

## 사회복지정책의 정체성

김태성\*

### I. 서론

주지하다시피, 우리나라의 사회복지학계나 사회복지계는 최근에 적어도 양적으로는 크게 확대되었다. 사회복지학을 가르치는 교육기관(프로그램)의 숫자가 대략 240개(대학원이 77개, 4년제 대학교가 101개, 2년제 전문대학이 64개)에 이르고 있다. 이러한 다양한 교육프로그램에 재학 중인 학생 수는 2001년 경우 대략 41000명이 넘어, 해마다 많은 수의 사회복지사가 배출되고 있어 기존의 대략 2만 5천명의 사회복지사의 숫자는 빠른 시간 내에 크게 늘어날 것으로 전망된다(김용일, 2003).

이렇게 사회복지학계가 빠른 시간 내에 양적으로 크게 확대되다 보니 많은 문제점들이 발생하는데, 특히 교육의 질의 문제가 심각한 것처럼 보인다. 즉 이렇게 많고 다양한 사회복지 교육 프로그램에서 도대체 누가 무엇을 가르치느냐의 문제에서 사회복지교육의 질의 저하의 우려가 있는 것이다.

사회복지교육의 질이 저하될 수 있는 이유 중의 하나는 다양한 학문배경의 비사회복지전공자들이 사회복지학의 교육목표와 다른 다양한 교과내용을 가르치는데 있다. 이러한 현상을 발생시키는 중요한 이유 중의 하나가 바로 사회복지학의 정체성의 혼란에서 비롯한다.

사회복지학의 정체성 가운데서도 특히 사회복지정책의 정체성의 문제가 심각하다. 사회복지실천(임상) 분야에서는 정체성의 혼란이 비교적 덜하여, 사회복지학 전공자들이 비교적 표준화된 교과내용을 가르치는 경향이 크다고 볼 수 있다.

반면에 사회복지정책은 다양한 학문적 배경을 가진 사람들이 자신들의 학문적 배경에 따라 다양한 내용을 가르치는 경향이 높다. 예를 들면, 행정학 배경의 교수들은 정책형성과정

---

\* 서울대학교 사회복지학과 교수

에 초점을 맞추고, 정치학이나 사회학 배경의 교수들은 사회복지역사나 복지국가, 사회복지사상 등을 주로 가르치고, 경제학 배경의 교수들은 정책의 효과분석이나 정책내용의 분석에 주관심을 갖는다.

특히 요즘 크게 증가하고 있는 많은 대학에서의 행정대학원에 개설되어 있는 사회복지학과나 사회복지전공 프로그램에서는 이러한 문제가 심각하여 대부분의 경우 비사회복지전공자들이 다양한 교과내용의 사회복지정책을 가르치고 있다.

이렇다 보니 사회복지정책에 대한 이해가 서로 다르고, 무엇을 교과내용으로 할 것인지에 대한 최소한의 합의도 어렵고, 또한 사회복지정책을 가르치는 사람들 간의 의사소통도 안 되는 실정이다. 이러한 상황에서 배운 학생들도 당연히 사회복지정책에 대한 서로 다른 이해를 가질 수밖에 없고, 이것은 다시 사회복지정책의 정체성의 혼란을 더욱 크게 만드는 것이다.

대표적인 예가, 작년에 실시한 제 1회 사회복지사 1급 국가자격시험에서 사회복지정책과목을 둘러싼 혼란이다. 우선 많은 사람들은 사회복지학 교과목 지침서(한국사회복지대학교육협의회, 2002)에 나와 있는 단일 교과목으로서의 사회복지정책과목과 하나의 커다란 교과영역으로서의 ‘사회복지정책’과 다르다는 점에 대한 혼란이 있었다. 후자에는 단일교과목으로서의 사회복지정책뿐만 아니라 사회복지법규, 사회복지장론, 복지국가론, 비교사회복지론, 사회복지제도론 등의 다양한 교과목들도 포함된다. 따라서 시험과목으로서의 사회복지정책이라 함은 후자를 의미하는 것인데 많은 사람들은 단일교과목으로서의 사회복지정책만을 의미하는 것으로 해석하여 혼란이 발생한 것이다.

설사 사회복지정책을 단일교과목으로 시험과목으로 채택한다 하더라도(사실 이것은 시험과목을 어떻게 결정하느냐에, 즉 세분화의 여부에 따라 달렸다), 많은 사람들은 교과목 지침서에 나와 있는 사회복지정책 교과목의 내용에 동의하지 않기 때문에 혼란은 여전히 남는다.

이 글에서는 먼저 사회복지정책의 정체성의 혼란으로부터 야기되는 문제점들과 이를 둘러싼 쟁점들을 논의하고, 이어서 왜 그러한 정체성의 혼란이 발생하는가를 분석한 후, 마지막으로 정체성의 혼란을 줄일 수 있는 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

## II. 사회복지정책의 정체성 혼란의 문제점과 쟁점

### 1. 전공분류

일반적으로 사회복지학의 정체성, 특히 사회복지정책의 정체성의 혼란으로 야기되는 문제점으로, 교수나 학생들이 현실적으로 부딪치는 가장 큰 문제는 사회복지학의 전공분류를 어떻게 하느냐이다.

우리의 사회복지학계는 처음부터 미국의 영향을 크게 받아 전통적으로 사회복지학을 크게 두 전공으로 분류하였다. 그래서 미국에서의 전통적인 분류방법인 직접 서비스 대 간접 서비스, 혹은 Macro 대 Micro, 'Wholesale' 대 'Retail' 방법, 'Cause' 대 'Function' 등의 2분법의 분류방법에 따라, 우리나라에서도 정책 대 임상, 정책 대 실천, 정책 대 '사회사업' 등의 다양한 이름으로 둘로 분류하는 경향이 있다.<sup>2)</sup> 그래서 이러한 2분법으로 전공을 분류하여 교수채용공고를 낸다든지, 교수들의 전공분류에 따른 교과목 선정, 학생들을 위한 교과과정을 만든다든지 할 때 사용한다.

