

미국의 “복지후진성”에 관한 연구

— 유럽복지국가들과의 비교 —

김태성*

I. 서론	6. 사회복지의 분배효과
II. 미국의 “복지후진성”의 실체	7. 사회복지의 빈곤제거효과
1. 사회보험의 도입시기	III. 미국의 “복지후진성”의 설명
2. 공공부문의 사회복지지출의 규모	1. 사회문화적변수들
3. 사회복지수혜자의 규모	2. 정치적변수들
4. 사회복지급여액의 규모	3. 경제적변수들
5. 사회복지수급의 형태	4. 상황적변수들
	IV. 한국사회복지발전에서의 함의

I. 서론

오늘날 미국은 모든 선진산업국가들을 포함하여 전세계 84개 국가들이 갖고 있는 공적의료보험제도를 갖고있지 않으며,¹⁾ 또한 보편적(universal) 프로그램으로서 전세계 63개 국가들이 갖고있는 아동수당제도도 갖고 있지 않다.²⁾ 또한 미국은 국민총생산에 공공부문의 사회복지비용이 차지하는 비율이 선진산업국가들 가운데서 가장 낮은 나라들 가운데 하나다.³⁾ 또한 근대적인 의미의 사회복지제도인 사회보험의 도입시기가 미국은 유럽의 선진산업국가들에 비하여 반세기 혹은 한세대가 늦다.⁴⁾

* 한림대학교 사회사업학과 교수

- 1) 미국은 65세 이상의 노인만을 대상으로 하는 공적의료보험 — Medicare — 만이 있다.
- 2) U. S. Department of Health and Human Services, Social Security Programs Throughout the World, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1988.
- 3) OECD, Social Expenditure 1960-1990, Paris : OECD, 1985, Table 1.
- 4) P. Flora and A. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick : Transaction Books, 1982, p. 59, 83.

이러한 이유등으로 국가간의 사회복지를 비교하는 학자들 사이에는 미국은 유럽의 복지국가들과 비교할 때 이른바 “복지후진국(Welfare Laggard)”으로 간주되는 경향이 있다.⁵⁾

그러나 이러한 이유들만으로 단순히 국가들간의 사회복지발전의 등급을 매기는 일은 문제가 있다. 왜냐하면 각 국가의 사회복지제도는 국가마다 처한 상황의 특수성으로 인하여 매우 다양하기 때문에 복지국가의 바람직한 특성의 모델이 없기 때문이다.

따라서 어떤 국가는 특정의 프로그램이 없는 대신에 그 기능을 다른 것으로 대신하게 할 수 있다. 또한 특정 제도의 도입시기가 늦어도 그 제도의 대상이나 급여수준등을 빠른 속도로 확대하여 빨리 도입한 국가들의 수준에 도달하거나 능가할 수도 있다. 또한 특정국가의 사회복지에 대한 공공부문의 지출이 적다고 해서 그 국가의 구성원들의 복지가 반드시 열악한 것도 아니다. 왜냐하면 개인의 복지는 공공부문 이외에 민간부문에서도 많은 부분 해결되기 때문이다.

국가간의 사회복지발전정도를 이상적으로 비교하기 위하여는 다음의 몇가지 점들을 규명해야 한다. 첫째, 사회복지급여를 받는 수혜자비율의 국가별 차이, 둘째, 수급자가 받는 급여액의 상대적 차이, 셋째, 수급형태와 방법의 차이, 넷째, 복지제도의 분배효과의 국가별 차이, 마지막으로, 사회복지의 결과로서 빈곤제거율의 차이, 이 글의 첫번째 목적은 이러한 점들을 분석하여 미국의 “복지후진성”의 실체를 좀더 명확히 밝히는데 있다.

이러한 작업을 한 후 그렇다면 왜 미국이 유럽의 선진산업국가들에 비하여 “복지후진국”이 되었는가를 설명하는 것이 필요하다. 미국은 유럽의 국가들과는 여러가지 면에서 특이하다.

미국은 유럽의 선진산업국가들과 비교할 때 자본주의와 자유주의(Liberalism)의 가치관에 의하여 가장 크게 지배되어, 사회주의의 영향이 가장 약한 나라이다.

사회문화적인 면에서 미국은 유럽의 국가들이 갖고 있었던 봉건제도의 경험이 없었고, 다양한 인종, 피부색, 언어, 종교의 배경을 가진 이민자들로 구성된 나라이다.

정치적인 면에서 미국은 역사적으로 중앙정부의 권한이 상대적으로 약했고, 또한 국가관료체제가 미약해왔다. 경제적인 면에서 미국은 20세기에 들어와서 세계최대의 부유국으로 세계경제를 지배해 왔고, 이를 위하여 유럽의 선진산업

5) 예를 들면, H. Wilensky, The Welfare State and Equality, Berkeley : University of California Press, 1975.

국가들 어떤 국가들 보다 군사비에 많은 지출을 하였다. 이 글의 두번째의 목적은 이러한 여러가지의 요인들을 분석하여 미국이 “복지후진국”이 된 원인을 설명하는데 있다.

오늘날 한국은 사회복지발전의 초기단계에 있다. 이 시점에서 한국의 복지발전의 기본방향을 정립할 필요가 있는데, 이를 위하여는 우리 보다 사회복지가 발전된 나라들의 경험들을 비교분석하는 것이 중요하다. 특히 경제적으로 유럽의 어느나라 보다 발전되었던 미국이 왜 복지국가발전에는 낙후되었는가를 이해하는 것은 우리의 사회복지발전 방향을 정립하는데 도움을 줄 수 있다.

이 글의 세번째의 목적은 미국과 유럽의 선진산업국가들의 복지발전의 이유를 비교분석하여 우리의 복지발전의 방향정립에 주는 함의를 논의하는데 있다.

II. 미국의 “복지후진성”의 실체

여기서는 미국이 유럽의 복지국가들에 비하여 사회복지가 어느 정도나 미발전되었는지를 밝히기 위하여, 복지수혜자의 비율, 급여액, 수급형태, 복지의 분배효과, 그리고 빈곤제거율등의 면을 분석한다. 그러나 이에 앞서 통상적인 사회복지비교에 많이 사용되는 두가지 척도-사회보험의 도입시기와 공공부문의 사회복지지출이 국민총생산에 차지하는 비율-도 비교분석할 필요가 있다.

1. 사회보험의 도입시기

(표 1)에서 보듯이 1883년 독일의 의료보험을 필두로 하여 대부분의 유럽의

(표 1) 유럽의 주요국가의 최초 사회보험 도입연도

국 가	산재보험	의료보험	노령연금	실업보험
오스트리아	1887	1888	1906	1920
독일	1884	1883	1889	1927
네델란드	1901	1913	1913	1916*
스웨덴	1916	1891*	1913	1934*
프랑스	1946	1930	1910	1914
영국	1946	1911	1908	1911
미국**	1908	1965	1935	1935

* 이것들은 정부보조 임의가입방식을 택한 것이다. 나머지 모든 것들은 강제보험이다.

** 미국의 최초산재보험은 연방정부 직원만을 대상으로 한 것이고, 1965년의 의료보험은 65세 이상의 노인만을 대상으로 한다.

자료: P. Flora and A. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick : Transaction Books, 1982, p. 59.

