

사회정책의 학문적 정체성

The Identity of Social Policy as an Academic Discipline

김 형 식*

1. 들어가며

이 발제문의 '서론'에서는 사회정책의 정체성 규명에 관한 논의의 의미를 제공하는 최소한도 네 가지 맥락적 상황을 미리 밝히고자 한다. 첫째, 사회정책은 이미 100여년 이상의 역사를 가지고 있는 학문의 영역으로서 정체성 규명에 관한 논의는 그 내용과 방법에 있어서 방대한 작업이라는 점이다. 피상적으로 생각해 보더라도 사회정책은 이미 방대한 문헌적 배경을 가지고 있으며, 실제적인 문제해결을 위한 연구 성과와 대학 교육과정을 통해서 나타난 범세계적인 학문 활동을 보더라도 사회정책의 입지는 다른 사회과학에 비해 열등하지 않으며 구태여 정체성 규명을 해야 될 필요를 느끼지 않는다. 그럼에도 불구하고 본 과제의 수행을 위해 정체성 규명의 상대성에 관한 간략한 논의를 하고자 한다. 둘째, 제기된 여러 문제를 보다 단순화시키고 체계적인 논의의 전개를 위하여 가칭 사회정책 정체성 분석의 틀을 활용하여 논의를 전개한다. 이 틀은 논의를 전개하기 위한 편의상의 구도이며, 사회정책은 다양한 학문적 전통을 기반으로 하여 정체성을 규정한다는 관점에서 이 과제를 접근한다. 셋째, 학문으로서의 사회정책은 각기 다른 시대적 배경을 가지고 등장했다는 점이다. 예를 들면, 19c말 초기 자본주의 발달 과정에서 생겨난 문제 해결의 수단으로 독일의 비스마르크에 의해서 등장한 Sozialpolitik이 있는가 하면, 제2차 세계대전을 전후하여 '복지국가'를 통한 국가의 개입으로 대표되는 영국의 사회정책이 있다. 반면에 보편주의 원칙을 표방하여 국민 계층간의 연대성과 평등을 추구했던 스칸디나비아 제국의 복지국가 정책이 있고 근년에 와서는 전통적 의미와 협의의 Sozialpolitik 대신에 새로운 주류를 표방하는 종합사회정책(Gesellschaftspolitik)과 OECD에 의해서 경제와 사회를 포함하는 전 사회체계를 대상으로 하는 통합 사회정책(Integrated Social Policy)이라는 개념이 사용되기도 한다(손준규, 1995). 다른 학문 영역에서와 마찬가지로 사회정책은 다양한 전통을 가지고 있으며 탈근대화/포스트모던 현상과 같은 새로운 현실은 새로운 정체성을 요구함을 인정함과 동시에 본 발제에서는 발제자에게 비교적 친숙한 영국

* 중앙대학교 이동복지학과 교수

사회정책의 관점에서 주제를 다루고자 함을 밝혀둔다. **넷째**, 사회정책이 논의되는 상황이 급격한 변화를 맞고 있는데 그것은 전통적 복지국가가 '위험사회'로 대체되었다는 것이다(Beck, 1992, 김형식, 2000). 복지국가의 대응 대상이었던 위험은 출생, 질병, 노령화, 사망 등과 같은 自然的, 외적 상황으로서 개입의 대상이 분명했다. "복지국가는 본래 위험에 대한 공동부담이 있지 자원을 공유한 것은 아니었고 사회복지가 강조하는 '연대의식(Solidarity)'이라는 것도 특권층이 취약계층과 공동으로 위험을 재할당하는데서 얻을 수 있는 이점을 인정했기 때문에 가능했다"(Giddens, 2000, p.372). 그러나 이제 복지국가는 새로운 시대의 위험, 즉 기술적인 변화, 사회적 배제, 비정규직의 급증 등과 같은 인위적 위험에 대응해야 되며(Beck, 1999, 2000), 이러한 대응의 핵심적 전략 내지는 주제가 생산적 복지, 또는 적극적 복지였고, 이제 위험사회에서는 국가도 '안전국가'로 변하고, '복지국가'도 '안전국가'로 탈바꿈한다고 한다. 여기에서 우리의 관심을 끄는 것은 베크가 주장하는 대로 '위험사회'가 과거의 복지국가를 대체했다면 이러한 변화가 사회정책의 정체성에 시사하는 의미는 과연 무엇이겠는가 하는 것이다.

위에서 언급한 네 가지 맥락적 상황은 우리의 과제를 어렵게 한다. 그럼에도 불구하고 왜 우리는 학문의 정체성에 관한 논의를 시도하는가? 학문의 정체성에 관한 논의는 상당히 긴 역사를 가지고 있는 반면, 정체성이 확고하지 않다고 해서 사회정책의 위상이 당장에 큰 위협을 받을 것 같지는 않다. 만일 사회정책이 다른 학문에 의해서 '정체성' 규명을 요구 받는다면 그것은 어떤 의미에서는 학문적 월권행위라고 반론을 제기할 수도 있다. 이 발제문에서 다루겠지만 정체성의 문제는 반드시 사회정책만의 문제가 아니라 다른 사회과학의 영역도 혼쾌히 피해갈 수 있는 문제가 아니라는 점은 인식해야 될 것 같다(Rein, 1970.12). 그럼에도 불구하고 유독 사회정책만이 정체성을 규명해야 된다고 생각하는 이유는 무엇인가? 학문적 위상에 대한 불안감, 자신감의 결여라는 부정적인 요인에 의한 것인가? 아니면 보다 더 사회정책의 학문적 활동의 방향을 분명히 하자는 긍정적인 차원에서 대두되는 문제인가? 하는 의문이 떠오른다. 발제자는 정체성 규명의 노력을 단순히 타 학문과의 경쟁적 입장에서 우리의 입장을 방어하자는 차원에서가 아니라 지금까지 이룩해 온 이론적, 연구적, 실천적 성과를 체계화하여 사회정책의 학문적 기능과 역할을 재조명해 보자는 것이다. 특히 다른 나라에서도 비슷한 시도가 있는 것처럼 보다 의미 있는 사회복지 교육과 실천과의 관계를 모색해 보는 하나의 시도로 받아들일 수 있을 것이라는 입장이다(Lonely, et al, 1993).

2. 정체성 규명의 상대성

우리는 사회정책의 정체성 규명을 하나의 과제로 인식함에 있어서 경제학, 정치학, 심리학 및 사회학은 사회과학의 한 영역으로서 분명한 위치를 확보하고 있으며 최소한 정체성 그 자체가 큰 문제로 간주되지 않음을 본다. 또한 이러한 사회과학 분야는 독특한 학문의 영역으로

서 나름대로의 방법론, 전통, 문헌, 교육과 연구 활동을 통한 체계를 갖추고 있는데 이것은 마치 각 사회과학이 표방하고 있는 학문 영역은 사회과학내에서의 '노동의 분업(a division of labor)'으로 정의를 내리기도 한다(Rein, 1970). 그렇다고 해서 정체성의 문제가 일단락되었던 것은 전혀 아니다. 미국보다는 영국의 독특한 예일 수 있겠지만 일찍이 Titmuss는 "사회정책만이 유일하게 정체성의 문제에 당면해 있는 것이 아니라 사회학도 사회주의와 사회사업과의 연계에서 그 영역이 혼미한 것처럼 상이한 문제를 가지고 있다"(Titmuss, 1968)고 말한 적이 있고, Marshall도 "갈림길에 선 사회학 Sociology at the Crossroads(1963)"이라는 유명한 강의를 통해서 학문 간의 정체성의 문제가 사회정책에만 국한된 것이 아님을 시사한바 있다. 특히 미국의 경우 Herbert Gans를 주축으로 한 "급진적 사회학의 등장"(Demerath, III, et al., 1975)은 가치와 이념과 학문의 사명과 같은 문제에 관한 탈 가치적 입장을 고수할 수 없다고 함으로써 사회과학과 사회정책의 관계에 대한 오래된 문제를 재개했다고 볼 수 있다.

위의 논의는 현실적으로 당면하는 정체성의 문제는 질서 정연하게 사회학적, 정치학적, 심리학적으로 분류되어 있는 단순한 것이 아니고 복잡한 양상을 띠고 있음을 시사한다. 만일에 우리가 이러한 학문 간의 현실을 인정한다면 사회정책도 다른 학문 영역과 크게 다를 것이 없으며, 하나의 학문으로서, 사회정책은 사회복지 정책의 사회적 목표와 경제 정책의 사회적 목표를 동시에 연구하는 학문이며 특히 최근에는 정책분석에 관한 수요가 증대함에 따라 사회적 목적의 추구와 관련된 정책개발과 시행의 영역에서 독보적인 위치를 차지하고 있다고 주장할 수 있다. 사회정책이 이렇게 과감한 입장을 취할 수 있는 배경에는 가치선택을 주저하는 기존의 사회과학, 또는 기술적/분석적인 방법론에만 의존해 도덕적 차원의 선택을 하지 못하는 기존 사회과학의 한계성을 과감히 초월하고 있기 때문이다. 만일 이 주장의 근거가 약하다면 이 주장에 정당성을 부여하는 것이 우리의 몫일 것이며 정체성을 규명하는 방법의 하나로서 '정책 결정의 영역에서 이미 정체성을 인정받고 있는 사회과학의 한계를 지적하는 것'이라는 레인의 주장을 경청할 여지가 충분하다(Rein, 1970, p.10).

위의 간략한 논의가 시사하듯 '사회정책의 정체성 규명'(이하 '정체성'으로 약칭함)은 반드시 방어적이거나 변명의 차원도 생소한 과제가 아니며, 이미 여러 학자들에 의하여 많은 관심의 대상이 되었던 주제이다. 단, 문제는 다양한 과거의 노력이 결실을 맺어 '정체성'의 논의가 어떤 합의점에 이르도록 해야 된다는 과제가 남아있음을 인식한다. 이것은 또한 아직까지도 이 과제를 어떻게, 어떤 관점에서 접근하느냐에 따라 각기 다른 결론에 이를 수 있음을 시사하며 정체성 규명의 과제를 어렵게 한다. 우리는 이 과제 수행에 있어서 도움을 줄 수 있는 몇 가지 상대적 관점을 먼저 생각해 보자.

첫째는 정체성의 규명은 학문적 영역(boundary)의 규명에 관한 과제로서 사회정책과 공공정책, 경제정책, 환경정책 등과 같은 정책학(policy science) 영역의 과제임과 동시에 또한 사회

복지, 사회기획, 사회철학 등과 같은 사회영역(social studies)과의 관계 규명을 요구하고 있다. '사회정책과 사회복지의 상호의 학문적 관계가 정립되어 있지 않다'고 레인(Rein, 1970)은 일찍이 지적한 바 있는데, 이러한 지적에 대한 우리의 대답은 무엇인가? 특히 사회정책은 실천적 학문영역인 사회복지와의 관계를 재정립함으로써 정체성 규명의 논의를 강화시킬 수 있다. 간혹 사회정책을 사회복지와는 서로 다른 학문적 영역에 속해 있는 것처럼 간주하면서도 엄연히 사회복지학과내에서 강의와 연구가 지속되고 있다. 때로는 학부보다는 대학원 과정의 학문 영역으로 격상시키는 경향도 하나의 문제로 제기되어야 할 것이다.

둘째는 학문(discipline)으로서 공공정책, 사회학, 정치학, 행정학, 심리학, 심지어는 사회철학 등과 어떤 관계에 있느냐 하는 것이며, 이미 이러한 주제는 사회정책의 기본서에서 무수히 다루어진 주제이다(김영모, 1995; Donnison, 1962). 특히 김홍숙(1980), 송정부(1999)는 사회복지(정책)의 과학적 성격과, 인간집단과 사회에 대한 연구를 추구하는 공통적인 학문적 성격의 관점에서 학제적 특성을 규명한다.

셋째는 사회정책이 과연 학문인가(Pinker, 1971) 또는 실천영역(field of practice)인가하는 문제이다. 이러한 입장을 취하는 대표적인 학자로서 도니슨(Donnison, 1977)은 사회정책은 다른 학문과 고립되어 연구할 수 없는 분야이며, '사회복지 증진을 위한 집단적 행동의 발달'을 연구하는 '분야'이지 '학문'은 아니라고 한다. 학문이 아닌 이유 중의 하나가 바로 이론적 체계가 빈약하며, 해결되어야 할 문제에 의해서 방법론이 구상되기 때문에 정교하게 체계화된 방법론도 빈약하다는 것이다. 이론적 체계의 빈약성을 근거로 핑커(Pinker, 1971:52)는 더욱 도전적이다. 예를 들면 그는 "사회정책은 아직도 어떤 학문으로 규정되어야 하는지 명확하지 않다"는 지적을 하면서 "사회학과와의 관계에 있어서 학문적 우위를 선점하려는 갈등 관계에 있는가?" 하고 의문을 제기하는가 하면 이에 "사회학의 사생아인가?"(Pinker, 1971:52) 하는 노골적인 문제를 제기하여 정체성 규명의 필요성을 이론적 관점에서 부각시킨다.