그런데 이러한 2분법 분류는 많은 문제를 갖고 있어, 사회복지정책의 정체성 혼란에 일정한 기여를 한다. 우선 분류에 사용된 용어 자체의 정의가 모호하여 많은 혼란을 야기시킨다. 즉 '방법론', '임상', '실천', '정책' 등의 개념이 불명확하여 사람들마다 서로 다르게 해석하는 경향이 있다.

얼마 전까지 비공식적(?)으로 가장 많이 사용되었던 정책 대 방법론의 2분법에서 '방법론'의 정의에 관한 혼란이다.<sup>3)</sup> '방법론'이 전통적인 3대 방법론(개별지도론(case work), 집단지도론(group work), 지역사회 조직론(community organization))만을 포함시키느냐, 그렇다면 3대 방법론 이외의 전공은 모두 정책으로 분류해야 되느냐의 문제가 있다. 오늘날 많은 대학에서 가르치는 교과분야가 다양해지는 상황에서, 그리고 개별지도나 집단지도라는 용어 자체가 사라지고 있는 상황에서 '방법론'이라는 용어는 전공분류의 혼란만 더욱 가져올 뿐 적절치 못한 것 같다.

또한 '정책' 대 '임상'의 분류에서도, 여기서 '임상'이 의미하는 것에 대하여 많은 혼란이 있어 어떤 사람들은 좁게 보아 client들의 정서적·정신적인 치료만을 다루는 분야로 보는

2) 사실 오늘날의 미국에서는 많은 대학에서 더 이상 이러한 2분법으로 안하고 다양한 전공분류의 방법을 택하고 있다. 우리나라에서는 학교에 따라 점차 다양한 분류방법을 택하고 있는 것이 사실이나, 여전히 많은 사람들이 이러한 2분법을 암묵적(?)으로 따르고 있는 경향이 있다.

3) 실제로 오늘날에도 일부 사람들은 '방법론'이라 함은 연구방법론, 조사방법론을 떠올린다.

경향이 있고, 어떤 사람들은 ‘정책’이 아닌 모든 전공을 ‘임상’에 포함시키는 경향이 있다. 그래서 많은 사람들은 ‘임상’을 넓게 해석하여 치료가 아닌 각 종의 사회복지 서비스 분야나 심지어는 사회복지행정이나 계획 등의 분야도 상기의 2분법 분류에서는 ‘임상’으로 분류하는 경향이 있다. 예를 들면, 필자가 근무하는 대학에서 교수들의 전공분류를 할 때 그러하다.

유사하게 ‘정책’ 대 ‘실천’의 2분법에서도 ‘실천’이라는 용어도 모호하다. 왜냐하면 사회복지학은 실천학문이고, 따라서 모든 사회복지활동이 ‘실천’을 강조하고 사회복지정책도 ‘실천’을 하기 때문이다. 실제로, 정책 실천(policy practice)이란 용어가 미국에서는 많이 사용된다(Jansson, 1990).

이렇게 ‘방법론’, ‘임상’, ‘실천’ 등의 용어로 사회복지학을 사회복지정책과 2분법으로 분류하다 보니, 많은 사람들이 자신들의 전공이 어디에 속하는지가 애매해진다. 복지국가나 소득보장정책 등을 연구하는 소수의 사람들을 제외하고 나머지 사람들은 전공분류에서 모호해진다. 예를 들면, 상기의 2분법에 따르면, 사회복지행정, 사회복지 프로그램 기획 및 평가, 사회계획 등을 전공하는 사람들의 전공이 ‘정책’인가 ‘임상’인가?

또한 이러한 2분법에서는 다양한 사회복지서비스분야(노인, 아동, 장애인 등)를 전공하는 사람들의 전공분류도 모호해진다. 일반적으로, 사회복지서비스 분야 전공자들은 상기의 2분법에 의하면 정책과 임상 모두에 관심이 있는 경향이 있는데 이 경우 어떻게 전공분류를 할 것이냐의 문제이다. 특히 사회복지서비스 정책에 관심이 있는 사람들은 ‘임상’전공으로 분류할 수 있는가?

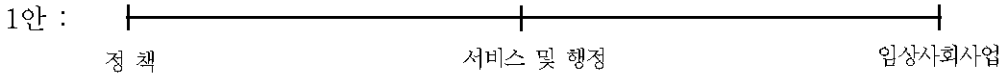
예를 들면, 필자가 몸담고 있는 대학의 A교수는 노인복지전공자로 널리 알려졌는데 이 경우 정책교수인가? 임상교수인가? 우리학교에서는, 2분법에 따르면, A교수는 공식적으로 임상교수로 분류하나, 실질적으로는 A교수는 노인들의 정신적·정서적 치료보다는 각 종의 노인복지정책에 깊숙이 관여를 하기 때문에 정책교수로 분류하는 것이 더 적절하다고 볼 수 있다.

이렇게 전공분류의 2분법에서 발생하는 사회복지정책의 정체성(사회복지학의 정체성)의 혼란을 줄이기 위해서 최근 일부 사람들은 전공분류를 더 세분화할 필요가 있다고 판단하여 3분법 혹은 4분법으로 사회복지학 전공을 분류할 것을 제안한다(김혜란, 1997).

그래서 사회복지정책과 임상사회사업을 연속선상(continuum)의 양 극단으로 보고<sup>4)</sup>, 그 사이에 하나 혹은 둘의 전공을 분리한다. 먼저 3분법의 경우, 사회복지서비스 분야전공과

4) 여기서 사회복지정책은 복지국가를 연구하거나, 각종의 거시적인 소득보장정책 등을 연구하는 분야를 말한다. 그래서 각종의 사회복지서비스분야에서의 정책들은 제외한다. 반면에 여기서 임상사회사업을 매우 좁은 의미로 client들의 정서적, 정신적 치료에 주관심이 있는 분야를 말한다.

