수 있도록 허용했고 각 주마다 대상자 자격을 정할 수 있는 재량권이 주어졌다. 이로 인해 1930년대 중반부터 1940년대 흑인 가정에 낮은 보조금을 지급하게 되었고 많은 아프리카계 미국인들은 ADC(AFDC의 전신)에서 배제되게 된다. 이후 다양한 입법과 경제적 요인으로 AFDC의 인종구성 비율 중 아프리카계 미국인의 비율이 꾸준히 증가했다.

1960년대 후반 복지 수혜자 명단이 늘어나면서 대중의 관심은 흑인 빈곤층에게 쏠리게 된다. 이러한 복지수혜 대상자의 증가와 이주로 인한 거주양상의 인구학적 변화에 더하여 1960년대 분출된 흑인들의 법적 평등과 경제적 평등을 위한 공민권 운동과, 도시 폭동이 미국인들의 빈곤층을 바라보는 시각의 기초를 마련했다. 실제 공공부조제도인 AFDC 프로그램 수혜자 중 흑인이 차지하는 비중이 많지 않음에도 불구하고 복지 수혜라고 하면 흑인을 떠올리는 편견과, 흑인이 다른 미국인보다 직업윤리에 대한 헌신이 부족하다는 인종적 고정관념은 미국 대중들이 미국의 복지제도 발전을 반대하는 핵심역할을 하고 있다.(Gilens, 2012)

이러한 빈곤 이미지 문제 외에 실제 정책 내용에 있어서 인종의 사회적 특성을 고려하지 않음으로 인해 흑인에게 불공평한 영향을 미치는 제도도 있다. 그 사례로 연금보험인 OASDHI(Old Age, Survivor, Disability and Health Insurance)의 경우 소득에 근거해 급여가 제공되어 상대적으로 백인보다 소득이 적었던 흑인은 반사적 불이익을 볼 수밖에 없었다(이병철, 1995: 42-43). 또 보수주의 백인 정치인 중 일부는 흑인을 비롯한 소수민족의 출산율이 높아지는 것을 우려해 출산율을 증가시킬 내용이 들어있는 사회복지정책에 반대하기도 한다. 예로 흑인 아동의 증가로 흑인 전체인구가 커지는 것을 우려해 백인 정치세력이 아동수당(가족수당) 도입을 꺼리는 것을 들 수 있다(김태성 외 2005).

V. 결론

일찍이 프랑스의 정치사상가이자 역사학자인 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 1830년대 미국을 관찰한 후 미국을 가리켜 모든 나라와 상이한 나라라 규정하면서 미국 예외주의(American Exceptionalism)라는 용어를 사용했다. 이 용어는 현대로 오면서 미국인들의 자

국 우월주의와 연결되기도 한다. 그러나 립셋(Seymour M. Lipset)이 자신의 저서에서 밝혔듯이 미국의 특이성은 ‘양날의 칼’의 성격을 가진다.

그것은 높은 수준의 개인적 책임감, 독립적인 진취성, 자원봉사문화를 함양하는 한편, 이기적인 행동과 원자론적 분열, 공동선에 대한 경시 역시 조장한다. 좀 더 구체적으로 미국적 신조 가운데 개인주의에 대한 강조는 전통적인 형식의 공동체적 도덕을 위협하고, 따라서 매우 유해한 탐욕적 행동의 경향을 역사적으로 조장해 왔다.(Lipset, 2006: 394-395)

립셋은 미국의 복지에 대해 ‘복지지진아’라는 용어를 쓰며 미국 예외주의의 양날의 칼 중 부정적인 칼날에 복지 문제를 배치한다. 그가 말했듯이 미국의 개인주의적 신념은 이기적인 행동과 공동선에 대한 경시, 불평등한 소득재분배, 낮은 수준의 복지체제와 긴밀히 연관되어 있다.