넷째로 생각해 볼 수 있는 점은 사회정책의 정체성은 반드시 정체(停滯)적일 수 없는데, 과거에는 비교사회정책연구에서와 같이 한국, 미국, 일본 등과 같은 자주적인 국가가 연구의 대상이 되었지만 글로벌화로 인해 한 국가의 사회정책이 세계은행(World Bank), IMF 등에 의해서 주도되고 국제 NGO의 활동과 무관하지 않은 현 시점에서는 정체성이 과거와는 다른 의미를 갖게 된다(김형식, 1998, Deacon, 1997). 이러한 관찰은 사회정책을 국가, 비정부 조직, 민간 영역으로 고려하던 전통적인 다원적 3각 구도에서 전 지구적인 차원까지를 고려의 대상에 넣을 수밖에 없게 되었음을 말해준다. 적어도 2차대전 이후 지난 50여 년간 유럽, 특히 영국을 중심으로 해서 발달된 활동, 실천 영역 그리고 학문으로서의 사회정책은 '복지국가'를 핵심 주제로 하여 그 연구 영역과 개념을 정의했다 해도 과언이 아니다. 그러나 전통적인 복지국가가 붕괴되는 현 시점에서 과거의 전통적인 사회정책 개념의 한계성을 인정하고 전지구화를

포함한 변화된 상황에 대처할 수 있는 새로운 대안적 사회정책의 개념을 선정해야 된다는 지적이 있음을 주시해야 된다(Grouch, 1975; Westergaard: 1978; Gough, 1979; Deacon). 우리가 민감하게 OECD, UN의 HDI 등에 관심을 보이는 것은 사회정책의 국제적 맥락, 또는 비교사회정책이 얼마나 중요한 위치를 차지하고 있는가를 잘 말해 준다. 좀더 부여하자면 우리는 더 나아가서 탈산업화/포스트모던 시대에 부합하는 사회정책의 정체성까지도 규명해야될 과제를 염두에 두어야 할 것이다(Fitzpatrick, 1986; Leonard, 1997; Taylor-Gooby, 1998). 이러한 관찰은 정체성 규명작업에 집중하다보면 미래지향적이기보다는 너무 과거의 작업에 연연할 위험이 있음도 시사한다.

다섯째로 우리는 사회정책의 세대적 연보도 염두에 두어야 할 필요가 있다. 예를 들어 한 때는 영국 경제사회대학원(LSE)의 사회정책의 선구자들이었던 Titmuss, Abel-Smith, Townsend, Glennester 등이 사회정책학계를 주도하고 있었지만 최근에는 LSE 외에도 노팅함, 에딘버러, 글라스고우, 버밍엄, 뉴카슬대 등이 등장해 있으며, 사회정책은 이미 영국이라는 국경을 초월해 미국의 Berkeley, Brandeis 또는 시카고대 등도 주도적인 연구지로 등장해 있다. 이러한 학문의 세대적 교체와 학술 활동의 확산은 나름대로 학문의 정체성에 새로운 의미를 부여할 수 있다. 학문의 세대와 판도의 변화는 연구 논문과 박사학위 취득자를 중심으로 한 활발한 학문 활동의 차원에서 보더라도 한국도 예외는 아닐 것이다. 적어도 정체성 규명의 논의에는 “학문의 세대적 관점”(김형식·박순우, 2000)도 상당히 중요한 의미를 갖지만, 이 방향의 연구는 상당히 제한된 것 같다.

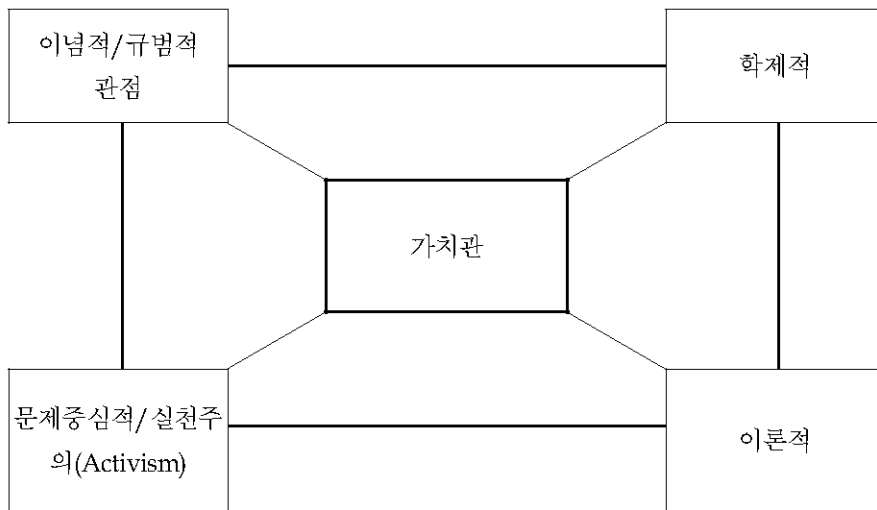
위에서 고려한 정체성 규명의 상대적 관점을 염두에 둔다면 우선 생각하기에 정체성의 규명은 용이한 과제가 아닌 것 같다. 이것은 어떤 접근을 택하더라도 취약성의 문제는 불가피함을 의미한다. 따라서 우리가 제기해야 될 질문은 시대와 세대의 변화에 따라 사회정책의 정체성은 어떻게 변화했으며, 또한 이러한 변화에도 불구하고 시대와, 문화와 국경을 초월하는 일 반화 될 수 있는 정체성은 어떤 것인가? 하는 것이다. 이 발제문은 **사회정책 정체성 분석의 틀**을 이용하여 이러한 질문에 대한 나름대로의 해답을 강구해 보고자 한다.

① 정체성 분석의 틀

스웨덴의 경제학자인 머달(Gunnar Myrdal)은 일찍이 “여러 사회과학이 학문의 개념 정의가 마치 중요한 활동인 것처럼 그러한 활동에 많은 노력을 쏟아 붓고 있는데, 개념 정의만이 그러한 학문들이 제시하는 과학적 추론의 객관성을 보장해 주지는 않는다”고 한 적이 있다(Myrdal, 1967, p. 6). 이 발제문의 과제가 단순히 사회정책의 “개념”정의에 국한된 것은 아니고 보다 포괄적일 수 있는 사회정책의 정체성 규명이지만 머달의 경고에 귀 기울일 여지는 있다. 이 발제문에서는 다양한 방법론상 장점을 모두 통합함과 동시에 내재적인 취약성을 극복할 수 있는 완전한 틀/framework은 필요하고 편리하지만 그러한 틀의 제시가 과연 가능하

며 바람직한가? 하는 회의가 있다. 그럼에도 불구하고 정체성 규명에 관한 방대한 과거의 업적을 정리하고 미래의 방향을 제시할 수 있는 논의를 위하여 '사회정책 정체성 분석의 틀'을 제시하고 이를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 이 틀의 활용은 여러 가지 장점이 있는데 ① 복잡한 주제의 논의를 단순 명료하게 하며, ② 정체성 규명을 특징짓는 주요 요소를 규명해 주며, ③ 보다 분명한 통합적 정체성 규명을 위해 지속적으로 연구되어야 할 범위를 제시하며, ④ 정체성 논의와 관련된 지식과 이론의 상호교환을 용이하게 한다(Kim, 1983). 즉, 이러한 틀은 정체성의 논의가 고려되어야 할 관점을 상호 연결시켜 주기도 하지만 다양한 접근 방법의 가능성으로부터 유발되는 문제들을 최소화시키는 장점도 있다.

이 발제문이 사용하게 될 분석의 틀은 대략 네 가지 요소로 구성되어 있으며 나름대로 독특한 사회정책의 전통을 구축해온 기반을 설명해 주기도 한다. 첫째는 현대 사회정책의 대가라고 할 수 있는 Titmuss, Townsend, Rowntree, Booth를 중심으로 한 **문제 중심적/실천주의** 전통과 밀접한 관계를 갖는다. P. Wilding, Gough를 중심으로 한 **이념적/규범적** 전통, Pinker를 중심으로 한 **이론적** 관점, 정책의 대상이 되는 문제에 대한 **학제적** 대응이 불가피하다는 관점, 마지막으로 **가치관적 전통**으로서 정의, 평등, 복지 등과 같은 사회정책이 추구하는 가치체계를 들 수 있다. 논의를 위해 편의상 사회정책의 몇 가지 중요한 전통 내지 관점을 요약하여 제시하였지만, 이들은 서로 배타적이기 보다는 상호 보완적이며 오히려 역사적 발달 단계의 특성을 잘 나타내 준다.



<그림 1> 사회정책 정체성 분석의 틀

이 발제에서는 다소 무리한 접근이기도 하지만 사회정책의 문제 중심적 실천주의, 규범적,

이념적 접근 그리고 실증적 접근이라는 틀(framework)의 관점에서 사회정책의 정체성에 관한 논의를 전개하기로 한다. 사회정책이라는 大 범주의 맥락에서 본다면 <그림 1>이 대표하고 있는 영역은 다소의 중복이 불가피함에도 불구하고 각기 사회정책이 다양한 학문의 전통과 환경하에서 추구해 온 정체성·학문적 패러다임과 학과의 형성과 무관하지 않음을 알 수 있다. 위의 틀에 나타난 대략적인 네 가지 관점 중 어느 편에 서서 '정체성'을 고려하느냐에 따라서 정체성의 논의는 지지와 도전을 받을 수 있을 것이다. '정체성'이 도전을 가장 많이 받고 있는 축에 관심을 가진다면 '정체성'에 관한 논의는 문제의 근원을 규명할 수도 있을 것이다. 그러나 실상 관점간의 상호 분리는 특별한 의미도 없을 뿐 아니라 오히려 정체성을 혼미하게 하거나 약화시키는 것 같다. 이 과제의 수행을 통해서 전통적인 사회정책의 강의와 연구의 한계성에 대한 비평은 신중하게 받아들여지지 않고 있으며, 결과적으로 사회정책의 영역은 더욱 혼미해지고 있다는 지적(Loney, et al, 1993)에 대한 일말의 해답을 제시할 수 있기를 희망한다. 동시에 사회정책의 학문적 정체성에 관한 논의는 정체성이 도전받지 않는 인접 사회과학과의 관계를 정립한다거나 행어나 우열을 가린다는 접근보다는 변화된 사회정책의 환경-예를 들면 '복지국가'의 붕괴와 글로벌화 등과 같은-이 요구하는 연구를 감당해 낼 수 있는 학문으로서의 정체성 규명을 시도해야 할 것이다. 또한 우리는 정체성에 대한 과거의 획일적 사고로부터 탈피해야 될 필요도 있음을 염두에 두어야 할 것이다. 학문의 방법론적인 차원에서는 타 학문과 정체성을 공유해야 될 여지가 충분하지만, 적어도 사회정책이 추구하는 가치의 차원에서만은 타 학문으로부터 구별되어야 하며 정체성을 규명하는 초석이 되어야 한다는 것이 발제자의 잠정적인 입장임을 밝혀둔다.

3. 초기의 정체성

학문의 영역으로서 사회정책은 사회복지서비스의 역사, 정치, 철학, 사회학, 경제학을 총괄한다고 할 수 있지만 '사회복지서비스' 그 자체도 상당히 방대하며 애매한 개념일 수도 있다는 것을 감안하지 않을 수 없다. 이러한 여러 접근 방법과 밀접하게 관련되어 있는 또 하나의 과제는 '사회정책의 정체성'에 관하여 제기된 여러 문제에 대해 사회정책을 연구하는 학자들 간에 합의를 이루지 못하고 있다는 것이다. 예를 들어, Hill(1997)은 사회정책을 서비스 제공의 관점에서, Alcock(1996)는 구조, 맥락, 쟁점의 문제를, Spicker(1995)는 설명, 조직, 연구를 기반으로 이론적 접근을 하고 있다. 그러나 단 하나의 사회정책 개념이 명쾌하게 제시된 것도 없으며 사회정책의 영역에 대한 정의도 별로 다를 것이 없고, 정체성의 실마리를 푸는 단초를 제공해 주지 못한다. 사회정책이 국민의 복지 증진에 중점적으로 개입하고 관심을 갖는다 해도 '복지'는 결코 중립적인 개념이 아니며 복지서비스의 양적, 질적인 면과, 의료, 주택 등과 같은 서비스 유형에 관련하여 논의 된다. 또한 이러한 논의는 대개는 '평등', '수혜', '서비스 전달 전략', '효율', '효과' 등을 포함하기 때문에 기본적인 가치관의 문제와 결부된다. 정책적

으로 보편적 또는 선별적 서비스를 택할 것인가? 자산조사를 할 것인가? 보험 기여금 각출을 의무화할 것인가? 기업으로 하여금 장애인 고용을 의무화할 것인가? 하는 등의 문제는 정책적인 문제임과 동시에 가치관, 심지어는 이념적인 문제이기도 하며 사회정책의 핵심적인 관심사이기도 하다. 하나의 개념으로 사회정책을 정의한다는 것이 얼마나 어려우며 왜 '개념'보다는 '영역'에 대해서 논의하기를 제안하는 이유를 이해할만하다(Rein, 1970; p.5). 발제자는 사회정책의 초기 영역은 '사회복지 서비스'이었으며, 복지서비스와 사회정책의 관계가 초기의 정체성을 규명해 주는 단초를 제공한다는 입장이다.