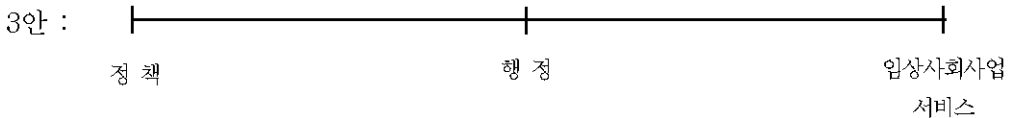
사회복지행정 및 기획을 어떻게 분류하느냐에 따라 다음의 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 먼저 1안에 따르면, 사회복지학은 사회복지정책, 사회복지서비스 및 사회복지행정, 그리고 임상사회사업의 세가지 전공으로 분류한다. 이것의 논리는 사회복지행정은 주로 사회복지서비스의 전달체계를 연구하는 분야로 보는데 있다.



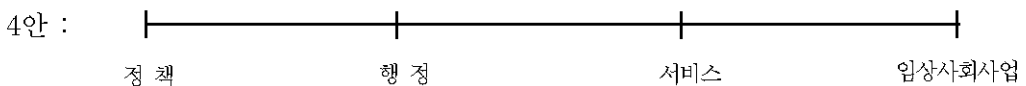
2안은 정책과 행정이 오히려 유사하다고 보고



정책과 행정을 하나로 묶고, 사회복지서비스를 독립된 전공분야로 분류하는 것이다. 이렇게 정책과 행정을 하나의 전공으로 묶는 것은 어떻게 보면 미국식(?)이라 할 수 있는데 이때의 정책은 사회복지서비스정책을 의미하는 것으로 우리의 분류체계와는 다르다. 3안은 반대로 행정을 독립된 분야로 하고 서비스와 임상을 하나로 묶어 분류하는 방법이다. 이 경우는 사회복지서비스정책을 전공하는 사람들이 임상사회사업과 하나의 전공으로 묶여지는 문제점이 있다.



이렇게 3분법은 서비스와 행정을 어떻게 분류할 것이냐에 따라 혼란이 있기 때문에, 4안 처럼 아예 서비스와 행정을 따로 분리하는 4분법이 전공분류의 명확성을 높일 수 있다.



실제로 사회복지학과 교수들을 대상으로 하는 설문조사에 의하면 상기의 4분법에 대한 지지가 60%로 가장 높다. 반면에 기존의 2분법에 대한 지지도는 15%, 다양한 3분법에 대한 지지도는 27%이다(김혜란, 1997).

또한 이러한 4분법의 전공분류에 따라, 교수자신들의 전공을 분류하러 했을 때 약 29%의 교수들이 자신들의 전공이 임상 사회사업으로, 사회복지정책으로 약 27%, 사회복지서비스로 약 27%, 그리고 사회복지행정 및 계획으로 15%로 응답했다.

이렇게 볼 때 4분법에 의한 전공분류가 적절히 배분되었다고 볼 수 있어 4분법의 전공분류가 사회복지학의 전공분류의 정체성의 혼란을 어느 정도 줄일 수 있다고 판단할 수 있다.

또한 조사에 의하면, 4분법의 전공분류의 세부과목을 보면 사회복지정책의 경우 가장 거시적인 측면을 강조하여 「복지국가론」, 「사회복지정책론」, 「사회보장론」, 「사회복지제도론」, 「사회복지법규」 등이 포함되고, 가장 미시적인 임상사회사업의 경우 정서적·심리적 치료 중심으로 「가족치료」, 「개별지도」, 「의료·정신 사회사업」 등이 포함된다. 이러한 양 극단의 중간에 사회복지행정 및 계획은 사회복지전달체계나 사회복지기관의 조직의 관리·운영 등을 다루는 것으로 「사회복지행정」, 「프로그램 기획 및 평가」, 「사회계획론」 등의 과목이 포함되고, 연속선상으로 볼 때 사회복지정책에 더 가깝고, 반면에 각종의 사회복지서비스분야(아동, 노인, 장애인 등)에서 일반적 서비스(general service)를 제공하는 사회복지서비스 전공의 세부과목으로는 「아동복지론」, 「장애인복지론」, 「노인복지론」 등이 여기에 포함된다.

이렇게 4분법으로 분류하여 세부과목도 지정하게 되면 적어도 이론적으로는 사회복지학의 전공분류가 비교적 명확해 진다. 그러나 현실적으로는 여전히 전공분류에서 혼란이 있다. 특히 사회복지서비스 분야 전공의 경우가 그러한데, 많은 경우 이러한 전공의 사람들이 사회복지 정책에 깊이 관여한다. 예를 들면, 아동복지서비스 분야를 전공하는 사람들이 아동을 대상으로 일반적인 서비스를 제공하는 것뿐만 아니라 아동복지정책을 입안하고 분석하는 일을 한다. 이 경우 이 사람들은 사회복지정책 전공으로 분류해서는 안되는가? 실제로 미국에서는 이 경우 일반적으로 정책전공으로 분류하는데, 우리나라에서는 상기의 4분법에 따르면 정책전공으로 분류를 안하는 경향이 있다. 즉 사회복지서비스 정책이 정책전공에 포함되는가의 문제에서 혼란이 있는 것이다.

또한 전공분류의 혼란에서 나오는 사회복지 정체성의 혼란에 기여하는 또 하나의 요인은, 각 전공 교수들이 자기의 전공과 달리 실제로 다양한 활동을 하는데 있다. 예를 들면, 심지어는 임상사회사업전공으로 분류되는 사람이 실제 활동은 각종의 국가의 사회복지정책(예, 빈곤정책)에 깊숙이 관여하는 것이다.

## 2. 누가 사회복지정책 전문가인가?

우리나라에서는 대략 10여 년 전까지만 해도 사회복지정책(제도)이 낙후되어 있어 사회복지정책에 관심이 있는 사람들의 숫자도 적었고 실제로 사회복지정책에 대하여 연구 할 일이 많지 않았다. 그래서 이 시기에는 사회복지정책 전문가로 자처하는 사람들의 숫자가 적었고, 주로 사회복지학을 전공한 사람들이 사회복지정책의 확대를 위하여 고군분투(?)하였고 자연스럽게 이러한 사람들이 사회복지정책 전문가로서의 위치를 거의 독점(?)하였다고 볼 수 있다.