국가들은 19세기말과 20세기초에 걸쳐 사회보험을 도입하였다. 이에 반하여 미국은 1935년에 비로소 연방정부의 책임하에 사회보험을 실시하기 시작하였다.⁶⁾

그러나 이러한 도입시기만으로 복지발전의 정도를 비교하는 것은 무리가 있다. 왜냐하면 국가에 따라서 도입은 빨리 했어도 확대를 천천히 하는 경우가 있는 반면에, 도입은 늦어도 확대를 빨리하는 나라가 있기 때문이다. 예를 들면, 노령연금의 경우 스웨덴이나 영국의 경우 도입은 독일보다 20년 이상 늦었지만 도입당시에 이미 연금의 대상의 면에서 독일을 앞지른다.⁷⁾

미국의 경우도 독일보다 노령연금의 경우 한세대 이상 늦게 시작했지만 1939년의 확대로 그 대상에 있어서 독일의 수준에 다다른다.⁸⁾

또한 미국은 노령연금을 도입하기 훨씬 이전에 상당수의 노인들이 남북전쟁 연금법(Civil War Pension Law)의 확대로 연금의 혜택을 받고 있었다. 예를 들면, 1880년대에서 1910년대에 걸쳐 미국전체의 65세 이상 노인의 약 30%가 연금혜택을 받았는데 이를 위하여 그 당시 미국연방정부예산의 약 20~30%가 사용되었다.⁹⁾ 이것으로 미루어 볼 때 19세기말과 20세기초에 미국의 노인들이 독일이나 기타 유럽국가들의 노인들 보다 복지혜택을 적게 받았다고 말하기 어렵다. 즉 공적사회보험의 도입시기 만으로 복지발전을 판단하는 것은 한계가 있다.

2 공공부문의 사회복지지출의 규모

국가간의 사회복지비교에 가장 많이 사용되는 척도는 공공부문의 사회복지비용이 국민총생산에 차지하는 비율이다. 이것에 의하면, <표 2>에서 보듯이, 미국은 유럽의 국가들에 비하여 훨씬 낮다. 이러한 비율 만으로 미국인의 복지가 유럽인의 그것 보다 낮다고 단정하기는 어렵다. 그 이유는 두가지다.

6) 1908년의 산재보험은 연방정부직원만을 대상으로 한 것이고, 이후 이 보험은 오늘날까지 주정부의 책임하에 운영되고 있다.

7) P. Flora and J. Alber, "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe," in P. Flora and A. Heidenheimer, ed., The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick: Transaction Books, 1982, p. 76.

8) G. Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia, New York: John Wiley and Sons, Inc., 1971, p. 236.

9) 남북전쟁연금의 수급자격은 남북전쟁에 90일 이상 참여했던 백인 남자는 누구나 대상이 되고, 후에 이것은 가족에게까지 확대가 되었다.

A. S. Orloff and T. Skocpol, "Why not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920s," American Sociological Review, Vol. 49, 1984, p. 728.

〈표 2〉 사회복지에 대한 정부지출과 총지출*의 국가별 비교, 1980

국 가	(국내 총생산의 %로서)											
	교 육		건 강		연 금		실 업		기 타**		합 계	
	정부지출	총지출	정부	총지출	정부	총지출	정부	총지출	정부	총지출	정부	총지출
캐나다	7.5	8.1	5.6	7.5	3.5	4.8	1.5	1.5	2.2	2.2	20.3	24.2
프랑스	4.9	4.9	6.7	8.0	10.0	10.0	1.7	1.7	7.7	7.7	31.0	32.3
독일	4.4	4.4	6.1	8.7	13.3	13.3	1.5	1.5	5.8	5.8	31.1	33.7
이태리	4.0	4.0	5.9	6.8	12.1	12.1	0.5	0.5	2.5	2.5	25.0	25.9
일본	5.1	6.3	4.8	5.0	4.2	4.2	0.3	0.3	1.0	1.0	15.4	16.8
영국	5.6	5.6	5.8	5.8	5.8	9.0	0.5	0.5	5.2	5.2	22.9	26.1
미국	4.9	6.6	4.5	9.5	6.3	8.1	0.6	0.6	1.4	1.4	17.7	26.2

* 여기서 총지출이라 함은 정부지출에 민간부문의 사회복지지출(예를들면, 사용자가 피고용자를 위하여 가입하는 민간의료 혹은 연금보험)을 합한 것이다.

** 국가마다 상이한 여러형태의 사회복지 프로그램을 포함한다. 아동수당을 갖고 있는 나라는 이것을 여기에 포함시키고, 없는 나라는(미국) 주로 공적부조 프로그램이 포함된다(예, AFDC).

자료: IMF, Aging and Social Expenditure in the Major Industrial Countries, 1980-2025, Washington, D. C.: IMF, 1986 Table 15 and 16.

첫째, 미국의 공공부문의 복지지출이 낮은 것에는 상당부분 노인의 숫자가 유럽국가들에 비하여 적은 것에 기인한다. 특히 오늘날 선진산업국가들에서의 노인들의 복지가 전적으로 정부에 의존하고 있고, 따라서 공공부문의 사회복지의 총비용 가운데 半 이상이 노인들에게 사용되는 것을 고려할 때 이러한 설명은 설득력이 있다.¹⁰⁾ 1980년 현재 미국의 65세 이상의 노인의 전체인구의 비율은 11.2%인 반면에, 프랑스는 14%, 독일은 15.5%, 영국은 14.8%등이다.¹¹⁾

둘째, 한 국가의 구성원의 복지는 공공부문 이외에 민간부문에서도 많이 해결된다. 즉 개인의 복지는 시장에서의 각종의 직업복지에 의하여 이루어질 수 있고, 가족간 혹은 가족내의 소득전이(Inter or Intra-Family Income Transfer)에 의하여 이루어 질 수 있고 또한 민간사회복지기관들에 의하여 이루어질 수도 있다.¹²⁾

미국은 전통적으로 민간부문의 사회복지에의 역할이 강해왔다. 특히 직업복지의 일환으로 사용자가 피고용자를 위하여 가입하는 민간연금과 민간의료보험의 규모는 상당히 크다. 〈표 2〉는 이러한 민간부문의 사회복지지출을 공공부문

10) IMF, 전계서, p. 58, 64.

11) 월책, p. 61.

12) R. Rose, "Common Goals But Different Roles: The State's Contribution to the Welfare Mix," in R. Rose and R. Shirator: (eds), The Welfare State East and West, New York: Oxford University Press, 1986, pp. 13-39.

의 지출에 합한 총사회복지지출의 국가별 비교를 보여준다. 이것에 의하면 공공부문만의 지출과 비교할 때 큰 차이를 보여 미국은 유럽의 복지국가들 가운데 중간정도에 위치하게 된다.

그러나 한편으로는 이러한 민간부문의 사회복지지출은 공공부문의 지출보다 분배적 차원에서 역진성이 특히 강하기 때문에 두 부문을 합한 수치를 비교하는 것은 의미없는 것으로 비판된다.

여하튼, 공공부문이든 민간부문이든 이러한 총합적자료(aggregate data)로서의 사회복지지출의 비교만으로 미국을 “복지후진국”이라고 단정하기에는 미흡하다. 필요한 것은 사회복지의 수혜자인 개별가족에 대한 미시적자료(Microdata)이다. 지금부터는, 비록 제한된 국가들이지만, 이러한 자료의 분석을 통하여 미국의 “복지후진성”의 실체를 좀더 명확히 규명하고자 한다.

3. 사회복지수혜자의 규모

국가구성원들 가운데 어느 정도나 사회복지혜택을 받는지를 비교하는 것은 사회복지발전의 정도를 이해하는 좋은 작업이다. 즉 국가구성원 대부분이 사회복지혜택을 받는 국가는 일부만이 혜택을 받는 국가 보다 사회복지가 발전되었다고 말하기 쉽다. 이것은 사회복지발전역사에서 처음의 “징벌적”에서 오늘날의 “권리적”사회복지로 발전되고 있는 점을 보여준다고 할 수 있다.