1912년 영국의 London School of Economics에 사회행정학과(현재도 그러한 경향이 있지만 초기에는 사회정책과 동일한 개념으로 사용되었다)가 처음으로 설립되었을 당시의 교육목적은 '사회복지 서비스' 분야에 종사하고자 하는 사람들을 대상으로 한 이론적 및 실천적 훈련을 제공하기 위함이었다. 초기에는 사회복지서비스를 교통, 공원, 전력, 상하수도 등 일반 공공 서비스로부터 구별하는데 상당한 노력이 집중되었다. 그러나 2차 대전 이후 베버리지 보고서 이후 5대 사회악(질병, 나태, 빈곤, 불결, 무지)제거를 위한 각종의 사회입법이 제정되면서 소규모 형태이었던 복지서비스의 영역이 확대되었을 뿐 아니라 분명히 국가의 책임으로 등장하게 되었다. 복지국가의 발달에 따른 사회정책의 활동이 활발해 짐에 따라 "사회정책은 어디서 시작해서 어디로 끝나는가? 사회정책의 영역, 의미, 내용, 구성, 실천, 원칙과 이론을 어떻게 記述해야 되는가?"하는 문제가 제기되기 시작했지만(Titmuss, 1974, p.15) 대부분의 논의는 복지서비스를 중심으로 한 국가의 제도적 개입에 집중되었다.

복지서비스와 국가의 개입에 관련하여 Marshall은 "사회정책이란 정확한 의미를 가진 기술적인 용어는 아니지만, 대체로 국민들에게 서비스나 현금 급여를 제공하는 것과 같은 국민 복지에 직접적인 영향을 미치는 정부의 정책을 의미하며 정책 대상은 사회보장, 공공부조, 보건의료, 복지서비스와 주택정책"이라고 했다(1965, p.7). 사회복지서비스의 개념 속에는 한국과는 달리 미국이나 영국의 경우 교육, 보건의료, 소득보장, 주택, 사회사업이 연구 영역으로 포함된다. 즉, 전체 국민의 복지 향상에 기여하는 재정복지, 직업복지, 사회복지 등의 모든 형태의 집합적 개입을 포함하는 복지 서비스의 영역이 연구의 대상이 된다. 물론 Marshall이 언급하는 사회정책의 영역은 시대와 국가에 따라 다를 수 있지만 그가 제시했던 사회정책의 세 가지 목표 즉, ① 빈곤의 퇴치, ② 복지의 극대화, ③ 평등의 추구는 사회정책의 영역은 물론 학문으로서의 정체성을 대변해 주는 면이 있다. 위 세 가지 목표가 어떤 특수한 상황 하에서 구체적인 정책으로 선포되고 실현 되었는가 하는 것 못지않게 어떤 이상과 원칙, 이론, 연구가 어떻게 사회정책에 영향을 미쳤는가도 연구의 대상이 된다.

사회정책의 대가인 Titmuss는 우리가 간과하기 쉬운 사회정책의 양면성에 대한 우리의 관심을 환기시킨다. 그는 우선 긍정적인 관점에서 "첫째로 사회정책은 국민들의 복지 향상을 위

한 자애로운 것이며, 둘째로 경제적인 것과 비경제적인 것을 포함하며, 셋째로 부유층으로부터 빈곤 계층에게 자원의 재분배가 발생하도록 진보적인 정책을 포함한다”고 정의했다. 대개의 사회정책 개념은 긍정적이며 아주 철저한 개인주의자이거나 극우파의 입장에 서지 않는다면 반론을 제기할 여지가 희박하다. 그러나 Titmuss는 사회정책이라고 해서 반드시 빈민, 여성, 장애인, 노령층, 빈곤아동, 실업자 등의 취약계층에게 증대된 복지를 제공하는 것이 아니라는 지적을 한다. 때로는 빈민으로부터 부유층에게 자원이 분배되는 정책상의 역진적 분배가 있을 수 있으며, 연금제도가 계층간의 불평등을 악화시키며, 복지 예산이 중산층의 복지를 향상시키는 결과를 낼 수도 있음을 지적한다. 2차 대전 중 유대인들을 각종 의학실험대상으로 활용하고 가스실에서 학살을 한 것도 사회정책(Sozialpolitik)이란 미명하에 행해진 범죄임을 그는 지적한다(Titmuss, 1974, pp.26-27). 사회정책의 부정적인 면은 반드시 독일의 나치 정권이 유대인종 말살의 수단으로 사회정책을 악용했던 것에만 국한되지 않으며 욕구보다는 근로자의 산업 생산성을 강조하는 사회주의 사회복지(Kim, 1986, Holmes, 1997; 이철수, 2003)도 들 수 있다.

전체 국민의 복지를 추구하기 위한 ‘집합적 개입’은 상당히 오랜 기간 동안 이념적 논쟁의 쟁점이 되기도 했었지만 적어도 사회정책에 독특한 정체성과 지속적인 연구의 영역을 제공하기도 했다. Marshall은 “사회정책의 집합적 개입의 목적은 개인의 복지 향상을 목표로 하며, 경제정책은 전체 국민의 안녕과 복지에 간여 한다”고 지적하여 사회정책과 경제정책을 구별하려 한 듯하며, 개인적 차원의 복지를 사회보장, 보건의료, 복지를 염두에 두고 강조했다 (Marshall, 1975, p. 15). 그러나 그가 늘 강조하고 잘 알려진 사회정책의 3대 목표인 빈곤퇴치, 평등의 추구, 복지의 극대화라는 관점에서 본다면 반드시 개입의 대상이 개인의 문제에만 국한된다고 할 수는 없다. 사회정책은 대부분의 정치적, 경제적 활동에 있어서 선포된 목표임에 틀림없다. 이 점에 대해서 Pinker는 집합적 개입의 대상이 개인 또는 전체 국민인가에 대한 구별 자체에 모순이 있으며, 그것이 모순임에도 불구하고 이러한 모순을 인정하기를 주저하는 복지 관료들의 태도를 반영할 뿐이라고 지적한 바 있다(Pinker, 1971, pp. 147-148)1). 그러나 전반적으로 사회정책의 집합적 개입의 목적은 개인 차원의 복지보다는 사회복지로 영역을 확산시키고 있음을 본다(Donnison, 1962, p. 21; Mishra, 1977). 특히 미쉬라는 사회정책이 “어떤 정해진 욕구의 범주에 따라 자원을 분배하는 것과 관련된 사회적 배치, 정형 및 기제”이며, 검증된 지식의 축척과 정밀화보다는 문제해결을 위한 개입과 실천 그리고 복지의 증진이 주 관심사라고 하였다(Donnison, David D. 1977). 비슷한 맥락에서 Rein은 “기본적으로 학문으로서 사회정책은 광범위한 인간의 욕구와 이를 충족시키고자 하는 사회제도를 연구의 대상으로 하며, 사회정책은 다른 무엇보다도 서로 갈등간에 있는 여러 가치 중 선별된 가치를 추구하며

1) 예를 들면, 자녀양육 지원비는 부양아동이 딸린 가족의 욕구에 따라 사용할 수 있는 개인적인 혜택(benefit)일 수도 있지만, 아동이 딸린 모든 가족을 대상으로 집합적인 혜택 또는 미래를 위한 국가적 투자로서도 간주할 수 있다.

그 중에서도 평등주의 추구를 가장 우선으로 한다”(Rein, 1976)고 했으며 그의 개념은 사회정책의 정체성을 상징적으로 대변해주는 면이 있다.

사회정책을 개념 정의하거나 또는 연구의 영역으로 규정한다 해도 관심 있는 모두에게 만족할 만한 합의점에 이르는 것은 어렵다. 아마도 이러한 결론은 이 발제의 마지막 부분에 가서야 가능한 것이겠지만, 사회정책은 사회복지 서비스의 제도적 발달과 연구, 집합적 개입 그리고 평등, 빈곤퇴치 공동체적 가치인 사회정의 등을 중심으로 정체성을 형성하기 시작했다고 잠정적으로 결론을 내릴 수 있다. 아래에 계속되는 논의에서 밝혀지듯 사회정책은 지적으로 활발한 학문적 영역이며 동시에 역사적, 실증적, 이념적 그리고 도덕적인 안목을 복지제도와 복지국가의 연구에 집중하는 학문이라고 정의할 수 있다.

4. 학제적 정체성

학문으로서 사회정책의 장점 중의 하나는 학제적 성격(interdisciplinary)이라고 할 수 있는데 해석적 사회과학의 차원에서는 사회학으로부터, 분석적 차원에서는 경제학의 도움을 받았다. 학자에 따라서는 경제와 사회정책은 상호의존적인 관계를 가지고 있다고 주장하지만 (Glennester, 1980, 김홍숙, 1980, 송정부, 1992), 이러한 관계를 선별적으로 설명할 수 없으리 만큼 광범위하며 사회정책은 점차로 학제적 성격을 중심으로 하여 정체성을 굳혀나간다. 많은 학자들이 복지서비스와 '복지국가' 그리고 국가의 개입의 관점에서 사회정책의 개념 정의를 시도한 반면 레인(Rein, 1970)은 이러한 접근에 반론을 제기한다. 즉, “사회정책은 복지서비스만을 연구의 대상으로 하는 것이 아니며 농업, 경제, 인력수급, 경제 정책을 포함한 복지정책의 의도와 그 결과가 사회정책 연구의 대상이 되어야 한다”고 정의한 바 있는데, 사회정책의 학제적(interdisciplinary) 특성을 암시해 준다. 레인과 맥락을 함께하는 다른 학자의 정의도 상당수 있는데 아마도 그들이 지지하는 사회정책의 정체성도 학제적으로 특징지을 수 있을 것이다. 그렇다면 학제적 정체성의 기원은 무엇인가? 사회정책의 기본적인 관심 영역이었던 '복지서비스의 역사적 발달 배경과 구조 및 국가의 개입'이라는 초기 연구의 관심사는 공공 정책, 경제정책을 포함한 다른 사회과학의 지식을 필수로 하게 되었으며 전반적인 교과 과정도 이러한 요건을 반영하게 되었다. 영국을 비롯한 유럽에 있어서의 특이한 현상은 미국의 전문사회사업 교육과는 달리 교수진도 사회학, 정치학, 경제학을 전공한 교수들이 대거 참여한 전통을 가지고 있다. 따라서 Department of Social Work & Social Policy라는 학과의 명칭이 전혀 생소하지 않다. Donnison은 사회복지 서비스에 대한 올바른 이해는 총체적인 사회, 경제, 정치적 맥락에서 이해되어야 한다고 주장한바있다(1962). 아울러 그는 사회정책의 학제적 성격을 이렇게 정의 했다.

사회정책을 제대로 교육하려면 다른 학문 영역과 밀접한 관련을 유지 하도록 각별히 기획되어야 한다. 실제로 타 학문을 접근하고 활용할 수 있기 위해서는 인접 학문에 대한 충분한 교육을 제대로 받아야 한다.

그가 염두에 두고 있는 인접학문이란 경제, 정치, 사회학, 심리학, 사회철학 등이 망라된다. 사회복지서비스에 대하여 관심을 갖는다는 것은 곧 사회적 욕구와 사회문제에 대한 전문적 해결책의 모색과 정치적 대응에 대한 학제적 이해를 필요로 한다. 사회정책의 개념을 정의하고 추구하는 가치체계를 규명하기 위하여 사회철학이, 사회문제의 발생 동향을 분석하기 위하여 통계적 방법, 사회정책의 이론적 정립을 위하여 사회학이, 복지서비스가 수혜대상자에게 미치는 영향 분석을 위해 심리학이 그리고 서비스의 비용/효과 분석을 위해 경제학이 필요함을 알게 된다. *From Beveridge to Blair: The First Fifty Years of Britain's Welfare State*(Jones & Lowe, 2002)는 사회정책에 있어서 역사적 분석의 중요성을 잘 말해 준다. 사회정책과 인접학문 간의 관계 또는 학제적 정체성은, 적어도 Rein이나 Donnison의 접근에 의한다면 도움을 주기도 하지만 사회정책 학도들에게는 상당한 부담을 준다. 과연 사회정책의 여러 국면에 학제적 관점을 활용할 수 있을 만큼 타 학문에 관한 이해는 얼마나 깊이가 있는 것인가? 하는 부담이며, 이 질문은 사회정책 학도들에 대한 도전이기도 하다. 우리는 Titmuss로부터 이러한 부담을 극복할 수 있는 실마리를 찾아 볼 수 있다.