지난 세기 동안 유럽 등 선진국들이 복지제도를 발전시켜 복지국가를 이룩해 가는 동안 미국은 유럽 국가들과는 달리 복지국가로의 발전에 소극적인 자세를 취해 왔다. 복지 선진 국가들로 알려진 북유럽 국가들과는 말할 것도 없고 ‘영미권’ ‘앵글로색슨권’이라고 불리면서 함께 분류 지워지는 영국과도 실제로는 복지이념이나 체제에 있어서는 많은 차이가 난다. 그 원인으로 가장 많이 지적하는 것이 미국인들의 개인주의적·자유주의적 이념을 추종하는 사고방식이다.

광활한 아메리카 대륙으로 건너가 영국의 식민지에서 독립한 국가로 출발하면서 과거의 역사적 전통이나 잔재에 눌리지 않고 자유롭게 스스로를 개척해 나갈 수 있는 기회와 산업화의 급속한 발전, 그리고 두 번의 세계대전을 기회로 미국은 급성장하였고 자조, 자립, 기회에 대한 확신과 믿음은 미국인들 안에 개인주의적 자유주의 이데올로기로 수렴된다. 이러한 사고방식은 그대로 사회복지영역에도 적용되어 미국은 빈곤의 원인을 개인적인 속성 즉 게으름이나 비도덕성에서 기인한다는 신념을 가지고 사회복지적 지원은 시장과 가족 영역에서 도태된 경우만을 대상으로 선별적이고 제한적으로 이루어져야 한다는 신념을 반영시켜 왔다.

물론 1929년 대공황을 거치면서 미국인들의 빈곤을 바라보는 관점에 변화가 있었고 대공황을 계기로 사회보장법이 제정되면서 공적사회복지제도의 기초가 마련되고 확대되기도 했으나 미국노동계급은 자신들을 직접적으로 대변할 정당을 가지지 못하여 노동계급의 관점이 아닌 자본계급의 이해가 미국의 빈곤정책에 반영되게 되고 노동계급과 빈민들은 ‘대상자’로 남아 정책형성에 영향력을 행사하지 못하였다(이병렬, 2002) 이후 전개된 사회복지제도 개혁 시도와 변화 과정들에서도 여전히 변치 않은 미국적 관점이 정책에 반영되었다. 1990년대 중반 미국 대중들의 정서는 복지를 제한하기를 바라고 국가의 경제 개입의 일

부 형태에 대해서도 반대했다(Lipset, 2006:428). 특히 1996년 이루어진 사회복지개혁에서 아동수당의 의미를 내포하고 있던 공공부조인 AFDC를 TANF로 대체하면서 추가된 조건들 즉 수급기간 제한, 노동강제 조건 등은 사회복지정책을 통해 미국의 원하는 바가 무엇인지 우리에게 보여준다. 그것은 결과의 평등보다는 개인적인 성공이나 기회의 균등에 대한 기본적인 강조를 재확인하는 듯(Lipset, 2006:428)하다. 그나마 오랜 진통 과정을 겪으며(물론 아직도 미국 내 논쟁이 뜨겁기는 하지만) 2010년 의료보험법이 역사적으로 통과되는 장면에서 미래의 미국사회복지의 발전적 가능성을 기대해 본다.