(표 3) 국가간 정부 사회복지급여의 규모의 비교¹⁾

형 태	수혜자비율(%)			평균수혜액 ²⁾			수혜자가족의 전체 소득에 ³⁾ 차지하는 평균 비율(%)		
	스웨덴	영국	미국	스웨덴	영국	미국	스웨덴	영국	미국
사회보험	46.0	24.6	11.4	636	701	842	3.8	4.5	11.0
아동수당	61.6	40.5	0	410	279	0	4.1	2.5	0
공적부조	9.5	7.9	7.0	560	1015	1380	3.2	7.6	21.4
모든형태	81.4	58.6	16.3	722	615	1205	5.7	3.8	14.4

1. 가구주의 나이가 경제활동에 가장 적극적으로 참여하는 25-54세만을 대상으로 한다. 또한 여기서의 사회복지급여는 현금급여만을 계산한 것이다.
2. 여기서의 숫자는 각국가의 평균가족소득을 10000으로 했을때의 상대적 숫자이다.
3. 여기서의 평균비율은 정확히는 중위비율(median percent)이다.

자료 : L. Rainwater, M. Rein, and J. Schwartz, Income Packaging in the Welfare State, New York : Oxford University Press, 1986, p. 134.

(표 3)은 세나라의 공공부문의 사회복지급여를 받는 사람의 비율을 보여준

다.¹³⁾

이것에 의하면 사회복지수혜자의 비율이 미국은 스웨덴이나 영국에 비하여 훨씬 적다. 미국인들 중 약 16%가 사회복지의 현금소득을 받는 반면에, 스웨덴의 80%, 영국의 59%가 그러한 소득을 받는다. 이러한 큰 차이는 미국이 보편적 프로그램으로서의 아동수당제도를 갖고있지 않은 점에서 크게 기인한다.

그러나 사회보험의 경우도 미국은 수혜자가 11%이고, 반면에 스웨덴과 영국은 각 46%와 25%이다. 한편 공적부조의 경우 미국의 수혜자는 7%인 반면에 스웨덴은 9.5%, 영국은 8%이다. 이러한 일반적 수혜자비율로 볼 때 미국에서의 사회복지의 스웨덴과 영국에 비하여 일반화가 안되어 있다.

사회복지의 중요한 목표중의 하나는 저소득계층이 얼마나 복지혜택을 받느냐에 있다. 따라서 소득계층별 수혜자비율을 비교하는 것이 중요하다. <표 4>의 II에서 보면, 복지소득이전의 소득(pre-transfer income)만으로 소득계층을 6 등

〈표 4〉 소득계층별 사회보험에의 참여율과 급여율

소득 계층*	스웨덴			영국			미국		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
최고소득 16.7%	15.3	44.9	4.8	10.8	24.0	3.2	4.2	3.6	4.8
두번째 고소득 16.7%	13.4	49.2	5.6	7.0	16.0	3.9	5.4	5.8	5.1
세번째 고소득 16.7%	11.3	42.9	5.7	9.6	18.7	5.7	3.8	6.3	4.1
네번째 고소득 16.7%	12.8	43.3	7.6	13.0	28.0	7.0	17.0	11.9	9.8
다섯번째 고소득 16.7%	12.9	41.7	8.9	15.7	25.5	8.6	20.9	15.6	12.7
최저소득 16.7%	34.2	54.3	22.6	43.9	36.7	28.1	48.7	25.2	35.9

* 여기서의 소득은 사회복지 소득 이전의 소득(pre-transfer income)을 말한다.

I = 전체 사회보험 급여액을 각 소득계층이 차지하는 비율

II = 사회보험급여를 받는 각 소득계층의 비율

III = 각 소득계층의 총소득에서 사회보험 급여액이 차지하는 평균비율

자료: L. Rainwater, et al. 전제서, p. 176.

분 하였을 때 가장 못사는 16.7%의 사람들 가운데 미국은 25%의 사람들이 사회보험으로 부터의 소득을 받는 반면에, 스웨덴과 영국은 각각 54%와 37%이다.

반면에 가장 잘사는 16.7%의 사람들 가운데 미국은 4%, 스웨덴은 45%, 영국은 24%의 사람들이 이러한 소득을 받는다. 흥미로운 것은 스웨덴에서는 소

13) 여기서는 가구주가 노인인 가족은 제외되었고, 또한 사회복지급여는 현금급여만을 대상으로 하였다. 그 이유는 오늘날 선진산업국가들에서 노인들의 대부분이 사회복지수혜자이고, 또한 의료혜택등과 같은 비현금급여는 대부분의 국가구성원이 혜택을 받고 있기 때문에 명확한 비교를 어렵게 만들기 때문이다.

독계층간의 사회보험수혜비율의 차이가 거의 없는 반면, 미국에서는 크게 차이가 있어 소득이 올라갈수록 수혜비율은 크게 떨어진다.

한편 공적부조의 경우, <표 5>의 I에서 보듯이, 생활수준에 따라 5등급으로 나눌때 각국가의 중위소득(median income)의 50% 이하의 소득계층 - "빈곤"계층 - 에 속하는 사람들 가운데 미국의 경우 35%가 공적부조의 소득을 받는 반면에 스웨덴과 영국은 각각 29%, 50%이다. 또한 중위소득의 50~70%의 소득계층 가운데 미국은 11%, 스웨덴은 29%, 영국은 12%이다.

<표 5> 소득계층별 공적부조에의 참여율과 급여율

생활수준*	스웨덴			영국			미국		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
"빈곤"	29	8	46	50	27	77	35	27	81
"빈곤에 근접"	29	2	29	12	4	9	11	4	10
"그럭저럭"	10	1	19	4	2	6	3	5	6
"안정·편안"	3	2	6	5	2	5	·	3	1
"부유함"	1	1	1	3	2	3	1	10	4

* 생활수준에서 "빈곤"은 중위소득(median income)의 50% 이하를 말하고; "빈곤에 근접"은 50%~70%; "그럭저럭"은 70%~100%; "안정·편안"은 100%~130%; "부유함"은 130% 이상을 말한다.

I=공적부조 급여를 받는 비율

II=전체가족소득에 공적부조 급여액이 차지하는 평균비율

III=각 생활수준계층이 차지하는 공적부조 급여액의 점유율

자료 L. Rainwater, et al, 전계서, p. 198.

이러한 수치로 볼 때 빈곤계층에 촛점을 맞추는 공적부조의 경우도 수혜자의 비율에서 미국은 스웨덴이나 영국에 비하여 적다. 요컨대 미국은 수혜자의 비율에서 전체국민이든 저소득계층만이든 또한 사회보험이든 공적부조이든 스웨덴이나 영국에 비하여 후진성을 면치 못하고 있다.

4. 사회복지급여액의 규모

수혜자비를 보다 어떤면에서 더 중요한 비교의 지표는 수혜자가 받는 액수가 어느정도이고 이것이 수혜자의 전체소득에 얼마나 기여하느냐의 문제이다. 즉 수혜자의 생활에 복지급여액이 얼마나 중요한가를 비교하는 것이다.

<표 3>에서 보듯이, 각국가의 평균가족소득을 10000으로 했을때,¹⁴⁾ 미국의 복

14) 이것은 각국가의 화폐의 구매력의 차이를 고려하여 상대적 비교를 위하여 만든 표준화된 수치이다.