첫 번째 실마리는 그가 사회정책의 학제적 성격에 대해서는 구체적으로 언급하지 않았지만 이미 그의 초기 논문에서 사회복지를 세 가지 요소, 즉 사회복지(Social Welfare), 재정복지(Fiscal Welfare) 및 직업복지(Occupational Welfare)로 분류함으로써 사회정책의 학문적 정체성은 물론 학제적 성격을 잘 규명해 주고 있다(Titmuss, 1958)²⁾ Titmuss는 복지의 이 세 가지 분류의 구체적인 연장선상에서 사회정책이 집중적으로 추구해야 될 영역을 제시했는데 여기에서도 학제적 특성이 잘 나타나고 있다.

사회정책의 연구·학습 분야

- ① 정책수립, (예기치 않은 결과를 포함한) 시행의 결과에 대한 분석과 기술(記述)
- ② 사회복지 제도의 구조, 기능, 조직, 기관의 기획과 행정 과정, 역사적, 비교학적 연구
- ③ 사회적 욕구, 접근성, 활용 및 서비스 결과의 유형과 이전에 관한 연구
- ④ 비복지, 사회적 비용의 본질, 특성 및 분포에 대한 연구
- ⑤ 생애 주기에 따른 자원의 분배·할당에 대한 유형, 특히 사회복지가 미친 영향에 대한 분석.

2) 이 분류는 정체성 규명에 이론적으로 시사하는 의미가 클에도 불구하고 사회정책 연구자들의 보다 집중적이고도 포괄적인 관심에서 다소 소홀히 취급되었다는 것이 발제자의 입장이다.

- ⑥ 사회복지 제도의 운영에 투입된 대표적 전문가 집단, 행정요원, 이익집단의 역할과 기능에 대한 연구.
- ⑦ 사회복지의 기여자, 참여자 이용자로서의 시민의 사회권에 관한 연구
- ⑧ 사회입법·행정법 등 기타 규례에 의한 가치와 사회적 자원의 할당자로서의 중앙정부와 지방자치정부의 역할에 대한 연구(Titmuss, 1968)

Titmuss의 사회정책의 학습·연구 분야는 실로 방대하며 정책학적 접근을 필두로 하여, 사회조사를 통한 요구 조사, 사회입법, 역사적 접근, 경제의 외면성(externality), 복지행정 등 학제적 접근의 불가피성을 갈파했다. 그가 제안한 연구·학습 분야를 더욱 체계적으로, 이론적으로 접근한다면 정체성의 문제해결에 크게 기여하리라는 생각을 할 수 있다. 분야에 따라서 연구의 성과가 탁월한 분야와 소홀히 취급된 영역이 있기도 하지만 이미 우리에게 친숙한 연구와 실천 영역이다. 그러나 우리가 염두에 두어야 할 점은 Titmuss가 정리해준 연구학습 분야에만 안주할 수 없으며, 새로운 도전에 대응하면서 새 시대가 요구하는 새로운 정체성을 규명해야 된다는 것이다. 이러한 새 과제는 사회정책의 학제적 성격을 더욱 요구하고 부각시키게 될 것이다.

지금까지 사회정책은 20세기 근대주의의 산물인 복지국가를 중심으로 정체성을 유지해 왔지만, 그 정체성을 그대로 가지고 새 밀레니움, 포스트모던 탈 산업사회, 포스트 포디즘(Post Fordism), 위험사회(The Risk Society), 생산적 복지 또는 '참여복지'의 시대로 이전해 갈 수 있겠는가? 하는 문제를 제기하지 않을 수 없다. 탈 근대화, 탈구조론, 포스트모더니즘 등의 담론이 사회과학, 예술, 인문학 등 광범위한 분야에 지대한 영향을 미쳤음에도 불구하고 사회정책은 상대적으로 이러한 사조의 영향권 밖에 있었다. 사회복지 학자들 중에 탈 근대화의 이론가로 자처하는 사람도 찾아보기가 어려우며, 탈 근대화 이론을 접해보려는 시도마저도 빈약한 것 같다. 그러나 사회정책의 현대적인 정체성 규명은 이러한 논의를 무시할 수도 없다. 사회정책과 포스트모더니즘과의 관계는 이 발제가 아닌 또 하나의 논문을 요구하지만 간략한 소개만 해보자.

탈 근대화 이론에 대한 사회복지 학자들의 반응은 우선 다분히 호전적이거나 열려진 자세로 양분되는 듯하다. 예를 들면 테일러-구비(Taylor-Gooby, 1994)는 탈 근대화 이론이 사회복지에 시사하는 함의는 크게 부각시키지 않는 차원에서, 또는 다소 '거부적' 차원에서 탈 근대화의 함의를 이해하고자 하는 반면, 미쉬라(Mishra, 1993: pp.24-27)는 보다 열려진 자세로 탈 근대 이론에 접근하여 사회정책과의 관계를 논의한다. 테일러 구비는 미쉬라와 마찬가지로 근대화를 케인즈적 복지국가와 동일시한 것까지는 입장을 같이하지만, 각각 방향을 달리하여 사회정책에 대한 함의를 제시한다. 즉, 미쉬라의 경우 탈 근대화 이론을 포용하여 결과적으로 사회정책으로 하여금 복지국가에 대한 사명감으로부터 벗어나게 한다. 반면에 테일러-구비는

우리로 하여금 복지국가에 대한 사명을 저버리게 하지 않는 대신에 탈 근대화이론으로부터 아예 손을 떼게 하거나 저항적 자세를 갖게 한다. 우리는 여기에서 일종의 딜레마를 본다. 미쉬라의 해석을 따르면 이제 우리는 탈 근대화시대에 살고 있기 때문에 근대화의 산물인 복지국가에 대한 미련을 버려야 한다. 반면에 테일러 구비의 해석을 받아들인다면 탈 근대화 시대에 부합하는 사회복지의 역할을 재 규명해야 될 과제를 안겨준다. 이러한 딜레마에 대한 해답은 우리 스스로가 찾아야 할 과제이며, 어떻게, 어떤 해답을 얻느냐에 따라서 학문의 정체성 또한 재정의 될 것이다. 사회과학으로서의 사회정책은 글로벌 경제, 탈 근대화, 신 사회 운동, 참여와 분권 등 급격한 사회변동을 맞고 있는 사회가 요구하는 정체성 규명을 지향해야 될 것이다(Mullard & Spicker, 1998).

5. 가치관과 이론의 문제

사회정책이 학문으로 발전하는데 있어서 Titmuss의 독보적인 영향은 실증적 연구, 이론적 기여 또는 가치관의 주요성을 천명한 점에서 아무리 강조해도 지나칠 수 없다. 반면에 정체성과 관련된 모든 주제가 그러하듯이 사실 이 논문전체를 가치에 대한 주제에 할당한다 해도 부족할 것이다. 사회정책의 방대한 문헌에서 나타나듯 사회정책이 표방하는 사회정의, 평등, 형평성, 사회통합 등의 가치는 사회정책의 정체성을 대변해 줌과 동시에 다른 가치와 갈등 관계를 누린다. 아마도 先 경제 개발과 후 사회복지, 의료보험의 국영화와 민영화간의 갈등 등을 예로 들 수 있을 것이다. Titmuss는 그의 가치관에 대한 논의를 추상적인 학문적 차원에서 논의한 것이 아니라 사회정책이 복지의 대상인 개개인에게 어떻게 영향을 미치는가에 대한 관심으로부터 시작이 되었다(Brown, 1993). 사회정책이 학문으로서 일련의 가치를 추구한다는 것은 이미 여러 문헌이 입증하고 있지만(김형식, 1995; Weale, 1978; 1983, 1993)가치의 문제는 단순하지 않다. 예를 들어, 사회정책이 물질적 차원에서 계층간의 평등을 추구한다고 할 경우, 누가, 어떤 논리적 근거로 건강한 국민으로부터 병약한 국민에게 자원을 재분배하는 것보다 평등의 추구가 바람직하다고 하겠는가? 우리가 정책의 목표로서 평등이라는 가치에 대하여 이러한 문제를 제기함과 동시에 사회정책을 통하여 추구할 수 있는 다른 대안적 가치와 비교 관계를 이루게 되기 때문에 사회정책이 추구하는 가치는 갈등적 관계에 있다. 바로 그 점에서 사회정책의 정체성을 규명에는 가치관의 관점이 필연적으로 등장하며 이미 많이 논의된 부분이다. 한마디로 사회정책의 연구와 실무는 욕구, 권리, 공동체, 평등, 정의 등과 같은 기본적으로 다른 가치관의 체계와 갈등을 유발시킬 수 있는 가치관을 표방하게 된다.

아래와 같은 결론이 가능하다. 즉, 사회정책을 사회과학과 구별 짓게 하는 것은 가치추구나 도덕적/규범적 판단(Titmuss, 1972)을 주저하지 않기 때문이라는 점이다. 단, 규범적 판단은 중립적인 단순한 신념이나 확신에만 근거하는 것이 아니라 보다 구체적인 성격의 지식과

융합된 특성을 가지고 있다. 만일에 사회정책이 규범적, 도덕적 판단의 기반을 굳게 가지고 있지 않다면 어떻게, 무엇을 근거로 하여 사회정책을 가능케 하는 정치·사회제도나 채택된 정책들을 판단할 수 있겠는가? 하는 문제에 당장 접하게 될 것이다. 도덕적 판단, 가치판단은 필연적으로 한 개인의 감성적인 차원에 근거하기 때문에 연구자의 연구 그 자체에도 영향을 미치게 될 것이다. 그러므로 사회정책 전공자들은 어떤 제도나 정책이 바람직한가라는 해답을 얻는데 개인적 판단이 영향을 미친다는 것을 인식해야만 할 것이다. 가치는 본질적으로 경쟁적인 요소가 강하기 때문에 모든 사람들이 당연하다고 받아들이는 평범한 원리나 원칙이 아니다. 따라서 여러 가치 중에서도 불평등 문제의 해소를 위해 사회적 분배문제에 관심을 가지고 사회정의, 시장과 자본의 인간화 가치를 추구하는 사회정책은 당연히 개혁적인 정체성과 밀접한 관계를 가진다. 때로는 이러한 정체성 때문에 사회정책이 진보적이고 좌파적이라는 낙인을 얻기도 하지만 급진적이고 좌파적인 것이 반드시 부정적인 것으로 인식될 필요는 없을 것이다(김형식, 1998). 문제의식을 가지고 사회정책의 과제에 임하기 위해서 선결적으로 요구되는 것이 바로 분명한 가치관의 정립일 것이며, Titmuss는 가치가 사회정책에서 차지하는 의미를 아마도 가장 많이 강조한 학자 중의 하나일 것이다.

우리 모두는 가치와 편견을 가지고 있다.. 우리에게서 우리가 지지하는 가치관적 입장을 명확히 해야 될 책임이 있으며, 특히 사회정책과 관련된 사안을 논의할 때에는 그러한 책임이 더욱 요구되며, 만일 우리가 가치중립적인 입장에서 사회정책을 다룬다면 그것은 무의미한 행위가 될 것이다(1974, p.21).

가치추구, 도덕적 판단은 단순히 감상적이거나 이념적인 입장만을 취하는 것은 아니며, 구체적 상황의 실현과 밀접한 관계를 갖는다. 평등한 사회의 건설, 빈곤의 퇴치, 사회통합, 사회정의, 역량증가, 시민적 권리의 실현 등은 이러한 가치가 이루어지지 않는 상황에 관한 실증적인 연구와 분석이 선행되었기 때문에 가능할 뿐만 아니라 이러한 가치가 실현되지 못할 때 발생할 수 있는 미래의 상황에 대한 과학적 예측에 그 기반을 두고 있다. 가치와 이론의 주제를 한 꼭지로 묶은 의도는 여기에 있다. 즉, 위의 논의에서 나타난 바와 같이 가치의 차원이 정체성을 규명하는 필수적인 요소임에도 불구하고 바로 이 가치에 대한 집착이 사회정책의 정체성을 흐리게 하며 향후 이론화 작업에 진력해야만 학문으로서의 정체성이 확고해질 것이라는 주장이다(Pinker, 1971).