그러던 것이 이후에 4대 사회보험이 모두 도입되고 또한 대상이 확대되거나, 국민기초생활보장제도가 새로이 도입되고, 또한 각 종의 사회복지서비스 정책도 발전되는 등의 우리의 전반적인 사회복지제도가 발전되고, 따라서 많은 사람들이 복지국가에 대하여도 관심이 높아지게 되었다. 이렇게 되자 사회복지정책 전문가로 자처하는 사람들의 숫자가 크게 늘어났고, 이 가운데는 많은 수의 비사회복지학 전공자들을 포함하게 된다.

예를 들면, 사회보험(특히 국민연금이나 고용보험)에는 경제학을 전공한 사람들이, 건강보험에는 보건정책 전문가들이, 복지국가 연구에는 정치학, 행정학, 사회학 등을 전공한 사람들이 대거 참여하기 시작하였다. 그래서 비사회복지학 전공자들을 중심으로 사회복지관련 학회들이 만들어지거나 확대되기 시작하였다. 대표적인 예가 사회보장학회와 사회정책학회인데, 오늘날 이 두 학회는 비사회복지학 전공자들이 주도하고 있는 실정이다. 특히 사회보장학회는 한 걸음 더 나아가 한국 경제학회의 분과학회(?)로 자임하고 나서, 사회보장의 문제는 마치 경제학의 하나의 영역으로 간주하는 경향이 커지고 있다.

또한 이러한 비사회복지학 전공자로서 사회복지정책에 관여하는 사람들은 일반적으로 사회복지학전공자들이 담당해야 할 사회복지정책영역을 좁은 것으로 본다. 즉 이러한 사람들은 사회보장의 영역은 자신들이 전문가이고, 사회복지 전공자들은 사회복지서비스정책의 전문가로 제한하는 경향이 있다.

이렇게 되다 보니 전통적(?)으로 광범위한 영역에서 사회복지정책의 전문가로 자처하던 사회복지학 전공자들의 고유의 위치가 흔들리고, 사회복지정책 전문가의 위치를 차지하기 위한 경쟁이 치열해 지자, 누가 사회복지정책의 전문가인가를 둘러싼 혼란이 발생되고, 이것은 다시 사회복지정책의 정체성의 혼란을 가중시키고 있는 실정이다.

사회복지학 전공자들은 이러한 현상에 대하여 어떻게 대처해야 하는가? 필자가 보건대 여기에는 두 가지 유형이 있는 것 같다. 하나는, 사회복지정책의 분야에서 사회복지학 전공자들의 그 동안의 독점적(?) 위치를 유지 강화 시키고자 하는 사람들이다. 이들은 기본적으로 사회복지정책은 가치가 중요하기 때문에, 사회복지학이 지향하는 가치, 이념, 철학 등으

로 무장한 사회복지학 전공자들이 연구하는 사회복지정책은 가치중립적인 비사회복지학 전공자들이 연구하는 사회복지정책은 다르다고 본다.

그래서 이들은 비사회복지학 전공자들의 사회복지학 영역에서의 연구에의 진입을 막는다. 예를 들면, 사회복지학과 교수 채용시 사회복지정책(예, 사회보장제도, 복지국가 연구 등)을 전공했다 하더라도 전공이 사회복지학이 아니면(예, 정치학, 행정학 등), 평가시 여러 가지 측면(예, 전공적합성의 평가)에서 불이익을 받게 한다.<sup>5)</sup> 또 하나의 예는, 사회복지학과 의 교수들 가운데 일정 숫자의 사회복지학 비전공자가 있으면 그 학과는 사회복지교육협의 회의 공식적인 회원학교로 인정을 안한다.

이 같은 입장은 기본적으로 볼 때 전문직을 결정하는 여러 모델들 가운데 권력모델(power model)(Cullen, 1978)을 반영한다고 볼 수 있다. 이 모델에 따르면 누가 전문가인가에 대한 일정한 정의는 존재하지 않고, 어떤 직업이든 사회에서 특정영역에서 특정한 일을 하는데 독점적인 지위를 부여 받으면 전문가가 된다고 본다. 따라서 여기서는 누가 독점적인 지위를 받느냐가 중요한데 여기에는 해당영역의 독점권을 둘러싼 치열한 권력투쟁(power struggle)이 중요하게 되며, 이 투쟁에서 승자가 되어야 그 영역에서의 전문가가 되는 것이다. 즉 여기에서는 특정영역에서 어떤 사람이 얼마나 기능을 잘 수행하느냐의 여부는 중요하지 않다.

반면에 사회복지학의 학제간적 속성(종합 과학적 속성)을 강조하는 사람들은 사회복지정책을 비사회복지학 전공자들이 연구하는 것에 대하여 개방적이거나 심지어는 더 바람직한 것으로 본다. 이러한 입장에서는, 다양한 사회복지정책 분야에서 누가 기능을 더 잘 하느냐가 중요하지, 전공은 중요하지 않다고 본다.

사실 유럽 국가들에서 사회복지정책(사회정책)은 사회과학의 여러 분야(경제학, 정치학, 사회학 등)에서 연구되지 사회복지학의 연구대상이 아니다(더 엄밀히 말하여 유럽에서는 사회복지정책을 연구하는 독립된 학문분야로서의 사회복지학이 대부분 존재하지 않는다).

또한 우리의 사회복지학에 큰 영향을 준 미국에서도, 사회복지정책 가운데 사회보장제도 분석이나 복지국가 연구 등의 분야는 대개의 경우 사회복지학과에서 다루지 않는다(가르치지도 않고 연구자도 없다).<sup>6)</sup> 사회복지학과에서 다루더라도 대개의 경우 비사회복지학 전공 교수(경제학, 사회학 등)들이 맡는다. 대표적인 예가, 미국에서 빈곤정책 연구의 권위자로 알려진 미시간 대학의 사회복지 대학원의 Danziger교수이다. 이 사람은 경제학 전공 교수로

5) 미국에서도 일부대학에서 이러한 제도를 갖고 있어 교수 채용시 타전공 박사학위 소지자인 경우, M.S.W 학위를 요구한다. 그러나 이 경우 정책분야에는 드물고 대부분 임상(실천) 분야에서 그러하다.