지수혜자가 받는 모든 형태의 평균수혜액은 1205이고, 스웨덴과 영국은 각각 722, 615이다. 특히 공적부조의 경우 크게 차이가 나 미국의 수혜자의 공적부조로부터의 평균수혜액은 1380인 반면에 스웨덴과 영국은 각각 560과 1015이다. 한편 사회보험의 경우 별 차이를 안보여 미국의 경우 842, 스웨덴의 636, 영국의 701이다.

이러한 수치로 볼 때 미국사회복지의 특징은 사회복지혜택을 받는 사람의 비율은 적어도 일단 받으면 액수에 있어서는 유럽의 국가들에 비하여 많다는 점이다. 즉 목표효율성(target efficiency)을 최대한도로 얻고자 하는데 있다.

한편 복지수혜자가족의 생활에 복지소득이 기여하는 정도를 보면, 미국의 경우 수혜자가족의 전체소득 가운데 복지소득이 중위비율(median percent)로서 14%를 차지하는 반면에 스웨덴과 영국은 각각 6%, 4%이다. 특히 이러한 복지소득의 의존율이 공적부조의 경우 더 명확히 차이가 나 미국의 경우 공적부조수혜자들은 그들의 소득의 약 21%를 공적부조에 의존한다. 스웨덴과 영국의 비율은 각각 3%, 8%이다.

한편 소득분포의 正의 비대칭성(Positive Skewness)을 고려하여 평균비율(mean percent)로 분석할 때, 미국의 경우 복지수혜자가족의 전체소득에 차지하는 복지소득의 비율은 27%이고, 스웨덴과 영국은 각각 9%, 11%이다. 특히 가장 못사는 수혜자 10%의 경우, 미국은 복지소득이 전체가족소득의 75% 이상을 차지하고, 스웨덴과 영국은 각각 20%와 25%이다. 간단히 말하여 복지급여액의 규모에 있어서 미국의 복지수혜자는 스웨덴이나 영국에 비하여 많은 액수를 받고, 또한 이러한 복지소득은 그들의 생활에 더 크게 기여하는, 즉 복지소득의존율이 높다.

5. 사회복지수급의 형태

사회복지수혜자가 받는 사회복지의 형태는 크게 세가지다. 자산조사(means test)에 의한 공적부조, 기여에 의한 사회보험, 그리고 비자산조사, 비기여의 보편적 프로그램, 사회복지발전역사에서 볼 때 처음의 형태는 공적부조이다. 이것은 인간의 존엄성이 무시되고, “징벌적”이고, 수혜자로 하여금 치욕을 갖게하는 문제점들이 있다. 이러한 점들을 해결하기 위하여 나온 것이 기여에 의한 계약상의 권리(contractual right)로서의 사회보험이다. 그 다음으로 발전된 것이 사회구성원 누구나 받을 수 있는 사회권(social right)으로서의 보편적 프로그램이다.

따라서 국가간의 복지발전의 정도를 비교하는 좋은 지표는 총사회복지지출

가운데 이러한 세가지 형태의 프로그램이 차지하는 비중을 보여주는 것이다. <표 6>에서 보듯이 미국은 유럽의 복지국가들에 비하여 공적부조에 의존하는 경향이 강하게 나타난다. 즉 미국은 전체 사회복지지출 가운데 아직도 12%를 공적부조의 형태로 사용하는 반면에, 유럽의 복지국가들은 보편적프로그램인 아동수당에 많은 지출을 한다. 이러한 면에서도 미국은 유럽의 복지국가들에 비하여 “복지후진국”이라 할 수 있다.

〈표 6〉 사회복지에 대한 정부지출의 부문별 비중의 국가별 비교*

국 가	연 금	(전체정부지출의 %로서)				
		아동수당	질병급여	실업보험	공적부조	기 타
오스트리아	80	11	4	2	0	4
영 국	63	7	12	9	9	0
이 태 리	67	11	11	3	1	7
일 본	65	3	15	8	6	2
프 랑 스	56	20	11	2	4	7
스 웨 덴	62	14	18	4	3	10
서 독	72	3	8	3	4	10
미 국	73	0	4	7	12	4

* 여기서는 현금급여만을 포함시킨 것이다. 따라서 의료서비스, 교육 등이 제외된 것이다.

자료 : OECD, Public Expenditure on Income Maintenance Programmes, Paris: OECD, 1976, Table 2.

6. 사회복지의 분배적효과

사회복지의 중요한 목표는 저소득계층이 사회복지로 부터 어느정도의 혜택을 받느냐에 있다. 이러한 분배적효과는 두가지로 나누어 분석할 수 있다. 첫째는 전체사회복지급여액 가운데 각 소득계층이 차지하는 비율이고, 둘째는 각계층의 총가족소득에서 사회복지급여액이 차지하는 평균비율이다.

먼저 사회보험의 경우, <표 4>에서 보듯이, 미국의 가장 못사는 16.7%의 사람들이 전체사회보험급여액의 약 半을 차지하는 반면에 스웨덴의 이러한 수치는 34%이고 영국은 44%이다. 한편 최고소득계층의 경우는 미국이 사회보험급여액의 4%, 스웨덴이 15%, 영국이 11%를 각각 차지한다. 미국의 경우 소득이 높을수록 사회보험급여점유율은 크게 떨어진다. 즉 미국이 이러한 면에서 더 분배적이라 할 수 있다.

한편 각 소득계층의 총소득에서 사회보험급여액이 차지하는 평균비율을 보면 가장 못사는 16.7%의 미국사람들에서는 사회보험급여액이 그들의 전체소득의

36%를 차지하는 반면, 스웨덴은 23%, 영국은 28%이다. 이것으로 볼 때도 사회보험급여의 분배적 효과가 스웨덴과 영국에 비교하여 미국에서 더 크다고 볼 수 있다.

이어서 공적부조의 경우를 보면, <표 5>에서 보듯이, “빈곤”계층이 미국의 경우 전체공적부조급여액의 81%를 차지하는 반면에, 스웨덴은 46%이고 영국은 77%이다. 또한 미국의 “빈곤”한 계층에게는 공적부조급여액이 그들의 전체 가족소득에 평균적으로 27%를 차지하는 반면에, 스웨덴은 8%이고 영국은 27%이다. 이러한 공적부조의 경우도 미국이 스웨덴이나 영국에 비하여 더 분배적이라 할 수 있다.

요약한다면, 사회보험이나 공적부조 둘다 그 혜택을 미국에서는 가난한 계층이 스웨덴이나 영국에 비하여 더 집중적으로 받는다.

7. 사회복지의 빈곤을 제거효과

사회복지의 궁극적인 결과를 가시적으로 볼 수 있는 것은 사회복지에 의한 빈곤제거의 효과를 비교하는 것이다. <표 7>에서 보듯이 복지소득이전의 소득(pre-transfer income)으로 미국사람들의 17%, 스웨덴의 7%, 영국의 9%의 사람들이 “빈곤”한 것으로 나타난다.¹⁵⁾ 이러한 “빈곤”한 사람들 가운데 사회복지급여에 의하여 미국은 33%, 스웨덴은 66%, 영국은 60%의 사람들이 가난을 면한다. 따라서 사회복지소득을 합한 후에도 빈곤한 사람은 미국의 경우 14%, 스웨덴의 2.5%, 영국은 4%이다.