왜 사회정책이 초기에 이론화 작업을 소홀히 했을까? Brown은 역사적으로 사회정책이 학문으로서가 아니라 사회복지 현장에 투입 할 인력 양성에 있었기 때문이라고 지적한다. 60, 70년대의 신설 학과들은 점차로 실무와는 거리를 두기는 했으나 사회학과는 달리 독특한 이론적 정체성을 발전시키는 데는 실패했다고 지적한다(1993). 단, 입장에 따라서는 그래도 사회정책이 실제적인 문제에 관심이 있었기 때문에 추상적인 복지사회학을 만들지 않았다고 주장할

수도 있다.

이러한 논란에도 불구하고 Pinker는 '사회정책의 부문적 정체성', 즉 '사회정책의 학문으로서의 빈곤'이라는 문제를 집중적으로 규명하겠다는 일념으로 "사회이론과 사회정책"(Pinker, 1972, 김형식·박순우 역; 2000)을 집필한 바 있다. 그는 사회정책의 정체성을 위협하거나 약화시키는 요소는 학문 분야로서 이론적 체계와 실증적 지식의 차원이라는 양면에 그 기반이 부족하다는 문제의식을 가지고 그의 연구를 시작했다. 핑커가 늘 고심했던 '학문으로서 사회정책의 빈곤'은 그 혼자만의 고민이 아니었음을 Mishra에게서 찾아볼 수 있다.

"그 당시 사회정책의 선교적 사명은 실로 대단했다. 사회정책은 선·악간의 대결이라는 관점으로 개념 정의되었으며, 여기에서 선이란 제도적 방법에 의한 사회정책의 목표 달성이다. 집합주의적 가치를 표방하는 사회정책은 선을 표방했으며, 자유방임주의적 개인주의는 악으로 간주되었다. 형평과 정의를 추구함에 있어서 '도덕적 수사어와 자료 수집'-핑커가 선호하는 개념임을 표방하는 사회정책은 그 위상을 높여갔다. 반면에 학문으로서 발전은 다소 소홀하게 취급되었던 것 같다."(Mishra, 1989:77)

Mishra는 사회정책이 도덕적인 가치관의 표방과 수사어는 풍부하지만 학문으로서의 이론적 기반은 약했으며, 핑커는 사회정책이 '도덕적 가치관의 노예'라고 오명을 벗어야만 학문으로서 인정을 받을 여지가 있다는 신념을 논했다. 비슷한 맥락에서 다렌돌프(Dahrendorf, 1967:475)는 "하나의 학문이 과학적이기 위해서는 모든 발달단계에서 충분한 문제의식을 지녀야 하며, 그렇게 함으로써 이상주의적인 사고에 사로잡히거나 이론과 연구를 서로 무관한 것으로 분리시킬 가능성을 줄일 수 있다"고 한 바 있다. Dahrendorf의 지적에서 우리는 두 가지 문제가 제기됨을 볼 수 있다. 첫째, 사회정책은 아직도 문제의식이 빈약한 것인가? 둘째는 이론적 기반이 약할 뿐 아니라 너무 이상주의적(utopianism)에 집착하고 있는가하는 것이다. 구태여 하나의 문제를 더 제기하자면 사회정책은 이미 사회과학의 한 분야로서 나름대로 자리매김을 하고 있음에도 불구하고 경제학, 심리학, 사회학, 정치학과 달리 왜 학문으로서 정체성 규명을 요구받고 있는가 하는 점이다. 만일에 하나의 학문적 영역의 정체성을 규정짓는 요소가 그 학문만의 독특한 연구 분야, 학문적 전통과 방법론, 학문적 관점이라면 학문으로서 사회정책이 어떠한 취약성 때문에 정체성을 도전받는가하는 문제를 생각해 보는 것이 이 탈계의 과제일 것이다.

왜 사회정책이 이론을 소홀히 할 수 없는가? 우선 사회정책의 연구와 실천영역과 사회의 여러 분야에 미치는 영향이 방대해졌음도 이유로 들 수 있지만 아마도 사회정책의 결과에 대한 비판적이고도 회의적인 면 때문일 것이다. 과거와 같이 역사 발달적이고 記述的인 자료의

정리로서는 충분치 못하며 정책의 결과에 대해 다분히 분석적인 학문이 되었다는 점이다. 사회정책을 주도하는 가치의 본질과, 사회정책이 추구하는 선포된 그리고 잠재적인 의도에 대하여 문제를 제기하게 되었다. 사회정책이 이론의 중요성에 대하여 관심을 갖기 시작했다는 것은 그 만큼 학문의 성숙을 의미한다.

우리가 인정해야 되고 따라서 지속적인 연구의 대상이 되는 것은 사회정책이 대응하고 개입해야 될 문제, 사회상황, 정책의 범위는 여러 이론적 접근을 필요로 한다는 점이며, 이미 사회정책에 있어서 이론적 중요성에 대해서는 풍부한 문헌이 있음을 지적한다(Mishra,1977; 1981; Gough, 1979; Ginsberg, 1979; Room; 1979; Taylor-Gooby & Dale, 1981; Pinker,1979; George and Wilding, 1976; Townsend,1993). 사회정책의 이론적 발달, 특히 사회정책과 사회발전 또는 복지국가의 발달 간의 관계를 설명하려는 시도에는 3가지 접근이 주요했음을 주목할 필요가 있으며 사회정책의 다양한 정체성을 지지하고 설명하기도 한다. 빈곤의 문제를 예로 들어 설명해 보자(Townsend, 1993).

① 자유주의적-다원주의(The Liberal=Pluralist)는 근본적으로 사회정책을 경제에 종속된 개념으로 접근하며 연구 분야도 취약 계층을 대상으로 사회보장, 의료, 주택, 복지서비스와 개별 지도사업을 제공하는 것에 국한시킨다. 빈곤과 같은 사회문제는 경제개발 문제와 연루되어 있는 잠정적인 문제 또는 개인이 질병으로 인해 쇠약해지거나 대물림된 문제 또는 개인의 지적 능력 등과 관련된 문제로 인식한다. 적도 빈곤은 구조적 문제로 인식되지 않으며, 전반적으로 복지를 잔여적 관점에서 이론화하고 기능적으로도 원활한 시장 경제의 운용을 위해 필요한 것으로 인식한다.

② 마르크스적(Marxian) 이론적 접근은 전반적으로 자본주의 제도하의 사회정책 발달을 연구의 핵심으로 삼으며 복지 서비스의 발달을 국가제도를 앞세운 지배계층의 통치수단으로 해석한다. 따라서 자본주의하에서 빈곤은 불가피하며 복지서비스는 빈곤과 이윤간의 관계를 규제하는 것으로 간주한다. 이론적 개발의 주요 핵심은 사회통제 수단으로서 사회복지서비스의 발달은 노동 계층을 자본주의 국가에 통합시키고 재생산하며 노동에서 배제된 계층을 최소한의 비용으로 유지하는 현상에 대한 설명을 제공한다. 그런데 때로는 복지를 노동계층의 투쟁에 의한 승리로도 해석하기 때문에 애매할 때가 있다.

③ 세 번째는 급진적(Radical) 이론인데, 경우에 따라서는 맑시즘보다 더 급진적이라는 지적도 있다. 정치적 세력을 장악하거나 민주주의적인 과정을 폐기하지 않는다는 점에서 혁명적이지는 않지만, 경제·사회제도와 구조의 획기적인 변환의 필요성을 강조한다는 점에서 가히 급진적이다. 사회과학과 노동운동에 관한 연구에서 빈곤의 문제를 해결하기 위한 정책으로서 포괄적인 재분배 정책을 제안한 것을 본다.

위와 같은 이론적 개발의 주요 접근을 설명한 후 Townsend는 사회정책은 대체로 보수성이 강한 '자유주의적-다원주의'적 관점에서 이론을 발전시켜온 것 같다는 지적을 한다. 우리는

사회정책의 이론을 체계화하려 했던 많은 시도를 볼 수 있는데 '교환체계로서의 사회서비스와 공공 서비스'를 설명하려 했던 Titmuss(1970), 의존성, 동정, 낙인론, 심지어는 사회복지 모델론에 이른 이론적 시도가 있었다(Pinker, 김형식·박순우 역 2000). 가치의 차원에서나 이론적 발달에 있어서도 사회정책은 시대적, 세대적으로 가히 다양한 정체성을 발전시켜 왔음을 여실히 보여주며 실제로 규범적 입장과도 밀접하게 연계되어 있음을 본다. 우리가 이론에 관심을 가지는 것은 반드시 학문적 위상의 제고라는 차원에서만이 아니라 이론은 정책의 선택과 방향에 영향을 미치기 때문이다.

사회정책학자들은 사회정책의 이론적 과제에 대하여 어떻게 전망하는가?

우선 Warham(1973)은 이미 오래 전에 시간이 흐르면 흐를수록 사회학적 이론에 더 의존하게 될 것이고 맑스, 뒤르켐, 베버 등의 이론에도 기본적으로 친숙해져야 한다고 주장했지만 그 후에 다른 많은 학자들도 더 많은 새로운 이론적 각도에서 사회정책을 접근해야 될 것이라고 동의한다(Mishra, 1997; Gough, 1975; Pinker, 1979). 아마도 우리가 함께 잠정적으로 내릴 수 있는 결론은 결국 사회정책의 학제적이고 다양한 정체성을 염두에 둔다면 어떤 주도적이거나 지배적인 한 이론의 노예가 되지는 않을 것이다. 그렇게 되도록 방치한다면 우리는 이미 정체성을 상실하게 될 것이다.

6. 이념적/규범적 전통

발제자는 실제로 강의 중에 “이념이 없으면 문제의식도 없다(Without ideology, no questions)”는 말을 Titmuss로부터 직접 들은 바가 있었고, 실제로 그의 집필에서도 같은 입장을 반복한다(1974, p.21). 이론 못지 않게 이념적/규범적 관점의 중요성을 말해 준다. 따라서 사회정책이 이론적으로 다소 취약한 면이 있다고는 하나 그것 때문에 이념적/규범적 전통에 대한 변명을 할 수는 없는 것이다. 아마도 이념적 논쟁을 제외한다면 사회정책의 정체성 논의는 불가능할 것이다. 맥베스(Macbeath, 1957)는 일찍이 “사회정책이란 사회 속에서 함께 살아가고 있는 남·녀 관계상의 망상조직, 또는 개인과 집단의 활동이 타인의 생활과 이익에 영향을 미치는 활동에 관련된 원칙을 바르게 세우는 과제를 담당 한다”고 정의했다. 이 정의는 사실상 사회정책이 표방하는 모든 것을 담고 있을 뿐만 아니라 사회학이나 경제학 등 어느 사회과학의 정의로서도 큰 손색이 없을 것 같다. 우리는 이 정의에서 이념과 규범의 중요성을 볼 수 있다. 즉, 맥베스는 정부의 역할을 지적하지 않았지만 “원칙을 바르게 세우는 과제”는 분명히 이념적 공백 상태에서는 진행될 수 없는 과제이다. 옳고 바르고, 또는 사회복지가 선별적·보편적, 잔여적·제도적이어야 하는 선택의 문제는 과학적인 공식에 의해서 해답이 나오지 않는다. 해답이나 선택은 이념간의 갈등구조를 표출하며 현상에 대한 각기 다른 처방을 제시한다. 예를 들어, 마르크스주의 관점에서 자본주의 사회를 분석하는 이들은 사회복지의

발달이 노동 착취적인 본질적인 관계를 다른 형태로 대체시킨 것도 아니고 비록 빈민과 노동 계층을 대상으로 서비스를 제공했다 치더라도 보다 안정된 시장경제가 유지될 수 있도록 지원한 것이 되기 때문에 오히려 자본주의의 발달에 기여했다고 주장한다(Gough, 1975). 반면에 신 우파들의 쟁점은 근본적으로 국가 개입적인 복지국가는 성공적인 시장경제의 목표에 상반된다는 것이다(Alcock, 1998). 좌파와 우파의 이념적 논쟁은 우리에게 오랫동안 친숙한 것이지만 이 양대 이념적 패러다임을 뛰어 넘을 뿐 아니라 그들을 비판하는 페미니스트(Lewis, 1998), 생태학적(Cahill, 1998), 인종학적 관점(Ahmad & Craig, 1998)도 사회정책의 연구에 지대한 영향을 미치고 있다.

복지국가에 대한 우파의 공격은 이미 Hyek(1965)를 주축으로 해서 1940년대부터 있었다. 그러나 우파의 비판이 본격화된 것은 신 우파에 의해서 복지국가의 한계성이 들어 나기 시작한 1970년대의 경제침체기 때부터이다. 신 우파의 비난의 핵심은 확대된 복지국가의 발달은 성공적인 시장경제체제의 유지와 부합되지 않으며, 사회적 요구의 충족을 위하여 복지국가의 규모가 확대되면 될수록 이 문제는 더욱 심각해 질 수밖에 없다는 지적이다. 따라서 이제 사회적 욕구는 국가복지가 아닌, 즉 1980년대에 대처 수상에 의해서 시도되었던 것처럼 다른 방법으로 충족되어야 한다고 주장한다. 신 우파는 복지국가의 존립 자체에 대하여 근본적인 문제를 제기한다.