6) 미국에서는 사회복지학과에서 다루는 정책은 주로 사회복지서비스정책이라 할 수 있다.



사회복지학 전공의 어떤 연구자들 보다 빈곤연구에서 탁월한 능력을 보여주고 있다.

필자의 경우도 미국 유학 시절 박사과정에서는 학제간 연구를 강조하여 경제학, 정치학, 사회학 과목을 많이 수강했고, 또한 학위 심사위원회에도 이러한 전공의 사람들이 참여하고, 또한 이러한 사람들이 쓴 글들을 주로 읽었고 귀국 후에도 지금까지 여전히 그러하다.

지금까지 사회복지학을 전공하지 않는 사람들이 사회복지정책 전문가가 되는 것에 대한 두 가지 입장을 논의하였는데, 어느 쪽이 더 바람직한가? 사실 이 문제는 우리나라의 사회복지학의 특이한 점이라 할 수 있다. 우리나라는 1980년대부터 사회복지정책이 사회복지전공자들에 의하여 유럽의 사회정책 전통을 수용하여 사회복지정책의 영역을 넓혀 왔다. 그리고 앞에서 언급했듯이 그 시기에 사회복지정책 전공자가 전문한 시기에 사회복지학 전공자가 사회복지정책 분야를 장악(?)하였다.

당위적으로 본다면 사회복지정책의 광범위한 분야에서 사회복지학 전공자들이 독점적 지위를 계속 유지하는 것이 바람직하지만, 현실적으로 우리의 능력(교수 숫자, 교수의 세부 전공 등)에 비추어 볼 때 한계가 있다. 특히 앞으로 사회복지정책의 분야가 세분화되고 따라서 더 정교한 세부전공이 필요 하는 추세가 있기 때문에 사회복지학 전공자들이 사회복지정책의 여러 분야에서 타 전공자들에 비하여 더 전문적이라고 주장하기 어렵게 되고 있는 것이 현실이다. 우리도 가까운 시간 내에 사회복지학을 전공한 사람들의 고유의 독점적인 전문영역은 줄어들어 결국 미국처럼 사회복지서비스정책영역으로 제한될 가능성이 높다고 할 수 있다.

### III. 사회복지정책의 정체성 혼란의 이유

오늘날 우리나라에서 사회복지정책의 정체성에 혼란이 있는 것은 본질적으로 볼 때 사회복지학의 정체성, 구체적으로는 사회복지학의 성격의 이중성에서 비롯된다고 볼 수 있다. 우리의 사회복지학에 가장 큰 영향을 준 미국에서의 사회복지학이 가장 발전되었다고 볼 수 있다. 그래서 미국에서는 사회복지학이 하나의 독립학문 분야로 확고하게 자리 잡았고, 또한 사회복지의 전문성이 가장 발전되었고, 마지막으로 사회복지학 교육제도도 다른 어떤 국가들에 비하여 발전되었고 체계적이라 할 수 있다. 이러한 미국에서도 사회복지학 성격의 정체성에 대한 논쟁은 오늘날까지도 계속되고 있다. (Reid and Peebles-Wilkins,1991; Wheeler and Gibbons,1992).

사회복지학 성격에 관한 논쟁의 핵심은 사회복지학이 이론 대 실천, 순수학문 대 응용학

문, 학문주의(academism) 대 전문가주의(professionalism) 가운데 어떤 성격을 강조해야 되느냐를 둘러싼 것이다. 즉 사회복지학이 실천을 강조한다 하더라도 이론이나 학문주의를 완전히 포기해야 되는가? 아니면 사회복지학은 두 가지 요소를 모두 추구해야 되는가? 의 문제이다.

일반적으로 학문분야는 크게 순수학문과 응용학문으로 분류하는 경향이 있다. 순수학문은 어떤 현상(예를 들면, 사회현상이나 자연현상) 또는 대상 그 자체를 이론적, 과학적으로 연구하여 학문주의를 강조하는 경향이 있다. 예를 들면, 사회학과 물리학은 각기 사회현상이나 자연현상을 이론적 혹은 학문적으로 연구한다.

반면에 응용학문은 순수학문의 이론이나 지식을 이용하여 인간사회에 유용하게 사용될 수 있는 방법들을 개발하거나, 실천현장에서 이러한 일들을 수행할 사람들(이른바 전문가)을 양성하는 것을 주된 목표로 한다. 예를 들면, 공학은 자연과학의 이론 등을 바탕으로 인간생활에 유용하게 사용 할 수 있는 도구를 만들거나, 이러한 일을 하는 사람들을 양성하는데 주목표가 있다.

그러나 이러한 순수학문 대 응용학문의 이분법적 구분은 오늘날과 같이 복잡한 사회에서는 점차 불명확해 지는 경향이 있다. 그래서 어떤 학문 분야가 응용학문이고, 어떤 학문이 순수학문인지를 구분하는 것이 점차 불명확해 질뿐만 아니라, 같은 학문분야 내에서도 순수학문을 강조하는 전공이 있는가 하면, 응용을 강조하는 전공도 존재하고 있다. 예를 들면, 순수학문이라 할 수 있는 경제학에서도 이론경제학이 있는 반면 응용경제학도 존재한다. 오늘날 많은 학문 분야에서 순수 대 응용학문의 역할의 이중에서 비롯된 혼란이 존재하는 것 같다. 그런데 문제는 이러한 순수와 응용 혹은 이론과 실천의 역할의 이중성에서 비롯된 혼란이 사회복지학에서 보다 크게 나타나는데 있다.