<표 7> 사회복지 프로그램의 국가별 빈곤제거 효과성의 비교

	스웨덴	영국	미국
사회복지소득 이전소득으로 빈곤한 사람 비율(%)	6.8	8.6	16.8
사회복지 소득을 받는 가난한 사람의 비율(%)	95.4	85.8	56.0
사회복지 소득으로 빈곤을 면한 가난한 사람들의 비율	65.6	60.2	32.6
사회복지 소득에도 불구하고 여전히 빈곤한 사람의 비율	2.5	4.1	13.7

* 여기서의 빈곤선은 각 국가의 중위소득(median income)의 50%선이다.

자료 : L. Rainwater, et al, 전제서, p. 151.

15) 여기서의 빈곤선은 각국가의 중위소득의 50%선이다.

이러한 결과는 일견 전술한 미국의 사회복지급여의 높은 분배효과성과 상치 되는 것처럼 보인다. 즉 왜 미국의 사회복지급여가 저소득계층에 집중적으로 할당되는데도 빈곤율은 높은가? 이것의 이유는 미국의 복지수혜가족의 복지소득이전소득(pre-transfer income)이 스웨덴이나 영국에 비하여 상대적으로 훨씬 적기 때문이다. <표 8>에서 보듯이, 각국가의 평균가족소득을 10000으로 했을 때 미국의 공적부조수혜자가족의 평균가족소득은 5310인데 반하여, 스웨덴은 7029이고 영국은 6509이다. 즉 미국의 공적부조수혜자가족이 받는 복지소득의 액수는 많지만, 워낙 그들의 복지소득이전소득수준이 낮기 때문에 전체소득액에 있어서는 스웨덴이나 영국에 비하여 적어 결국 빈곤율이 높은 것으로 나타나는 것이다.

〈표 8〉 공적부조 수혜가족의 수입원

	스웨덴	영국	미국
평균가족소득*	7029	6509	5310
평균사회복지급여액*	1289	1535	1656
복지소득이전소득(%)	80.2	76.4	68.3
복지소득(%)	18.5	23.7	31.8
공적부조	5.1	3.4	26.5
비공적부조	13.4	10.3	5.3

* 각 국가의 평균가족소득을 10000으로 했을때의 상대적 수치

자료 : L. Rainwater, et al, 전제서, p. 194.

이상으로 미국의 “복지후진성”의 실체를 밝히기 위하여 여러면에 걸쳐서 분석하였다. 요약하면, 미국은 사회복지발전역사를 통해 볼 때 “원시적”인 프로그램이라 할 수 있는 공적부조에 의존하는 경향이 높다. 따라서 사회복지의 혜택을 받는 수혜자비율에 있어서 유럽의 국가들에 비하여 적고, 그 혜택이 저소득층에게 집중적으로 가고, 또한 수혜액이 높은 특징을 보인다.

그러나 사회복지의 궁극적 결과인 빈곤제거효과에 있어서는 미국이 스웨덴이나 영국에 비하여 낮다. 그 이유는 복지소득이전소득(일차소득)의 분배에서 미국이 스웨덴이나 영국에 비하여 훨씬 나쁘기 때문에, 빈곤정도(poverty gap)가 미국이 훨씬 커서, 가난한 미국사람들이 그들의 수입을 사회복지에 의존을 많이 하여도 결과적으로 빈곤을 벗어나는 비율이 적기 때문이다. 이것으로 볼 때 미국은 “복지후진국”이라 할 수 있다.

Ⅲ. 미국의 “복지후진성”의 설명

지금까지는 미국의 “복지후진성”의 실체에 대하여 분석하였다. 지금부터는 그렇다면 왜 미국이 유럽의 복지국가들에 비하여 “복지후진국”이 되었는가라는 질문에 답을 얻고자 한다. 미국의 “복지후진성”을 설명하는 변수들은 무수히 많을 수 있으나 - 마치 미국사회가 유럽사회들과 다른 것을 설명하는 변수들이 많은 것처럼 -, 여기서는 중요하다고 판단되는 변수들을 네가지로 분류하여 설명하고자 한다: 사회문화적, 정치적, 경제적, 그리고 상황적 변수들.

1. 사회문화적 변수들

미국의 사회복지발전을 저해한 요인들로는 흔히 봉건제도가 없었던 점, 개방된 넓은 토지, 높은 사회이동성, 사회문화적 다양성, 그리고 이민사회등을 거론한다. 이러한 변수들은 모두 유럽에서 사회복지발전에 중요한 역할을 한 노동자계급의 세력을 미국에서는 약화시키는데 기여한다.

1) 미국의 “복지후진성”을 설명하는 가장 중요하고 근본적인 설명은 미국이 유럽국가들이 갖고 있었던 봉건제도가 처음부터 없었다는 점이다.¹⁶⁾ 즉 산업화 이전의 유럽의 국가들이 갖고 있었던 귀족과 농노계급이 미국에는 없어 엄격한 사회계층의 분리현상이 존재하지 않은 점이다.

유럽의 국가들에서는 산업화가 되자 이 두계급은 복지국가발전에 서로 다른 이유로 기여한다. 즉 농노계급은 산업화가 되자 공장근로자계급이 되어 도시에 집중되어 점차 조직화되고, 19세기말경의 참정권의 확대와 사회주의운동에 힘입어 그 세력이 확대되어 기존의 질서를 위협하는 존재가 되었다. 한편, 잘 발전된 귀족계급제도로 유럽의 국가들은 온정주의적 국가관료체제(paternalistic state bureaucracy)가 발달되어 있어서 이러한 노동자계급의 위협을 “복지국가”의 형태로 빨리 그리고 효율적으로 대처할 수 있었다.¹⁷⁾ 미국에는 전통적인 엄격한 계급구조가 없음으로 인하여 유럽의 국가들에서 산업화가 되어 나타나는 첨예한 계급대립의 현상이 약하여 결과적으로 복지국가발전이 저해된 것이다.

2) 미국의 약한 계급대립현상에 기여한 또하나의 이유는 산업화초기에 많은 미국인들에게 개방된 광활한 토지이다. 유럽의 좌절된 도시의 산업근로자들에

16) 예를 들면 L. Krieger, "The Idea of the Welfare State in Europe and the United States," Journal of the History of Ideas, Vol. 24, 1963, pp. 553-68.

17) C. Lockhart, "Explaining Social Policy Differences Among Advanced Industrial Societies," Comparative Politics, Vol. 16, 1984, pp. 335-51.

게는 국가에게 그들의 문제를 해결해 줄 것을 요청 혹은 위협하는 것 이외에는 다른 대안이 없었던 반면에, 미국의 도시노동자들은 비교적 쉽게 활용가능한 광활한 개방된 토지라는 대안이 있었다. 즉 이러한 개방된 토지의 “안전판(safety-valve)” 효과는 좌절된 미국의 도시노동자들을 진정시킬 수 있었고, 또한 이것은 지역간의 이동성을 증가시켜 결과적으로 노동자들의 결속을 약화시키는 역할도 하였다.¹⁸⁾

3) 이러한 두가지의 역사적이고 자연환경의 이유로 미국은 유럽의 국가들에 비하여 사회이동성(social mobility)이 높은 사회이었다. 여기에 미국이 산업화 초기에 대중교육을 강조한 것도—유럽의 귀족교육(elite education)에 반하여—이러한 높은 사회이동성에 기여하였는데 이것도 미국의 복지국가발전에 저해가 되었다.¹⁹⁾ 즉 많은 미국노동자들은 평등한 교육의 기회로 그들의 자식들은 신분상승을 할 수 있다고 느껴 노동자계급의 계급의식이 약해졌다. 또한 이러한 높은 사회이동성은 철저한 개인주의(rugged individualism)와 “기회의 나라”로 특징지워지는 “미국주의(Americanism)”를 더욱 배양하였다. 20세기초의 미국사람들이 미국을 평등적이고 민주적인 순수한 사회주의의 천국으로 보는 이른바 “대리사회주의(surrogate socialism)”의 의식을 갖게된 것도 이러한 높은 사회이동성에서 기인한다.²⁰⁾