포스트모더니즘과 복지국가에 관련된 논의도 다른 하나의 이념적 갈등의 예로 볼 수 있다. 즉, 우리가 위험사회에 살고 있다는 것이 기정사실이라면 우익자유주의자들이 요구하는 대로 위험의 대비책으로 민영화하던가, 집합적인 방법으로 위험에 대비할 수 있는 새로운 방법을 모색해야 될 것이다. 그러나 기든스를 포함한 성찰적 근대론자들은 이러한 과제에 대한 해답의 제시를 주저한다(Hirst, 1994, pp.21-34). 그들은 아주 대혹적인 사회학적 비판을 제시하지만 실제적 활용가치는 없다. 그래서 베크는 이런 입장을 꼬리박는다. '만일 사회보호를 확장시키지 않는다면, 미래의 빈곤문제는 위협적인 문제로 등장한다. 모든 국민을 대상으로 한 최저소득을 법적으로 보장하는 장치를 만들어야만 발전과정에서 개인의 자유가 침해받게 되는 것을 어느 정도 피할 수 있다(Beck, 1992, p.149). 최저소득의 보장은 위험의 어려움을 줄일 수도 있고 위험에 대비할 수 있는 보다 확산된 기회를 제공할 수 있다는 것을 시사하는 것처럼 보이기도 하나, 여기에서 제시되고 있는 최저임금이 어떠한 형태를 취해야만 할 것인가에 대해서는 전혀 언급이 없다. "어떤 조건으로 누가 최저소득을 보장받아야 하는가?" 등의 문제는 본질적으로 최저임금의 성격을 변형시킬 뿐만 아니라 이에 대한 해답은 이념적 원칙에 따라 달라질 수밖에 없다. 베크는 기든스와 마찬가지로 이러한 문제에 대한 명쾌한 해답을 제시 못하는데 그 이유는 좌파, 우파에 관련된 논의를 포기해 버리기 때문이다(Hirst, 1994, pp.21-34). "Without ideology, no question"이라는 사회정책의 입장에 친숙한 후학들에게는 베크와 기든스의 입장은 다분히 혼란을 일으키기에 충분하다. 우리는 이 시점에서 성찰적 근대주의는 사

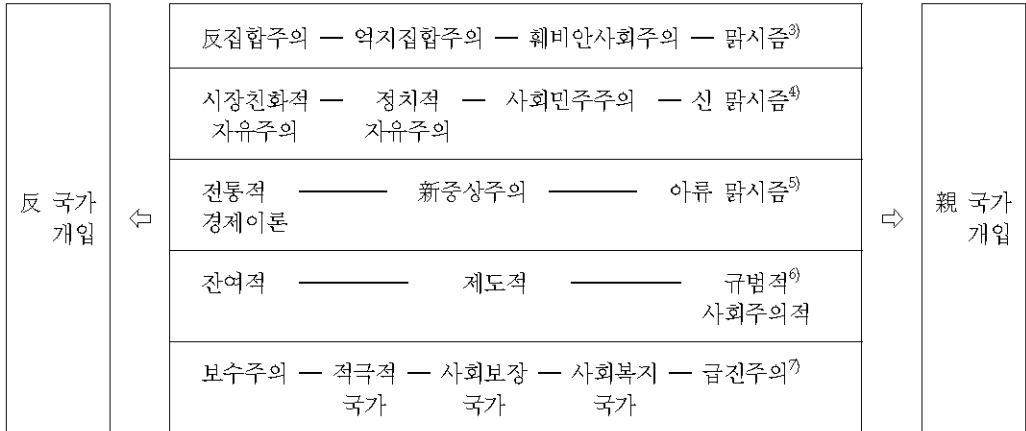
회복지의 분석에 큰 도움을 주지 못하는데 그 이유는 그 이론의 주역들이 좌파, 우파에 관련된 입장들을 포기하기 때문이라는 지적이다. 구태여 성찰적 근대화 이론에 독특하게 기여한 것은 없고 다만 좌파, 우파를 뛰어넘는 사고의 틀을 개발해야 되겠다는 노력을 했을 뿐이라는 잠정적 결론만 가능하다.

대체로 초기의 사회정책 개념은 사회복지의 집합적 책임, 또는 정부의 책임에 상당한 비중을 두고 있는 반면, 영국과 미국, 심지어는 한국의 사회정책이 신 자유경제이념으로 인한 결과가 쟁점으로 제기되면서 전통적인 국가의 개입과 역할은 도전받고 있다는 점이다(Walker, 1993, 김연명 편, 2002). 이것은 한 마디로 이념을 떠나서는 사회정책의 정체성을 논의할 수 없음을 말한다. 비록 '이데올로기의 종말'이 1960년대부터 등장했지만(Bell, 1960) 그 자체도 바로 이념적 입장을 표명하는 것이라는 지적을 염두에 둘 때(Shils, 1958. Thompson, 1960; Kim, 1986), Esping-Anderson의 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*(1990)이 사회정책에서 중요한 위치를 차지했던 것은 이념적/규범적 논의가 배제될 수 없음을 잘 설명해 준다. 물론 이러한 이념적 유형은 대체로 서구의 정치·사회적인 배경을 잘 설명해 준다. 따라서 개입주의, 자유주의를 포함한 '유교주의적 복지국가'까지를 구상한다는 것은 분명히 동양적인 가치관과 이념을 반영하며(홍경준, 2002) 우리의 연구적 관심을 촉구한다. 동시에 우리는 이념과 사회정책과의 관계에 대해서 많은 문제가 지적되고 있음을 유념해야 될 것이다. 이 주제에 대해서 다루는 대개의 논의가 그러하듯 우선 개념정의는 항상 문제의 소지로 남아 있다. 이 주제에 관한 한 독보적인 위치를 차지하고 있는 George & Wilding의 *Ideology and Welfare*의 색인에는 아예 이념의 개념조차도 넣지 않았다는 지적이 있다(Lee & Raban, 1993). 일단 이데올로기의 개념을 "밀폐되고, 감성적이며, 편협되고 비합리적이며 모순 된, 그리고 비과학적인 특별한 신념의 일종으로 이다"(Abercombie, 1980)라고 정의하고 있지만 하나의 세계관 또는 행동을 위한 지침과 청사진으로서의 기능은 과소평가할 수 없을 것이다(Kim, 1986). 특히 Pinker는 이념을 "급진적 개념으로서 현존하는 정치·사회질서를 초월하려는 원리"라는 특별한 의미로 사용한다(1979). 이미 일찍이 Marshall이 '이념간의 전쟁'이라는 표현을 쓰기도 했지만, George & Wilding(1972)에 사회정책의 발달에 있어서 사회가치관간의 영향과 상호 갈등에 대한 연구가 부족하다는 지적을 한 바 있고, 1976년에는 복지의 이념적 모델을 제시한 바 있다. 그 후로 상이한 이념 모델이 경쟁적으로 제시된 바 있다.

<표 2>에 제시된 유형은 대체로 친 시장적인 자본주의 사회에서 복지에 대한 국가의 역할에 대한 태도의 범위, 즉 시장의 기능을 유지, 보완 아니면 아예 대체할 것인가를 개념화하고 있다. 이 유형이 많이 인용되기도 하지만 이미 여러 문헌에서 충분히 논의되었고 비판의 대상이 되었으므로 필요이상의 논의를 반복할 필요는 없겠지만 몇 가지만 지적하자. 우리가 유념해야 될 점은 이념과 사회정책의 규범적 가치관의 관계는 면밀하게 정리되지 않고 거의 동일어로 사용되는 면이 있다는 것이다. 예를 들면 규범적 가설, '좋은 사회', '태도' 등이 그러한

예인데, 이 양자간의 관계가 규명되지 않으면 신념과 관계가 있는 윤리적인 국면과, 이념으로부터 비롯되는 실제적인 요소간의 체계적인 구별을 어렵게 하는데 아마도 어떠한 이념적 유형이라 해도 그것이 유용하기 위해서는 전략적 쟁점을 분석할 수 있어야 할 것이다.

<표-2> 사회정책의 이념적 유형



이점에서 두 가지 문제가 부각된다. 첫째는 제시된 이념의 유형을 각기 다른 이념적 관점과 분명한 차이가 나도록 구별을 해내기가 어렵다는 점이다. 특히 문제가 발생할 소지는 사실적인(facts) 현상을 잠정적으로 이념적 색깔과 무관한 것으로 취급하거나 또는 복지의 여러 쟁점 중 하나를 선택하게 하는 객관적 기준으로 취급되는 경우이다. Abercombie(1980)가 지적한 대로 이념의 비과학적이고 감성적인 특성을 생각한다면 쉽게 이해할 수 있는 부분이다. 따라서 여러 유형으로 제시된 이념들은 실증적 증거에 따라 수용될 수도 폐기될 수도 있으며 (Room, 1979), 어떤 이념적 입장에서 과학과 이성의 권위를 아예 체계적으로 침해해 버릴 수도 있다(Pinker, 1971; 1979). 두 번째 문제는 복지 담론의 표제적 국면에 대한 일관성 있는 분석을 제시하지 못한다는 점이다(Lee & Raban, 1993). 적어도 이념과 가치관을 서로 구별하지 않고 서로 병행하여 사용하는 한, 각각의 이념적 입장과 관련된 理想은 때로는 같은 이념의 추종자들이 구상하는 정치적 행동과 상반되는 관계에 있을 수도 있다. 그렇다면 구태여 이념적 유형의 한계성을 논하면서도 이념적 관점이 사회정책의 정체성 규명에 도움을 준다고 생각하는 것은 어디에 근거하는가?

3) George & Wilding, 1976

4) Room, 1979.

5) Pinker,1979.

6) Mishra, 1977, pp.35-36; George & Manning, 1980, Titmuss, 1974.Ch.2.

7) Furniss and Tilson, 1977

사회정책이 대표할 수 있는 상징적 의미는 많지만 우선 자본주의와 산업화라는 근대발전 과정에서 등장하는 빈곤 등과 같은 '사회문제'(social question)에 대한 반응으로 볼 수 있다. 이러한 시대적 대응으로서 사회복지의 19세기적 요소가 다분하다. 초기의 발전 단계는 빈곤의 문제를 교구 단위로 해결하려고 했던 것처럼 지역 중심적이며 지역 중심적인 분산화 된 대응이었으나 20세기에 들어서면서 기획, 국민국가 건설, 시민적 권리의 확산, 생산수단의 국영화 등과 같은 국가적 과제와 맞물리면서 국가의 개입적 대응이 부각되었다. 특히 노동운동과 사회민주당이 이러한 대응방법을 지지하게 된다. 한 가지 흥미 있는 사실은 좌파와 우파는 동시에 서로 다른 입장에서 이러한 대응에 대한 비판을 가했으며 사회복지에 이념적 논쟁의 실마리를 제공한다. 과연 이러한 대응이 얼마나 성공적이었는가 하는 것은 문제로 남지만 사회복지/사회정책을 이끌어 온 사상적 기조는 평등하고 정의롭고 빈곤 없는 사회를 추구해 왔다는 점이다. 같은 맥락에서 우리가 불평등, 민영화, 구조조정 더 나아가서는 빈곤층을 규제하는 강한 요소를 가지고 있는 시장의 원리를 주축으로 하는 신자유주의 이념에 문제를 제기하는 것은 나름대로의 이념적 입장을 가지고 있기 때문이다. 물론 신자유주의의 여세만이 사회복지의 기본적 가치에 위협을 가하고 있는 것은 아니지만, 신자유주의의 추종자들의 전유물인 자유, 선택, 노골적인 개인주의와 같은 주제들은 사실상 사회복지가 추구해 왔던 기존 패러다임에 대한 대안적 패러다임의 핵심적 요소를 이루고 있다.

다양한 이념적 관점이 사회복지에 지대한 영향을 미친다는 점에는 큰 반론이 없음에도 불구하고, 이념적 관점에서 사회복지의 설명하려는 시도에는 무리가 있다는 지적을 염두에 두어야 할 것이다(Lee & Raban, 1993). 논의의 대부분이 이념체계의 유형화에 집중했으나 이론적 근거가 빈약했으며 문제 해결을 위해 이상적 해결안을 추구하되 너무 치우쳤다는 지적이 있다. 우리는 이 이념적 유형에 관심을 가져야 하는데 이미 기든스가 시사했듯이(1994) 이제는 더 이상 좌파와 우파의 첨예한 시대는 지나갔으며, 80, 90년대의 복지 논쟁도 더욱 복잡해지고 유연해졌고 성찰적이 되어 과거와 같은 이념간의 양극화 현상은 약해진 면이 있다. 오히려 분석적으로 독특한 관점이 강조되기보다는 여러 관점이 중복적으로 나타나고 있다(Deacon, 2002; Mullard & Spicker, 1998).