사회복지학보다 체계적으로 발전된 학문 분야의 경우 학문 내의 세부 전공이 비교적 명확히 구분되어 있어 순수와 응용에서의 역할의 혼란이 비교적 적은 편이라 할 수 있다. 예를 들면 기본적으로 응용학문이라 할 수 있는 의학의 경우 기본적인 성격은 질병을 치료하는 실천적인 측면을 강조해서 의사의 양성을 주목표로 하지만 다른 한편으로는 의학이론 개발을 위한 기초 연구도 중시하여 임상과 기초연구라는 두 영역에 역할구분이 비교적 명확히 되어있다.

반면에 사회복지학의 경우 이러한 이론과 실천의 역할 분담이 불명확하다. 사회복지학은 처음 출발 때부터 기본적으로도 응용 혹은 실천과학 이어서 다른 순수사회과학인 정치학, 사회학, 경제학 등과는 구분이 된다. 그렇다고 사회복지학이 이론적인 측면을 완전히 무시할 수는 없다. 사회복지 현상을 이론적으로 연구하는 기능을 하고 있는 것도 사실이다. 특히 사회복지 정책분야에서 더욱 그러하다. 예를 들면, 복지국가에 대한 이론적 연구가 그러하다.

따라서 사회복지학은 한편으로는 사회복지실천 현장에서 직접적으로 필요한 기술이나 지식을 갖춘 전문가를 배출하는 기능도 하고 다른 한편으로는 사회복지현상 그 자체를 학문적으로 연구하는 기능도 한다. 이 두 가지 기능 가운데 어느 것을 더 강조하느냐 하는 것은 국가에 따라 혹은 각 국가의 교육 제도에 따라 다르다. 예를 들면, 미국의 사회복지학 석사과정(M.S.W)에서는 실천현장에서 일한 전문가들을 양성하는 것을 강조하는 반면 박사과정에서는 학문적인 이론을 강조한다. 반면에 유럽국가들의 경우 사회복지에 대한 연구는 대개 대학 내의 다른 학문분야(예; 경제학, 정치학, 사회학 등)에서 주로 이루어지고, 사회복지 실천 현장에서 일할 전문가(?)양성은 대학 밖의 전문 학교에서 주로 이루어지고 있다.

우리나라는 어떠한가? 우리의 사회복지학은 초기에 미국의 영향을 크게 받았다. 특히 실천 현장에서 일할 전문가를 배출하는 MSW 프로그램 모델이 도입되었다고 볼 수 있다. 그런데 이후 우리의 사회복지학은 미국에 비해서 순수학문적인 성격을 많이 갖게 되어 이론적 측면을 강조하는 경향을 보인다. 이러한 현상은 특히 사회복지 정책 분야에서 많이 나타나, 많은 대학에서의 교과 과정을 보면 사회복지 정책 분야는 실천 현장에서 일할 전문가를 배출하는 것을 목표로 하는 것보다 이론적 측면을 강조한다. 그래서 사회복지 제도를 이론적으로 연구한다든지, 복지 국가의 성격을 정치, 경제학 적으로 분석하는 과목들이 많이 개설되고 있다. 심지어 이러한 과목들이 많은 경우 학부 과정에 개설되어 있고, 소속도 많은 경우 순수학문을 추구한다고 할 수 있는 사회과학대에 있다. 우리나라는 미국과 달리 사회복지학 교육의 목표가 과정별로도 분리가 명확하게 되어 있지 않아 이론과 실천의 이중성의 문제가 더욱 혼란스럽다고 할 수 있다.

어찌되었던 사회복지학은 다른 응용학문과 달리 이론 대 실천에서의 역할의 분담이 불명확하다. 그래서 사회복지학은 그것의 학문체계가 이론 대 실천으로 세부 전공이 나뉘어 있지 않아 사회복지학을 공부하는 사람들은 이론과 실천분야 모두를 섭렵해야 하는 것이 현실이다. 예를 들면, 사회복지학과 교수는 의대 교수들처럼 임상교수와 기초연구교수로 나누어 있지 않아 두 영역 모두의 역할을 수행해야 한다. 이렇게 두 가지 역할을 모두 해야 하는 문제는 사회복지학과 교수의 숫자가 많고 전공이 비교적 세부적으로 나뉘어 있는 미국에서도 오늘날까지도 여전히 문제가 되고 있다(Brownstein, 1985). 하물며 우리나라처럼 사회복지학 교수들의 숫자가 많지 않고, 따라서 교수들의 세부전공도 다양하지 않은 상황에서 문제는 더욱 심각하다.7)

이렇게 사회복지학에 주어진 역할의 이중성으로 인해서 사회복지학에는 과정별 교육목

7) 최근에 많은 대학에서 사회복지학과 교수들이 증가했으나 거의 모든 대학에서의 교수들의 숫자는 10명 미만이고 평균적으로 보면 대략 5-6명에 지나지 않는다. 이러한 숫자로 학부, 대학원, 특수대학원 모두를 담당하고 있는 실정이다.

표의 설정, 그에 따른 교과목의 선정 등에서 많은 혼란이 있어 정체성의 문제가 심각해지는 것이다. 무엇보다도 문제가 되는 것은, 한계가 있는 인간의 능력으로 서로 다른 두 가지 역할을 동시에 수행함으로써 결과적으로 두 가지 역할이 모두 부실해 질 수 있다는 점이다. 그래서 순수학문계로부터는 ‘깊이가 없고 내용이 부실한’ 학문으로 치부되고 응용학문 쪽으로부터는 실천현장에서의 전문성을 인정받지 못하고 있는 실정이다.<sup>8)</sup>