4) 미국의 사회복지발전을 저해한 또 하나의 변수는 미국이 피부, 인종, 종교, 그리고 언어가 다양한 사람들로 구성된 국가라는 점이다. 이러한 사회문화적 이질성은 첫째로 노동자계급을 분열시키는 데 기여했다. 미국의 노동조합의 형성시기에 백인과 흑인노동자들간의 대립은 미국노동조합의 발전의 중요한 저해요인이 되었다.²¹⁾

둘째로 남쪽州들에서의 경제는 값싼 흑인들의 노동력에 크게 의존하기 때문

18) S. M. Lipset, “Why no Socialism in the United States,” in S. Bialer, ed., Radicalism in the Contemporary Age, Boulder: Westview Press, 1977, pp. 31-150.

M. Davis, “Why the U. S. Working Class is Different,” New Left Review, No. 124, 1980, pp. 3-44.

19) A. Heidenheimer, “The Politics of Public Education, Health, and Welfare in the U. S. A and Western Europe: How Growth and Reform Potentials Have Different,” British Journal of Political Science, Vol. 3, 1975, pp. 315-340.

20) S. M. Lipset, 전게서.

21) 예를 들면, 백인노동자들이 파업할때 사용자들은 값싼 임금의 흑인노동자들로 대체하여, 백인들의 흑인노동자들에 대한 적대감을 높였다.

E. Bonacich, “Advanced Capitalism and Black/White Race Relations in the United States: A Split Labor Market Interpretation,” American Sociological Review, Vol. 41, 1976:34-51.

에 남쪽 출신의 정치가들은 포괄적인 사회복지정책에 강하게 반대하였다.²²⁾ 세째로 이러한 이질성은 또한 각집단의 구성원들에게만 혜택을 주는 사회복지의 단편화현상을 유발하여 포괄적이고 통합적인 사회복지정책의 도입을 늦게 만든다.²³⁾ 결국 이러한 이질성은 미국사회의 주류를 이루는 집단(WASP=White Anglo-Saxon Protestant)과 소수집단과의 사회적거리감(Social Distance)을 넓혀 사회연대감을 높이는 사회복지제도를 기피하게 만든다.²⁴⁾

5) 미국의 사회복지발전을 저해한 또하나의 요인은 미국이 이민의 나라라는 점이다. 이것은 두가지 면에서 기여한다. 첫째로 이민의 시기적 순서에 따른 “자동적” 사회이동성이 높은 점이다. 즉 늦게 이민온 사람들은 대개 먼저 이민온 사람들이 하기 싫어하는 천한 혹은 저임금의 일들을 맡게되어 저절로 신분상승이 이루어지는 효과가 있었다. 둘째로 미국역사의 초기에 이민은 사람들의 후예의 장인노동자들과(Native Craftsman) 19세기말과 20세기초에 걸쳐 대규모로 이주해와 공장노동자가 된 집단과의 대립현상이 나타나 이것은 초기의 미국 노동조합운동에 방해가 되었다.²⁵⁾

2 정치적 변수들

미국의 복지국가발전을 저해한 정치적요인들 가운데 특히 연방제도, 정당과 선거제도, 그리고 노동조합의 역할등이 중요한 것으로 논의된다.

1) 미국의 “복지후진성”을 설명하는 정치적변수로서 가장 자주 거론되는 것은 미국의 연방제도이다. 미국은 전통적으로 州정부의 독립성이 강하여 중앙정부의 권한이 약했다. 이러한 지방분권이 강한 상황에서는, 다양한 이익집단들 간의 대립이 첨예하게 나타나 사회복지를 위한 비용을 징수하는데 강한 저항을 받아 사회복지발전에 어려움을 겪는다.²⁶⁾

또한 이러한 상황에서는 州정부들 사이의 산업경쟁이 치열하여, 사회복지제도의 도입은 경쟁력을 약화시킨다는 이유로 州정부들은 사회복지발전을 꺼렸다.²⁷⁾ 이러한 현상은 특히 미국의 사회복지발전의 초기단계에서 그리고 남부의

22) J. Quadagno, "Welfare Capitalism and the Social Security Act of 1935," American Sociological Review, Vol. 49, 1984, pp. 632-647.

23) S. M. Lipset, 전개서.

24) 이것은 미국이 유럽의 모든 선진산업국가들이 갖고 있는 아동수당제도를 갖고 있지 않는 중요한 하나의 이유가 된다. WASP들은 아동수당이 흑인의 인구를 크게 증가시킬 것으로 생각하는 경향이 높다.

25) M. Davis, 전개서.

26) H. Wilensky, 전개서, pp. 56-58.

27) 이러한 논리는 미국의 1930년대의 대공황때 사회복지가 경제안정을 이루는데 기여할 수 있다는 것을 경험한 후 점차 사라진다. J. Quadagno, 전개서.

州들에서 강하게 나타났다.

2) 미국의 정당정치의 속성도 사회복지발전을 저해한 요인이 되었다. 미국의 정당들은 유럽의 주요 정당들에 비하여 특정계급을 주요 지지기반으로 하는 경향이 약한 대신에, 다양한 이익을 추구하는 집단들의 연합체의 성격이 강하다. 예를 들면, 미국의 민주당은 노동자계급의 일부를 지지기반으로 하지만 경우에 따라서는 대기업자본가들도 지지기반으로 한다.²⁸⁾

또한 미국의 정당들은 정책정당의 성격이 약해 사회복지에 대한 기본적 정책을 갖고있지 않다. 이러한 배경에서 각 정당의 정치가들은 득표극대화가 그들의 최대의 목표이기 때문에 정책은 이익집단들 사이의 이해의 타협으로 결정되는 경향이 강하여 포괄적이고 지속적인 사회복지정책이 성립되기 어렵다.²⁹⁾

스웨덴과 독일과 같은 유럽의 국가들에서는 국가관료체제(state bureaucracy)의 정립이 선거정치(electoral politics) 혹은 이익집단정치(interest group politics)보다 앞서 발전되어 사회복지가 국가관료체제에 의하여 주로 이루어졌다(특히 사회복지발전 초기에). 이와 반면에 미국은 빠른 대중의 참정권의 확대와 국가관료체제의 미정비로 선거정치가 발전되어 사회복지가 선거에서 지지해준 선물(patronage)로서 이루어지는 경향이 강하여 정부에 의한 포괄적이고 지속적인 정책으로서의 사회복지발전이 저해가 되었다.³⁰⁾ 이것은 미국의 1935년의 사회보장법(Social Security Act)이 대기업인 General Electric의 사장인 Swope에 의하여 주로 이루어진 것에서 볼 수 있다.³¹⁾

유럽복지국가발전에 중요한 역할을 한 세력은 사회주의정당인데 반하여, 미국에서의 사회주의정당은 선진산업국가들 가운데 가장 약하여 거의 존재가 없다.³²⁾ 이것의 이유는 전술한 미국 특유의 사회문화적요인들에서 찾을 수 있지만 한편으로는 미국의 선거제도에서도 기인한다. 유럽의 많은 국가들의 선거제도는 다양한 정당들이 선거에서 얻은 표의 숫자에 비례하여 그들을 대변하는 비례대표제인 반면에, 미국의 선거제도는 선거구에서 한표라도 많으면 그 선거구의 선거인단을 모두 갖는 이른바 “승자가 모든 표를 갖는 제도(Winner takes all)”이다. 이러한 제도하에서는 공화당과 민주당이외의 제 3당이 등장하기는

28) M. Reich and R. Edwards, "Political Parties and Class Conflict in the United States," *Socialist Review*, Vol. 8, 1978, pp. 37-57.