참고문헌

- 강명세, “미국복지국가의 특수성” 『세종정책연구』4, 1 pp. 251-276. 2008.
- 강철구. 『우리 눈으로 보는 세계사』(서울: 용의 숲. 2009)
- 강철희 · 홍현미라. “복지권에 관한 비교연구-영국과 미국을 중심으로” (사회보장연구 제 19권 제 1호. 2003)
- 김태성 · 류진석 · 안상훈 『현대복지국가의 변화와 대응』(파주: 나남출판. 2005)
- 김종일. 『복지에서 노동으로』.(서울: 일신사. 2001.)
- 남기민. 『사회복지정책론』(서울: 학지사. 2010)
- 문성웅 · 김진수 · 이용갑 · 황라일 · 최인덕 · 서수라, 『2008년도 외국의 보건의료체계와 의료보장제도 연구』(서울: 국민건강보험공단 건강보험연구원, 2008)
- 민광호. “신자유주의적 세계화에 대한 사회교리적 고찰” 대전 가톨릭대학교 석사논문 (미간행). 2003.
- 박병현. 『복지국가의 비교: 영국, 미국, 스웨덴, 독일의 사회복지역사와 변천』(고양: 공동체. 2005)
- 박병현. 『사회복지와 문화: 문화로 해석한 사회복지의 발달』(서울: 집문당. 2008)
- 박병현. 『사회복지의 역사』(고양: 공동체. 2010)
- 신조영. “미국적 가치관 비판: 개인주의와 물질주의를 중심으로.” 『미국사연구』제13집, 193-212. 2001.
- 양재진, “세계화, 신보수주의. 그리고 미국 사회복지개혁” 『한국정책논집』2, pp.16-29. 2002.
- 원석조. 『사회복지역사의 이해』(파주: 양서원. 2001)
- 이병렬, 『스웨덴, 영국, 미국의 빈곤정책』(서울: 양지사. 2002)

- 이병철. “미국사회복지정책의 한국적응에 관한 정책적 연구” 『울산대학교 사회과학 논집』 제 5권 1호. pp. 27-56. 1995.
- 정건화, “미국의 의료개혁 끝나지 않은 이념전쟁” 『민주사회와 정책연구』 통권 19호. 2011.
- Alesina, Alberto and Edward L. Glaeser. “Why are welfare states in the US and Europe so different? What do we learn?” *Horizon Stratégiques*, No. 2, pp. 50-61. 2006.
- Gramsci, Antonio. 『그림시의 옥중수고 1』. 이상훈 역. (서울: 거름, 1999)
- Esping-Anderson, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Cambridge: Polity. 1990)
- Flora, P. and J. Alber “Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe”. In: Flora, P. and J. Alber (ed.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick and London, Transaction Books, pp. 37-81. 1981
- Furniss, N. & Tilton, T. *The Case for the Welfare State* (Indiana: Indiana University Press. 1977)
- Ginsberg, Leon. 『사회복지정책의 이해』. 안치민 역. (서울: 일신사. 2000)
- Jansson, Bruce S. *The reluctant welfare state : A History of American Social Welfare Policies*. (California Wadsworth Publishing Company, 1988.)
- Katz, Michael B. *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America* (New York: Basic Books, 1986)
- Gilens, Martin. 『왜 미국인은 복지를 싫어하는가』. 엄자현 역. (서울: 영림카디널. 2012)
- Lipset, Seymour M. 『미국예외주의』. 문지영 · 강정인 · 하상복 · 이지윤 역. (서울: 후마니타스, 2006)
- Maurice Mullard & Paul Spicker. 박형신 · 송영민 · 박보영 역. 『사회이론과 사회복지』. (서울: 일신사. 2004)
- Niebuhr, Reinhold. 『도덕적 인간과 비도덕적 사회』. 이한우 역. (서울: 문예출판사. 1992)
- OECD(<http://www.oecd.org/statistics/>) 2012. 검색일 2012. 8. 2.
- Orloff, A. S. *The Political Origins of America's Belated Welfare State*. M. Weir, A. S. Orloff, T. Skocpol (Eds.), *The Politics of Social Policy in the United States*. (Princeton: Princeton University Press, 1988, pp. 37-80).
- Rimlinger, Gaston V. 『사회복지의 사상과 역사』. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 역. (파주: 한울. 1991)

- Smith, Tom W. “The Welfare State in Cross-National Perspective”. *Public Opinion Quarterly*, 51, 3, pp. 404-421. Fall 1987
- U.S. Census Bureau. “Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010”. U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2011