왜 유달리 사회복지학에서 실천과 이론의 역할의 이중성 문제가 심각한가? 여기에는 몇 가지 이유가 있을 수 있으나 가장 중요한 이유는 사회복지학의 대상 영역이 너무 광범위하여, 역할이나 기능이 너무 다양하여 사회복지학의 고유의 영역이 불명확하거나 사회복지학 고유의 이론체계 구축이 어려운데 있다. 한 연구에 의하면 사회복지학은 실로 다양한 분야에서 다양한 일을 한다. 예를 들면, 사회복지 활동의 대상은 7가지로 나눌 수 있고 (예; 개인, 집단, 가족 등), 개입의 문제 영역은 10가지로 나눌 수 있고 (예; 빈곤, 건강 등), 개입방법은 9가지로 나눌 수 있다. (예; 개별지도, 집단지도 등), 따라서 이러한 대상, 문제영역, 개입방법의 차이에 따른 세부적인 전공 분류는 630개의 서로 다른 영역으로 나눌 수 있다. 이렇게 630개의 서로 다른 영역에 공통적으로 필요한 사회복지 지식과 이론체계를 만드는 것은 거의 불가능하여 자연히 사회복지 정체성에 혼란이 발생하는 것이다. (Carroll, 1977)

사회복지정책만을 볼 때도 대상 영역이 광범위하다. 흔히들 많은 사람들은 사회복지 정책의 대상 영역으로 소득 보장, 건강, 교육, 주택, 그리고 사회복지 서비스의 5대 영역을 강조한다. 여기에 어떤 사람들은 노동정책과 조세정책을 추가하고, 어떤 사람들은 심지어 환경정책이나 문화정책들도 사회복지정책의 영역에 포함시킨다. 이렇게 대상 영역이 넓다보니, 각 영역에서 다른 학문들과 역할이 중복이 되고, 또한 사회복지 고유의 체계적인 이론정립이 어렵게 되어 현실적으로 다른 학문들의 이론들을 피상적으로 취합 응용하는 것에 만족할 수밖에 없는 것이다.

또한 대상영역이 광범위하다 보니 특정영역에 관심이 있는 사회복지정책 전공자들은 그 영역에 관심이 있는 다른 학문분야의 사람들과 학문적 일치성이나 의사소통에서 사회복지학의 다른 전공자들, 예를 들면, 임상사회사업전공자 보다 더 가깝거나 원활하다. 예를 들면, 소득보장정책에 관심이 있는 사회복지정책 전공자들을 정신의학 사회사업을 전공하는 사람들보다 경제학자들과 학문적 일치성이 더 크고, 실제로 이러한 사람들과 학문적 교류

8) 필자의 예를 들면, 필자는 복지국가나 소득보장정책을 이론적으로 연구하는 것을 추구한다. 즉 순수학문적인 성격이 강하다고 할 수 있다. 그러나 현실세계에서는 필자에게 우리의 다양한 사회복지 정책들에 대한 현실적이고 직접적으로 사용할 수 있는 대안들을 마련할 것 등의 ‘실천’을 강요(?)받는다. 이러다 보니 필자는 필자가 원래 추구했던 이론적 연구에는 일정한 한계가 주어지고, 그렇다고 ‘실천’ 현장에서도 능력을 발휘하지도 못하는 어정쩡한 상태에 처하고 있는 실정이다.

가 더 많다. 이렇다 보니 크게는 사회복지학의 정체성, 작게는 사회복지정책의 정체성에 많은 논란이 있는 것이다.

이렇게 사회복지학이나 사회복지정책의 고유영역과 고유이론이 불명확한 상황에서는, 이론이나 실천으로 분리하는 역할분담은 현실적으로 어렵고 의미도 없다. 다시 말해서 사회복지학에서는 고유의 이론을 강조하는 학문주의나 실천을 강조하는 전문가주의로 분리하기보다는, 인문사회과학의 다양한 이론들을 다양한 실천분야에 응용해야 하는 역할이 자연스럽게 중요하게 되기 때문이다. 따라서 사회복지학을 전공하는 사람들은 자연스럽게 이론과 실천 모두에 관심을 기울일 수밖에 없게 되어, 이중의 역할은 어떻게 보면 필연적이라 할 수 밖에 없는 것이다.

이러한 사회복지학의 이중성의 문제에 기여하는 또 하나의 이유는 사회복지학의 역사가 짧은 데서 찾을 수 있다. 사회복지학은 의학이나 법학 등의 다른 응용학문과 달리 비교적 최근에 대학에서 하나의 학과로 설치되어 학문주의가 비교적 늦게 시작되었으며, 따라서 이론적 측면이 다른 학문 분야에 비하여 아직 충분히 성숙되지 않았다는 점이다.<sup>9)</sup> 다시 말해서, 사회복지학에서도 학문적으로 성숙이 되어 서서히 고유의 영역과 이론체계가 명확해지면, 의학처럼 학문주의와 전문가주의의 역할분담이 명확해지어 사회복지학의 정체성의 혼란이 줄어들 수 있는 것이다.

마지막으로, 대상영역이 넓고 하는 역할과 기능이 많다 보니 사회복지학전공자들이 자신들의 전공영역을 뛰어넘어 다른 전공영역에서도 많은 활동을 하고 있는 점이다. 예를 들면, 임상사회사업 전공교수가 정책분야에서 많은 활동을 하거나, 그 반대의 경우도 그러하다.

이러한 현상은 특히 우리나라에서 심하게 나타나는데 그 이유는 크게 볼 때 최근 우리의 사회복지계가 크게 확대되다 보니 다양한 분야에서 사회복지에의 전문인력 수요는 많은데 공급인력이 부족하기 때문에 능력(?)있는 사람들은 다양한 영역에서 활동을 하게 되는 것이다.

사실 이 문제는 '닭이 먼저냐 알이 먼저냐'의 논쟁으로 한편으로는 사회복지영역이나 전공분류에서 불명확하기 때문에 그럴 수밖에 없는 것으로 볼 수도 있고, 다른 한편으로는 전공영역을 넘나드는 사람들이 많기 때문에 사회복지영역이나 전공분류가 불명확해지는 것이라고 볼 수 있다. 어찌되었던 이러한 현상도 사회복지의 정체성의 혼란을 가중시키는 것은 사실이다.

9) 세계에서 최초로 사회복지학을 대학에서 교육시킨 것이 미국에서 1917년이다 우리나라에서는 1950년대에 와서 대학에서 사회복지학을 교육시키기 시작하였다.