7. 문제중심적/실천주의

우리는 바로 앞부분의 논의에서 사회복지가 이념적/규범적 논의의 중요성을 소홀히 한 결과로 실증적 연구의 전통을 유지하게 되었다는 지적이 있음을 보았다(Lee, & Raban, 1993). 그러나 비록 사회복지가 성격상 개혁적이고 진보적 입장을 취한다고 해서 실증적인 차원을 소홀히 할 수 없음도 안다(Pinker, 1972, 김형식·박순우 역, 1999). 우리가 이미 앞부분에서 사회복지와 이론에 대해서 논의하면서 사회복지가 이론적인 작업을 소홀히 했는데(Pinker,

1971; Carrier & Kendall, 1973; Townsend, 1975), 그 이유는 적어도 초기의 사회정책은 이론보다는 문제 해결을 위한 사실 발견이 더 중요시되기 때문이다(Warham, 1973). 정책적 대응에 필요한 자료제공을 위한 빈곤, 욕구조사와 기타 여러 사회문제에 대한 집중적 연구가 사회정책의 실증적 정체성의 기반을 제공한다. 반드시 분석의 틀에 맞추기 위한 인위적인 방법을 쓰지 않더라도 사회정책의 '문제/연구-중심적' 전통은 쉽게 이해할 수 있다. 초기 사회정책 개념의 핵심적인 요소는 사회적 및 인간의 욕구 충족이라는 과제에 집중했으며(Brown, 1969), 사회복지가 제도적으로 대응하고 개입하는 것을 정당화시킬 수 있는 지적, 정치적 근거를 제공하기 위한 수단으로서도 실증적 연구의 중요성은 초기부터 그 기반을 갖추게 되었다. 빈곤, 건강, 아동학대와 유기, 주택문제, 가족붕괴, 장애의 사회적응 문제, 노숙자 문제, 실업 등에 대한 연구적 관심은 사회정책을 서비스 제공 측면과 밀접히 연결시켰다. 부연하자면, 사회정책은 문제 현상에 대한 연구적 관심으로서만이 아니라 사회조사와 조사 자료의 활용을 통한 사회행동을 동시에 추구했다는 점이다. 19세기말 영국의 찰스 부스(Charles Booth)와 시봄 라운트리(Seebohm. Rowntree), 에드윈 차드윅(Edwin Chadwick) 등의 사회조사가 초기 소득보장 정책을 발달시키는 시금석이 된 것을 예로 들 수 있다. 사실 이들은 정책연구(policy research)의 선구자들이라고 할 수 있다. 이미 한국에서도 사회조사는 물론 여러 형태의 용역 연구 보고서와 자료도 이 전통의 맥락에서 볼 수 있다.

이 발제문의 앞부분에서 사회정책과의 사회복지의 관계를 재정립할 필요가 있음을 강조한 바 있는데, 본 발제자는 지나친 억지가 아니라면 이미 사회복지가 발전시켜 온 현장실습의 강한 전통을 사회정책의 문제-중심적/실증적 전통과 연계시켜야 한다고 주장한다. 전통적인 사회복지의 실습이 전문사회사업가의 기술, 이론, 가치관을 강화시키는 목적이 강조되고 있지만, 실습 현장도 다양하며, 여러 형태의 보고서 작성과 연구 프로젝트를 수행하기도 한다. 현장 실습은 사회복지 전문가들의 문제의식을 강화시켰으며 연구의 필요성과 실제적인 문제해결을 위한 과제는 불가분의 관계를 유지하게 되었다.

한 가지는 분명히 짚고 넘어 가야 할 것 같다. 즉, 일반적으로 사회과학에서의 연구는 지식의 축적을 기본적으로 하는데, 사회현상에 대한 보다 체계적인 이해를 위해 연구를 수행하지만 반드시 문제 해결에 관심을 갖는 것이 아니다. 이점을 Radical Sociology의 등장 배경과 함께 설명한 바 있다. 특별히 새로운 주제는 아니지만 연구에 대한 타 학문과 사회정책간의 차이는 아마도 '분석적' 질문을 하느냐 '개입적' 질문을 하느냐로 그 특징을 구분해 볼 수 있을 것이다. 분석적 질문은 기본적으로 객관적이며, 탈 가치적인 지식의 생산자로서 문제의 본질에 대한 記述에 기초하여 연구의 대상이 되는 현상에 대한 분석적 모델을 구축한다. 과학적 방법론에 의한 사실의 규명이 과제이다(Etzioni, 1976). 반면에 개입적 질문은 실용적인 차원에서 문제의 해결에 관심이 있으며 가치 지향적이고 때로는 도덕적 신념의 표현을 주저하지 않으며 객관적/주관적인 양면성을 포용하고, 지식의 생산 그 자체 보다는 활용에 더 관심을 갖

는다. 훈련도 분석적 접근에 비해 다분히 학제적 성격이 강조된다(Etzioni, 1976). Greenwood (1977)는 사회정책을 타 사회과학 분야와 구별함에 있어서 사회정책은 예측이나 통제 등 보다는 오히려 문제 현상에 직접 개입하여 문제를 해결 하거나 변화를 유도하고자 한다는 지적을 함으로써 문제 중심적인 사회정책의 특성을 강조한 바 있다.

마지막 부분의 '문제중심적·실증적 방법론'과 연계시켜 논의되어야 할 주제이기는 하지만 이제 사회정책이 문제 중심적이라고 하는 것은 실천주의적(Activism) 전통과 밀접한 관계를 가지며 이 전통을 보다 더 부각시켜 정체성을 강화시켜야 할 여지가 충분하다는 주장을 해 본다. 우선은 다소 진부해진 '문제중심적' 전통을 극복하는 여지도 제공하지만, 사회정책의 개입적, 문제해결 지향적인 적극적 실천주의적 정체성을 잘 반영해 주기 때문이다. 철학적 사조의 하나로서 실천주의는 정치 목표 달성의 수단으로서 강력한 행동을 실천에 옮기는 것을 의미한다(Chisman & Pifer, 1987).

위의 논의는 사회정책의 연구는 단순히 문제의 분석으로만 끝나지 않고, 정책 수립, 입법 제정 등을 통한 궁극적인 문제 해결에 관심이 있음을 시사한다. 그러나 실제로 정책 문제의 해결을 목표로 하는 연구란 막중한 과제이며 성공보다는 실패와 실망을 경험하는 예가 더 많다는 지적을 여두에 두어야 할 것 같다(Thomas, 1993). 심지어는 정부의 걱정거리를 덜어 줄 작정으로 연구를 수행한다면 대개는 시간과 비용만을 낭비하게 될 것이라는 경고도 한다. 즉, 연구 결과를 초월한 정책 과정이 수반되어야 문제 해결을 위한 가능성이 보일 것이라는 지적 일 것이다. 문제 해결에 관심을 갖는다고 해서 우리가 그 영역을 독점 할 수 도 없으며 상당한 차원의 방법론적 훈련과 정치적 과정에 대한 민감성을 동시에 개발 시켜야 할 것이다.

8. 결론

이 발제는 다양성이 강조되는 포스트모던 시대에 살면서 사회정책의 학문적 정체성 규명을 확실적인 구도에서 접근함에 따르는 몇 가지 상대적 한계성을 검토하며 시작했다. 만일에 정체성에 문제가 있었다면 그것은 초기 학문으로서 성숙 과정에 나타날 수 있는 지극히 자연 발생적인 것일 수도 있지만, 오히려 사회정책이 본래적으로 소유하고 있는 다 학문적/학제적 특성이 마치 정체성이 불투명한 것으로 이해되는 계기를 만들었다고도 할 수 있다. 이 발제문의 전반적인 시도는 오늘의 사회 정책을 발전시키는데 기여했다고 간주되는 여러 가지 특성과 전통, 관점을 통합적인 하나의 틀/framework)로 정리해 보고자 함이었다. 피상적인 관찰이나 느낌보다는 통합적 틀의 구성 요소를 기존의 자료와 논의, 문헌 등을 고찰하여 충족시키고자 하였다. 잠정적인 결론은 이 발제문의 앞부분에 제시된 틀을 구성하는 문제-중심적/실증적 전통, 이념적/규범적, 가치관, 마지막으로 이론적 전통은 사회정책의 학문적 정체성을 설명

해 줌과 동시에 이론적 기반의 확충 등 미흡한 부분이 남아 있음을 지적했다. 그러나 긍정적인 면은 타 학문과의 차별화를 가능케 하는 사회정책의 특성을 보여주며 학문으로서 보다 더 발전할 수 있는 가능성을 제시한다.

지금까지의 논의를 중심으로 몇 가지 결론을 맺어보자.

1. 사회정책은 사회복지 서비스의 제도적 발달과 연구, 집합적 개입, 그리고 평등, 빈곤퇴치 및 공동체적 가치인 사회정의를 실현하고자 하는 국가 사회적 목표를 학문으로서 정체성을 형성하기 시작했다. 좌·우파를 뛰어 넘는 다양한 이념적 논쟁의 등장과 아울러 세계경제의 글로벌화 페미니즘, 생태학적 관점 등의 대두가 사회정책으로 하여금, 시대적 요구에 대응하는 새로운 정체성을 요구한다.
2. 초기의 사회정책은 초기에 학문적 과제 외에 사회복지 전문가 양성이라는 직업훈련(Vocational)의 과제를 수반했음으로 순수학문의 관점에서만 정체성을 규명하기에는 무리가 있고 바람직하지도 않다. 특히 전문사회사업과의 관계에서 그러하다. 현재에도 이러한 초기 전통은 유지되고 있으며 동시에 학문지향적인 대학과 학과의 신설이 입증하듯 사회정책의 연구와 실천 영역은 복잡하고 방대해졌다. 전문직업인의 양성과 이에 따른 현장 실습교육 그리고 문제 중심적 전통과의 관계를 강화하여 정체성을 강화하여야 할 것이다. 사회복지와 관련하여 초기에는 다분히 技術的이고 역사적인 면에 관심이 집중 되었으나, 최근에는 분석적/평가적 요소가 강해졌다. 사회복지의 분배적/재 분배적 결과, 프로그램의 효과와 효율 평가에 대한 관심이 그러한 예이다.
3. 사회정책은 시장을 초월하는 개념으로서 생존권과 평등권 보장을 위한 집합적 개입을 위한 복지제도의 연구이며 *한 사회의 사회적 목표추구에 대한 학문이다*. 개념적 틀에 제시된 정체성을 규명해 주는 여러 요소 가운데 아마도 가장 핵심적인 것은 “가치”인데, 그것은 우리가 사회적 목표 추구를 위한 정책(policy)은 바로 가치(value) 추구이기 때문이다. 학문과 실천 영역으로서의 그리고 하나의 가치로서 사회 정책은 지난 50 여 년간 ‘복지국가’ 즉, 불평등과 빈곤이 없는 사회를 추구해 온 학문이다. 그러나 이러한 가치는 도전 받고 있으며 동시에 사회정책의 전통적 정체성을 위협한다. 사회정책을 이끌어 온 사상적 기조는 자유롭고 정의로운 사회를 위해 결과를 공정하게 분배하는데 있다. 우리가 무비판적으로 탈 근대화의 가치를 수용한다면 불평등, 민영화, 구조조정 더 나아가서는 빈곤층을 규제하는 강한 요소를 가지고 있는 시장의 원리를 주축으로 하는 신자유주의 영향을 도외시하는 오류를 범하게 될 것이다. 따라서 “우리는 탈 근대화의 관점에서 재 정의된 사회정책의 정체성은 어떤 것이어야 하는가?”의 문제를 집요하게 물어야 할 것이다.