29) A. S. Orloff and T. Scocpol, 전개서.

30) S. Leibfried, "Public Assistance in the United States and the Federal Republic of Germany," *Comparative Politics*, Vol. 11, 1978, pp. 59-76.

31) J. Quadagno, 전개서.

32) 1912년의 대통령선거에서 얻은 6%가 최대득표이다...

현실적으로 어렵다. 즉 미국에서는 유럽에서 사회복지발전의 중추적인 역할을 한 사회주의정당이 확장되기에는 구조적으로 불가능하다.³³⁾

3) 미국의 “복지후진성”을 설명하는 또 하나의 변수는 미국의 노동조합의 성격과 역할에서 찾을 수 있다. 유럽의 많은 국가들에서는 노동조합이 사회복지 발전에 중요한 역할을 한 반면에, 미국에서의 노조는 그러한 역할을 못하였다. 그 이유는 첫째 전술한 사회문화적 요인들로 인하여 노조가입율이 유럽의 국가들에 비하여 현격히 낮다.³⁴⁾ 둘째로, 장인들의 숙련공을 위한 노조(Craft union)와 비숙련 공장근로자의 노조(Industrial union)의 대립이 심각하여 노조의 세력을 약화시켰다.³⁵⁾ 셋째로, 무엇보다 중요한 이유는 미국노동조합의 초기의 지도자인 Gompers같은 사람들이 사회복지제도는 노조의 임금협상력을 약화시킨다는 이유로 반대하였기 때문이다. 이들은 노조의 목표를 단기적인 노조원의 경제적 이득에만 두어 장기적인 노조의 정치세력화에 관심을 갖지 않았다.³⁶⁾ 이러한 약한 노동자계급의 조직은 한편으로 노동자계급정당의 출현을 불가능하게 만드는 또 하나의 원인이 되었다.

3. 경제적변수들

미국의 “복지후진성”을 설명하는 경제적변수들 가운데 여기서는 미국경제의 낮은 국제경제에의 의존도, 막대한 군사비지출, 그리고 직접세에 크게 의존하는 조세제도등을 논의하고자 한다.

1) Cameron에 따르면 한 나라의 경제가 국제경제에 의존하는 정도가 높을수록 그 나라의 사회복지에 대한 지출은 증가한다고 한다. 그 논리는 다음과 같은 도식에 의하여 설명된다: 높은 국제경제의존도 → 높은 산업집중도 → 높은 노조조직을 → 사회주의세력의 강화 → 높은 사회복지지출.³⁷⁾

인구가 적은 나라에서는 경제발전이 내수에 의해서는 한계가 있어 국제경제

33) S. M. Lipset, 전개서.

34) 미국 노조역사상 최대가입율은 1950년대 중반의 비농업부문 근로자의 34%이고, 이후 계속 약간씩 떨어지는 추세에 있어 1980년의 경우 30%이다. 반면에 유럽국가들의 노조가입율은 대부분 60% 이상이 넘는다. 예를 들면, 스웨덴은 90%이상, 서독은 90%이상, 영국 75%, 스위스 65%등이다. I. L. O, World Labour Outlook, Paris : I. L. O, 1985, p. 36.

35) 전자를 대표하는 것이 AFL(American Federation of Labor)이고 후자를 대표하는 것은 결국 1936년에 분리된 CIO(Congress of Industrial Organization)이다. 이 두집단은 1955년 재결합을 하지만 이후에도 이 문제는 해결이 되지 않는다.

36) G. Rimlinger, 전개서, pp. 80-86.

37) D. Cameron, “The Expansion of the Public Economy : A Comparative Analysis.” American Political Science Review, Vol. 72, 1978, pp. 1243-61.

이 높은 대기업이 유리하여 산업집중율이 높게 된다. 이것은 한편으로 집중적으로 몰려있는 근로자들의 동질성으로 노동자조직이 강하게 되는 결과를 가져온다. 이러한 강한 노조의 세력은 사회주의정당을 뒷받침하여 결국 사회복지의 지출을 증가시킨다.³⁸⁾

〈표 9〉에서 보듯이 네델란드, 벨기에, 스웨덴과 같은 국제경제에 의존하는 정도가 높은 나라일수록 사회복지에 대한 지출이 높은 반면, 의존율이 낮은 미국이나 일본은 상대적으로 복지지출이 낮다.

〈표 9〉 각 국가의 국제경제의존도, 군사비지출, 직접세 의존율, 사회복지지출의 비교

국 가	국제경제의존도 ¹⁾	일인당군사비지출 ²⁾	직접세의존율 ³⁾	공공사회복지지출 ⁴⁾
Sweden	59	365	46	31
Belgium	93	322	NA	26
Netherlands	101	304	36	28
Britain	55	262	51	17
France	39	350	20	26
Germany	47	350	37	23
United States	16	499	59	14

1. 1975년의 자료로서 수출과 수입이 국내총생산에 차지하는 비율이다.

2. 1978년의 자료로서 US.\$로 환산한 것이다.

3. 여기서의 직접세는 소득세, 법인세, 그리고 재산세를 포함시켰다. 전체 정부재원의 %이다. 1980년 자료

4. 1977년의 국민총생산의 %이다. 전술한 〈표 2〉와 다른 것은 시기와 사회복지비용 계산방식의 차이에 기인한다.

자료 : A. Heidenheimer, et al, Comparative Public Policy, New York : St. Martin's Press, 1983, p. 19, 177, 211.

2) 미국은 “자유세계”의 패권국을 유지하기 위하여 냉전시대 이후 군사비에 막대한 지출을 해오고 있다. 한국전쟁시기에 국민총생산의 15%를 군사비에 사용하는 것을 정점으로 이후 약간씩 줄긴 하였지만 오늘날도 유럽의 어떠한 선진산업국들 보다 군사비지출이 훨씬 높다. 이러한 막대한 군사비지출로, 주어진 정부예산하에서, 사회복지에의 지출이 줄게 되는 대체효과(Gun and Butter

38) 또한 사용자나 정부의 입장에서조차 직접적인 임금인상보다는 간접적인 사회복지의 방법이 국제경쟁에서 유리하기 때문에, 이러한 강한 노조의 사회복지요구에 비교적 쉽게 타협이 될 수 있는 것이다.

Effect)가 나타나기 마련이다.³⁹⁾ 즉 미국이 유럽의 복지국가들에 비하여 사회복지지출이 적은 것은 부분적으로 과대한 군사비지출로 인한 재정적 한계로 설명될 수 있다.