#### IV. 사회복지정책의 정체성 확립을 위한 몇 가지 제안

지금까지 논의했듯이, 사회복지학이 갖고 있는 역할의 이중성, 광범위한 대상영역과 다양한 역할 등에서 크게는 사회복지학 작게는 사회복지정책의 정체성이 혼란스러운 것도 어떻게 보면 필연적이라 할 수 있다. 따라서 정체성을 보다 명확히 하는 방안을 찾는 것은 어떻게 보면 비현실적이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여기서는 당위적인 차원에서 몇 가지를 피상적으로 제안하고자 한다.

첫째는, 커다란 교과영역으로서의 사회복지정책에서 다루는 교과목들과 각 교과목들의 교과내용 등에 대한 표준화 작업이 필요하다. 현재는 대학들마다 혹은 교수들마다 다루는 교과목과 교과내용이 매우 다양하다. 최근 한 조사에 의하면 교과목은 비교적 동일이 되어 사회복지정책에서 다루는 교과목을 「사회보장론」, 「사회복지정책」, 「비교사회복지론」, 「복지국가론」, 「공적부조실천론」, 혹은 「빈곤론」 등으로 표준화가 되어 있는 것 같다.(김연옥 외, 1997).

반면에 각 교과목의 교과내용은 표준화가 안되어 있어 가르치는 교수들마다 다양한 내용을 가르치고 있다. 이러다 보니 교과내용이 중복이 되거나 누락이 되는 현상이 발생한다. 예를 들면, 「사회복지정책」의 과목에서 「사회보장론」에서 다루어야 할 사회보험제도를 가르치거나 「복지국가론」에서 다루어야 할 사회복지역사나 사상을 가르친다. 반면에 「사회복지정책」 과목에서 다루는 것이 바람직한 정책형성과정이나 사회복지정책의 목표나 가치 등은 누락이 된다.

이렇게 대학마다 교수들마다 사회복지정책의 교과내용이 다르다 보니 사회복지정책을 전공한다는 사람들 사이에서도 의사소통이 안 되는 실정이다. 이것은 경제학에서 노동경제학을 어느 대학에서 누가 가르치더라도 학생들은 기본적으로 유사한 교과내용을 배우는 것과 대조적이라 할 수 있다.

둘째는, 대학 별 그리고 교육과정 별로 교육목표를 명확히 해서 앞에서 언급한 이론 대 실천 혹은 학문주의 대 전문가주의의 이중성의 문제를 어느 정도 해결해야 한다. 예를들면, 특정대학들은 학문주의를 지향하고, 다른 대학들은 실천을 강조하는 것이다.<sup>10)</sup> 또한 교육과정에서도 학사과정에서는 실천을, 대학원과정에서는 이론을 강조하는 것이다. 이렇게 되

10) 필자가 판단하기로는, 우리나라에서는 미국의 M.S.W 프로그램처럼 대학원 과정에서 사회복지 실천현장에서 일 할 전문가를 배출하는 것이 아직은 시기상조인 것 같다. 그래서 현재의 우리의 실천현장에서의 수요는 학사과정에서의 교육으로도 충분하다고 본다.(김태성, 1997).

면 모든 대학에서 모든 교육과정에서 이론과 실천 모두를 강조하는데서 비롯하는 정체성 혼란을 줄일 수 있다. 이것은 또한 현실적으로 각 대학의 사회복지학과 교수의 숫자가 적기 때문에도 이러한 역할분담이 필요한 것이다.

셋째는, 사회복지정책의 대상영역을 점차로 좁혀서 초점을 맞출 필요가 있다. 이것은, 앞에서 언급했듯이, 우리가 원하던 안 원하던 다학문 전공자들이 점차로 사회복지정책영역에 많이 참여하기 때문에 시간이 흐를수록 자연스럽게 그렇게 될 가능성이 크다.(외국의 예를 보더라도 그러하다). 그래서 우리의 고유영역을 확보하여 내실을 기할 필요가 있다. 예를 들면, 현재로는 사회복지서비스정책과 소득보장정책(특히 공적부조정책)이 우리의 고유영역이라 할 수 있는데, 앞으로도 이 두 영역에서 우리의 전문성을 유지·강화하는 노력이 필요하다.

마지막으로, 사회복지학 교수들 스스로 자신 등의 전공을 명확히 하여 자기전공 이외에서 활동을 자제하고 자기전공을 깊이 있게 파고드는 자세가 필요하다. 아무리 사회복지의 정체성의 혼란이 있다 하더라도, 우리 스스로 그러한 정체성의 혼란을 가중시킬 필요는 없는 것이다.

참 고 문 헌

- 김연옥 외, 1997 '사회복지학사과정 표준 교과과정 모형개발에 관한 연구, 한국사회복지대학 협의회
- 김용일, 2003 '사회복지학 교육을 통한 정체성 확립' 2003년 한국사회복지학회 추계공동학술 대회 자료집, 85-114
- 김태성 , 1997,'미국식 사회복지교육이 한국에 접합한가' 제4회 한미 사회복지교육과 공동 심포지엄 , 27-49
- 김태성 외 , 1997. 사회복지 전문직과 교육제도, 서울: 소화
- 김혜란, 1997 , '사회복지 교육의 발전방향: 사회복지교육자의 분석' 사회복지연구, 9호, 서울대학교 사회복지연구소
- Brownstein, C.D, 1985, 'The Social Work Educator: Social Worker and Professor ,'Social Service Review' Vol.59, No.4: 496-504
- Carroll,N.K,1997,'Three Dimensional Model of Social Work Practice', 'Social Work' Vol.22: 428-432
- Cullen, J.B.1977,'The Structure of Professionalism', N.Y: Petrocell
- Jansson,B,1990, Social Welfare Policy. Belmont: Wadsworth
- Reid, P.N and W.Peebles-Wilkins,1991,'Social Work and Liberal Arts', 'Journal of Social Work Education, Vol.27, No.2 : 208-219
- Wheeler, B.R. and W.E. Gibbons,1998,' Social Work in Academia: Learning ,from the Past and Acting on the Present, Journal of Social Work Education, Vol.28,No.3: 300-311