4. 학제적/다 학문적 정체성은 지속될 것이며 사회정책의 연구와 교육은 타 학문과 밀접한 관계를 가지고 타 학문의 전공자의 참여를 가능케 하며 다른 사회과학 분야의 연구 결과, 아이디어, 방법론, 이론 등을 도입할 것이다. 문제중심적인 사회조사의 전통은 현재에도 사회정책의 정체성을 강하게 부각시킨다. 오히려 가치관의 표방이나 도덕적 전통 보다는 다 학문적 전통이 더욱 분명한 정체성을 부여하는 면이 있다고 주장도 있으나(Brown, 1993), 학제적 전통을 뛰어넘어 실천주의적 전통을 발전시켜 정체성을 강화시키는 것을 하나의 가능성으로 제안한다.
5. '개혁'의 개념이 시대와 역사적 배경, 그리고 국가에 따라 다르기는 하지만 사회정책은 사회개혁에 대한 지속적인 관심, 연구를 통한 사회 구조에 대한 비판적 기능, 복지에 대한 도덕적 전통 교수 등이 오랜 기간 동안 사회정책을 특징지어온 요소들이다. 동시에 사회정책 전공자들의 다양하고 활발한 정치·사회·시민운동에 참여하여 정책의 결과에 영향을 미친 것도 정체성 형성의 한 전통으로 이해할 수 있다.
6. 사회복지 서비스에 대한 초점은 좋은 출발점을 제공하며 문제-중심적/실증적 전통과의 연계는 계속 발전되어야 할 것이다. 단, 이론적 발달의 과제와는 한계가 사회정책 전공자들은 광범위한 영역의 정책과, 구조 등에 대해 관심을 가져야 하며, 사회문제의 설명이나 복지에 대한 전략적 대안도 구상해야 된다.
7. 사회정책이 역사적, 실천적, 실증적, 이념적, 도덕적 요소를 골고루 갖춘 광범위한 학문 영역이지만 오늘까지의 정체성을 발전시키는 데에는 '복지국가'에 대한 집중적인 연구를 할 수 있었기 때문이다. 그렇다면 복지국가의 위상이 여러 차원에서 위협을 받는 현시점에서 볼 때, 그리고 우리가 지난 50여 년 동안 친숙한 연구 영역으로 생각했던 복지국가가 붕괴된다면 사회정책의 정체성도 위협을 받을 것인가?(김형식, 2003; Mishira, 1998). 사회정책이 표방하던 사회정의, 사회통합, 평등을 탈산업화 시대, 포스트 포디즘의 시대, 자본의 글로벌화 시대가 왔다고 해서 이러한 가치와 이상을 포기해야 되는 것인가(Taylor-Gooby, 1994)하는 질문에 대한 대답은 향후의 정체성 유지와 밀접한 관계를 갖는다.

우리에게 주어진 선택의 폭은 그렇게 크지 않으며 '새로운 시대'에 사는 모순의 결과를 외면할 수 없을 것이다(Leonard, 1997, p.22). 혼동과 불확, 희망과 절망이 만연한 가운데도 한 가지 사실은 분명하다. 즉 이제 과거에 우리가 친숙하게 알고 있던 것이 사라지거나 위협을 받는다는 것이다. 민주국가 발전에 있어서 도덕적 진보의 상징적 표상이었던 복지국가도 그동안 변화를 거치지 않았던 것은 아니지만 이제는 완전히 다른 모습으로 등장한다. 우리는 이제 여기에서 어디로 가야하는가? 보다 구체적으로 이제 과거의 복지국가를 대체할 새로운 담론으로서의 재 조작성 복지의 개념은 무엇인가를 생각해 보아야 할 것이다. 이러한 새 과제에 임

하기 위한 선결 조건이 많이 있을 수 있겠지만, 아마도 가장 초보적인 것은 성찰적 차원에서 이미 지나가 버린 것(past), 이제 더 이상 없는 것(over)은 무엇이며 우리의 현재(present)가 복지의 미래에 대한 어떤 구상을 가능케 하며 사회정책의 정체성에 시사하는 의미는 무엇인가를 생각해 보아야 할 것이다. 환언하면, 우리는 지금까지 우리가 귀중하고 당연하다고 받아들였던 사회정책의 정체성, 문화, 심지어는 복지향상의 추구를 위해 필요하다고 간주했었던 경제, 정치, 조직의 변화 등에 대한 가설에 대해서도 해체적 행동을 취하고 탐색적인 발굴 작업을 게을리 하지 말아야 할 것이다(Leonard, 1997, p.23). 해체적 작업을 통해서야 우리는 비로소 우리의 지식과 신념과 가치라는 것도 역사적으로나 문화적인 산물이었으며 보편적인 이성의 권위에 의하여 정당화될 수 없음을 알게 된다. 그러나 우리는 해체작업 그 자체로서만 끝나는 것이 아니라 해체(deconstruction)에서 새 구축(reconstruction)으로 이어져야 하기 때문에 이미 위에서 언급했던 것처럼 “보다 구체적으로 이제 과거의 복지국가를 대체할 새로운 담론으로서의 재 조작용 복지의 개념은 무엇인가를 생각해 보아야 할 것이며” 이에 부응하는 사회정책의 정체성을 모색해야 될 것이다.

참고문헌

- Alcock, P, **Social Policy in Britain: Themes and Issues**, Basingstoke: Macmillan, 1996.
- Alcock, P. A. Erskine & M. May, **The Student's Companion to Social Policy**, Blackwell, 1998.
- Ahmad W. & G. Craig, 'Race' and Social Welfare' in Alcock, P. A. Erskine & M. May, **The Student's Companion to Social Policy**, Blackwell, 1998.
- Beck, U. **Risk Society**. London : Sage. 1992.
- Beck, U. **Ecological Enlightenment**, Humanities Press: New Jersey. 1995.
- Bell, D, **The End of Ideology**, Free Press, 1960.
- Boulding, K.E., *The Boundaries of Social Policy, Social Work*, Vol.12. No.1, 1967.
- Brown, M., **Introduction to Social Administration in Britain**, London: Hutchinson, 1969.
- Cahill, M. *The Green Perspective*, in Alcock, P. A. Erskine & M. May, **The Student's Companion to Social Policy**, Blackwell, 1998.
- Carrier, J & Kendall, N, 'The Development of Welfare States: the Production of Plausible Accounts', in **Journal of Social Policy**, 6 March, 1977.
- Chisman, F and Alan Pifer, **Government for the People: The Federal Social Role**, W. W. Norton & Company, 1987.
- Dahrendorf, Ralf, *Out of Utopia*, in Demarath III, N.J. and Peterson, Richard A. (Eds). **Systems, Change and Conflict**, New York, 1967.

- Deacon, A, **Global Social Policy: International organizations and the future of welfare**, Sage Publications. 1997.
- Demerath, III, N. J; Otto, L, and Schuesser, K.F., **Social Policy and Sociology**, New York: Academic Press, Inc. 1975.
- Donnison, D.(1962), **The Development of Social Administration**, London; Bell, 1962/1977.
- Eizioni, A, **Social Problems**, New Jersey: Englewood Cliff, 1976.
- Fitzpatrick, Tony., *'Postmodernism, Welfare and Radical Politics'* **Journal of Social Policy**, Cambridge University Press. pp.1966.
- Furniss, N and Tilton, T, **The Case for the Welfare State**, Indiana University Press, 1977.
- George, V. and Manning, N., **Socialism, Social Welfare and the Soviet Union**, Routledge and Kegan Paul, 1980.
- George, V, and P. Wilding, **Ideology and Social Welfare**, London: Routledge and Kegan Paul, 1976.
- George, V, and P. Wilding, *"Social values, social class, and social policy"*, in Social and Economic Administration, VI(3).
- Gough, I, **Political Economy of the Welfare State**, Macmillan, 1979.
- Greenwood, E, **The Design of Social Policy Research**, Englewood Cliff, 1980.
- Hayek F. **The Road to Serfdom**, London, 1965
- Hill, M, **Understanding Social Policy**, Blackwell: Oxford. 1997.
- Hirst, P. **Associative Democracy**, Cambridge : Polity Press. 1994.
- Holmes, Leslie, **Post-Communism: An Introduction**, Durham: Duke University Press, 1997.
- Jones, Margaret and R. Lowe, **From Beveridge to Blair: The First Fifty Years of Britain's Welfare State**, Manchester University Press, 2002.
- Kim, Hyung Shik., *"Comparative Social Policy: The Search for a Methodological Framework"*, in Social Policy in the 1980s: Canberra: Australian Social Policy and Administration Association. 1983. pp.186-201.
- Kim, Hyung Shik, *"Ideology as the Determinant of Social Policy: A Comparative Study of the Social Welfare Systems in Capitalist South Korea and Socialist North Korea"*, Unpublished Ph.D. Thesis, Monash University, Australia, 1986.
- Lee, Phil, and C. Raban, *"Welfare and Ideology"* in Loney, Martin., Boswell, David; Clarke, J., **Social Policy and Social Welfare**, Milton Keynes. Philadelphia: Open University Press, 1993
- Leonard, Peter., **Postmodern Welfare: Reconstructing Emancipatory Project**, London: Sage Publications. 1997.
- Jane, Lewis, *Feminist Perspective* in Alcock, P. A. Erskine & M. May, **The Student's**

- Companion to Social Policy**, Blackwell, 1998.
- Loney, Martin., Boswell, David; Clarke, J., **Social Policy and Social Welfare**, Milton Keynes. Philadelphia: Open University Press, 1993.
- Macbeath, G., "*Can Social Policies be Rationally Tested?*" Hobhouse Memorial Lecture, Oxford University Press. 1957,p.1.
- Marshall, T. H, **Sociology at the Crossroads and Other Essays**, Heinemann, 1963.
- Marshall, T. H. **Social Policy**(4th edition), London; Hutchinson,1975 p. 15.
- Mishra, R., *Society and Social Policy*, London; Heinemann. 1977.
- Mishra, R. '*Social policy in the post-modern world*, in C. Jones (ed.) **New Perspectives on the Welfare State** in Europe, London : Routledge. 1998.
- Myrdal, G., "*The Problems of Objectivity in Social Research*" Wilmer Lecture, at St. Vincent College, Latrobe, Pennsylvania, Mimeo. 1967.p. 6.
- Pinker, Robert., **Social Theory & Social Policy**. 1971. pp. 147-148.
- Pinker, Robert, **The Idea of Welfare**, Heinemann, 1979.
- Rein, Martin., **Social Science and Public Policy**, Harmondsworth: Penguin, 1976.
- Rein, Martin., **Social Policy: Issues of Choice and Change**, London: Random House.
- Room, G, **The Sociology of Welfare**, Oxford: Basil Blackwell and Martin Robertson. 1979.
- Shils, E, "*Ideology and Civility*" in **Intellectuals and the Powers**, University of Chicago Press. 1958.
- Spicker, P, **Policial Policy: Themes and Approaches**, Hemel Hempstead: Harvest/Wheatshef. 1995.
- Taylor-Gooby, P, & Dale, J, **Social Theory and Social Welfare**, London: Edward Arnold 1981.
- Taylor-Gooby, P., "*Postmodernism and Social Policy: Great Leap Backwards?*. **Journal of Social Policy**. 23. 3.pp.385-404. 1994.
- Titmuss, R.M., **Essays on the Welfare State**, London: Allen & Unwin, 1958.
- Titmuss, R.M., **Commitment to Welfare**, London: Unwin University Books, 1968. p.21.
- Titmuss, R.M. **Social Policy: An Introduction**. London: George Allen & Unwin. 1974.
- Titmuss, R.M, **The Gift relationship**, London: Allen & Unwin, 1970.
- Townsend,, P., **Sociology and social Policy**, London: Allen & Unwin. 1975.
- Thomas, Patricia, '*Social Research and Government Policy*' in Loney, Martin., Boswell, David; Clarke, J., **Social Policy and Social Welfare**, Milton Keynes. Philadelphia: Open University Press, 1993.
- Warham, J, **Social Administration and Sociology**, London: Allen & Unwin, 1973.
- Weale, A, **Equality and Social Policy**, London: Routledge and Kegan Paul. 1978.

- Weale, A, **Political Theory and Social Policy**, London: Macmillan. 1983.
- Weale, A, "*Issues of Value and Principles in Social Policy*" in Loney, Martin., Boswell, David; Clarke, J., **Social Policy and Social Welfare**, Milton Keynes. Philadelphia: Open University Press, 1993.
- 김연명 편, '한국복지국가 성격 논쟁 I', 인간과 복지, 2002.
- 김영모, '사회정책', 한국복지정책 연구소, 1999.
- 김형식 (역), '기든스와 대화', 서울: 21세기 북스. 1998. A. Giddens, Conversations with Giddens: Making Sense of Modernity, Cambridge: Polity Press 1998.
- 김형식, "T.H. Marshall의 시민적 권리론에 관한 소고", 한국사회복지학회, 제 26권. 1995.
- 김형식, "IMF 사태와 한국사회정책의 방향" 한국사회복지정책학회. 1998. pp.201-220.
- 김형식·박순우 (역), '사회이론과 사회정책', (R. Pinker, 1971), 서울: 인간과 복지, 1999.
- 김형식, '사회복지와 복지국가' '사회복지학 개론', 동인출판사, 2003.
- 김홍숙, '교양사회학', 한국도서관 협회, 1980.
- 이철수, '북한사회복지: 반 복지의 북한', 서울: 청목 출판사.
- 손준규, '사회정책 강의', 대학출판사, 1995.
- 송정부, '사회복지학연구', 법문사. 1992.
- 홍경준, "복지국가 유형에 관한 질적 비교분석-개입주의, 자유주의 그리고 유교주의 복지국가"
김연명 편, *ibid.*,