3) 사회복지를 위하여는 많은 비용이 필요한데 이 비용을 어떻게 조달하느냐는 징수의 방법도 사회복지발전에 영향을 주는 변수이다. 일반적으로 소득세, 재산세등과 같은 “눈에 보이는”세인 직접세는 판매세, 부가가치세등과 같은 간접세에 비하여 납세자들의 조세저항을 유발하기 쉽다. 따라서 한 나라의 정부재정이 직접세에 의존하는 비율이 높을수록 정부재정의 확대가 어려워진다. <표 9>에서 보듯이 미국은 유럽의 복지국가들에 비하여 직접세에의 의존율이 높다. 이러한 조세제도도 미국의 사회복지발전을 저해하는 요인이 될 수 있다.⁴⁰⁾

4. 상황적 변수들

1) 대부분의 유럽의 선진산업국가들에서는 사회복지가 이차세계대전 이후 급격히 확대되었다. 그 이유중의 하나는 대부분의 유럽의 국민들이 전쟁의 직접적인 피해를 경험하여 서로다른 사회경제적 지위에 상관없이 위기상황에서의 공동의 적에 대하여 단결하여 국민연대감이 높게 되었다. 이러한 상황에서 사회복지확대는 별 반대세력이 없이 진행될 수 있었다.⁴¹⁾ 미국은 이차세계대전으로 인한 국민들의 직접적인 피해가 없었기 때문에 국민연대감을 높일 기회를 갖지 못하여 유럽의 복지국가들에 비하여 이차세계대전이후의 사회복지확대가 적었다.

2) 미국사회복지의 낙후성을 설명하는 또 하나의 흥미로운 변수는 확산효과(Diffusion effect)이다. 일반적으로 한 국가의 제도나 정책은 이웃국가에 의하여 모방되는 경향이 강하다. 또한 후진국가는 선진국가의 제도를 모방한다. 이것을 확산효과라 한다. 오늘날 유럽의 복지국가들이 유럽이외의 국가들에 비하

39) Miller에 의하면 군사비지출이 일정수준 이하에서는 군사비지출과 사회복지비 지출이 나란히 증가하지만(O'Connor 등의 Neo-Marxist들의 주장처럼), 일정수준(예, G.N.P의 5%) 이상이면 필연적으로 대체효과가 나타난다고 한다.

L. Miller, "The Structural Determinants of the Welfare Effort: A Critique and a Contribution," *Social Service Review*, Vol. 50, 1976, pp. 57-79.

40) 미국은 유럽의 복지국가들 보다 사회복지지출이 적은데도 불구하고 중산층들의 복지저항(welfare backlash)이 높운데 이것은 이러한 “눈에 보이는”세에 의존율이 높기 때문이다.

H. Wilensky, 전개서, pp. 56-57.

41) H. Hecllo, "Toward a New Welfare State," in P. Flora and A. Heidenheimer, 전개서, pp. 383-405.

여 비슷한 수준의 사회복지발전을 이룬 이유중의 하나는 최초의 사회보험을 도입한 독일에의 지리적 근접성이다.⁴²⁾ 즉 독일에 근접한 나라들이 독일의 사회보험제도를 모방하게 되어 사회복지가 발전되었다는 것이다. 이 논리에 의하면 유럽에서부터 지리적으로 멀리 떨어져있는 나라에서의 사회복지발전은 늦게되는 것이다. 즉 미국의 사회복지의 낙후성은 이러한 지리적 원거리에서도 찾는 다.

IV. 한국사회복지발전에서의 함의

지금까지 이 글은 먼저 유럽의 복지국가들에 비하여 미국의 사회복지가 낙후되어 있는 실체를 구체적으로 분석하였고, 이어서 왜 미국이 “복지후진국”이 되었는가를 설명하는 여러 변수들을 토의하였다.

지금부터는 이러한 분석을 바탕으로 한국사회복지발전에 줄 수 있는 함의를 논의하고자 한다. 한국은 현재 사회복지발전의 초기단계에 있다. 따라서 이 시점에서 한국사회복지발전의 기본방향을 정립할 필요가 높다.

한국의 복지발전방향이 공공부문의 사회복지에 크게 의존하는 유럽복지국가들의 형태를 택할 것인가? 아니면 미국과 같은 제한적 복지국가의 형태로 갈 것인가? 한국이 “유럽형”복지국가로 발전될 가능성은 다음의 이유에서 적다고 할 수 있다.

첫째, 한국은 유럽의 국가들이 19세기 중반이후의 산업화 초기단계에서 경험했던 첨예한 계급대립현상이 산업화단계에서 비교적 약하게 나타나기 때문이다.⁴³⁾ 유럽복지국가들의 사회복지가 19세기말과 20세기초에 형성되기 시작한 이유중의 하나가 이러한 계급대립의 문제를 해결하는데 있었다는 점을 고려한다면 우리는 이러한 면에서 복지발전의 어떤 한계가 있을 것이다.

둘째, 유럽국가들에서는 복지국가발전에 중요한 역할을 한 요인이 사회주의 세력의 확장에 있었는데, 한국은 한국전쟁과 이후의 북한과의 첨예한 대립으로 인하여 사회주의세력의 확장에 구조적인 한계가 있다.⁴⁴⁾ 이와 관련하여 한국의

42) D. Collier and R. Messick, "Prerequisites Versus Diffusion; Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption," American Political Science Review, Vol. 69, 1975, pp. 1299-1315.

43) 이것의 이유는 한국의 권위정치에 의한 억압에도 일부 기인하지만, 무엇보다도 일제의 강점과 한국전쟁등으로 전통적 계급제도가 붕괴되어 엄격한 계급분리가 비교적 적기 때문이다.

44) 최근 노동조합운동의 확대로 노동자조직의 세력이 확대되었지만, 이것이 사회주의 정당으로의 발전에는 이러한 상황에서 한계가 있다고 볼 수 있다.

군사비의 과대한 지출도 한국의 사회복지발전의 한계를 볼 수 있게하는 요인이 된다.

그렇다면 한국은 미국과 같은 제한적 복지국가형태로 갈 것인가? 이것의 가능성도 적다. 왜냐하면 한국은 미국의 사회복지발전을 저해한 몇가지 요인들을 갖고있지 않기 때문이다: 첫째, 한국사회구성원들의 동질성이 커서 국민연대감이 비교적 높다는 점이다. 둘째, 한국의 국가관료체제가 발전되어 있어 사회복지가 이익집단정치에 의하여 영향을 비교적 적게 받을 수 있다는 점이다. 셋째, 한국의 강력한 중앙집권체제는 사회복지를 수행하는데 부딪치는 반대세력을 극복하는데 유리하다. 넷째, 한국경제의 국제경제의 의존도가 높기 때문에 미국보다는 경제적 필요성에서의 사회복지발전의 가능성이 높다고 할 수 있다.

즉 한국사회복지발전의 기본방향은 “유럽형”도 아니고 “미국형”도 아니다. 따라서 한국의 사회복지발전의 기본방향은 서구와 다른 한국사회의 특이성에서 찾아야 한다. 이러한 특이성을 대표하는 것이 유교문화라 할 수 있다. 한국의 유교문화는 한국의 사회복지발전에 두가지 면에서 영향을 줄 수 있다.

첫째, 유교문화는 한국이 계속 산업화 하여도 경노효친사상과 강한 가족결속 등의 장점을 계속 유지시켜 가족간 혹은 가족내의 소득이전(Inter or Intra-Family Income Transfer)이 계속 한국사회복지의 큰 역할을 하게 할 수 있다.

둘째, 유교문화는 또한 공동사회적 사회관계(Gemeinschaft)를 유지시킬 가능성이 높아 기업복지등과 같은 민간부문의 역할도 한국사회복지에서 중요할 수 있다.

즉 한국사회복지의 발전방향은 서구와 다른 우리 문화의 장점을 최대한 살려 유럽복지국가들처럼 공공부문의 사회복지의 과대한 지출이 없어도 그들 수준의 복지사회를 이룰 수 있는 방향으로 가야한다.