

社會問題 分析에 있어서

韓國社會事業家들의 理念觀 研究

崔 日 燮

〈서울大 社會事業學科教授 社會福祉學博士〉

본 稿는 1977年 6 月에 發表된 박사학위 論文의 一部를 要約한 것임.
Case Western Reserve Univ. (Ph. D in Social Welfare)

目 次

- | | |
|-------------------|------------------|
| I. 序論 | B. 社會福祉分野의 兩 理念觀 |
| A. 研究目的 | II. 韓國社會事業의 理念觀 |
| B. 研究方法 | A. 既存說明과 그 問題點 |
| II. 理念觀에 關한 文獻 分析 | B. 調査上에 나타난 理念觀 |
| A. 理念觀의 概念과 特性 | IV. 結 論 |

I. 序 論

A. 研究目的

社會問題 解決의 專門家로서 社會事業家의 役割은 날로 增大해 가고 있다. 여러 社會科學의 知識을 토대로 하여 社會事業家들은 社會問題 解決을 爲한 目標을 設定하고 對策을 樹立하는데 있어서 獨特한 技術을 開發하였다. 그러나 社會問題란 Cohen 교수가 일찌기 指摘한 것처럼 “人間과 그의 環境에 對한 지식만으로는 그 理解가 不充分하며 그 問題를 둘러싼 社會의 價値觀과 問題解決에 參與하는 專門家, 政策立案者 등의 見解에 따라 그 概念이 크게 左右되는 것”¹⁾이기 때문에, 專門家들의 理念上의 見解를 파악하는 것이 重要視되고 있는 現實이다.

專門家의 理念觀(Ideology)이 社會問題의 原因을 究明하고 그 解決方案을 간구하는데 있어서 큰 役割을 하고 있다는 認識 때문에 이 分野에 對한 研究가 수 많은 科學者들에 依해서 行해졌다. 30餘年 前에 C. Wright Mills는 미국의 社會病理學者들의 理念觀에 關한

1) Nathan E. Cohen, ed., *Social Work and Social Problems* (New York: National Association of Social Workers, 1964), p. 363.

既存 社會秩序의 維持와 階級의 利益을 옹호하는 角度에서 分析되고 있음을 指摘하였다.²⁾

近者에 William Ryan 이라는 學者도 그의 名著 “Blaming the Victim”에서 美國의 社會 福祉分野에 종사하고 있는 專門家들이 社會問題를 制度 및 構造的인 側面에서 보다는 個人의 逸脫的이고, 特殊的이고 例外的인 角度에서 概念化하고, 그 對策은 問題를 通해 희생된 者들을 꾸짖는 方向으로 變遷되고 있다”고 論駁하고 있다.³⁾

이러한 社會科學的 研究의 流行을 따라 本 研究에서는 韓國社會事業家들이 社會問題에 對해 어떤 理念觀을 갖고 있는지 파악하기 爲해 韓國의 代表的인 社會問題인 貧困問題를 그 例로 하여 記述的 研究을 시도한 것이다.

B. 研究方法

이 研究는 먼저 韓國社會事業家들의 理念觀을 찾아내기 爲해서, 社會問題의 原因, 現狀 分析과 解決方案 上에 反映되는 여러 理論과 學說을 檢討하고 共通性을 찾은 뒤에 理念觀을 測定키 爲해 概念을 操作하였다. 이 操作概念은 大抵 20餘個의 述文으로 「스케일」化하여 組織的인 標本抽出方法에 依해 뽑힌 195名의 現 韓國社會事業家를 相對로 調査하였다. 質問紙를 通해 蒐集된 資料는 電子計算器를 利用하여 頻度를 算出하고 여러 變數 間의 相關關係를 統計方法을 適用 分析하였다.

그러면 調査를 通해 얻은 情報를 提示하기에 앞서, 理念觀의 概念과 特性, 社會福祉理念에 關한 既存 研究를 檢討해보기로 한다.

II. 理念觀에 關한 文獻分析

A. 理念觀의 概念과 特性

18世紀 後半에 “생각에 對한 研究”를 意味하기 爲해 처음으로 使用된 「理念觀(Ideology)」이라는 用語는 그 概念과 用法이 多様하다. Harry Johnson이 말한대로 이 用語에 對한 “보편성을 지닌 定立된 意味는 없다”⁴⁾고 하지만 無數한 文獻을 考察해보면 이 理念觀이 두가지의 多少 다른 意味를 지니고 있음을 알 수 있다. 이를 狹意的인 것과 廣意的인 것으로 區分해 볼 수 있는데, 前者의 경우는 Edward Shils나 Lewis Feuer 등의 定義에서 보는 것처럼 信念體系(belief system)로서 高度의 理論定立, 拘束力, 獨特性, 統合性 등을 內包하고 있다.⁵⁾ 이 경우 理念觀은 한 社會가 危機에 處했을때, 「카리스마」指導者, 即 世上事

2) C. Wright Mills, “The Professional Ideology of Social Pathologists”, *American Journal of Sociology* XLIX, No. 2 (Sept. 1943) 165—80.

3) William Ryan, *Blaming the Victim* (New York: Random House, 1971), p. 16.

4) Harry M. Johnson, “Ideology and Social System,” in *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Free Press, 1968) 7: 76.

5) Edward Shils, “The Concept and Function of Ideology,” *Ibid.*, pp. 66~76

에 대한 高度의 知的인 理解力과 單純한 「비전」을 갖는 者에 依해 나타난다고 한다.

理念觀을 廣意的으로 쓰는 경우는 Marx와 Mannheim 等の 理論에 影響을 받아 現代의 여러 學者들이 社會의 價値觀을 說明하고 있는데서 볼 수 있는 것으로서 Ryan, Johnson, Gould 等の 정의에서 그 경향이 나타나고 있다. Ryan에 依하면 理念觀이란 “組織的인 動機를 가지나 非意圖的인 現實歪曲에서 생기는 一團의 思想과 概念”⁶⁾을 말하며, Gould에 依하면, “個人들과 集團이 當面한 社會政治的 選擇決定을 誘導하고 單純化하기 爲해 複雜한 社會現象을 설명하려는 信念과 概念(事實的이고 規範的인)의 한 類型”⁷⁾이라고 말하고 있다.

以上에서 살펴 본 바와같이 理念觀에는 다음 네 가지 屬性이 있음을 알 수 있다. 첫째, 이는 信念體系로서 社會現象을 보는 方法, 即 思想과 概念들의 合體이다. 둘째, 여기에는 現實에 對한 組織的인 歪曲이 反映되어있다. 셋째, 이 歪曲現象은 無意識的이고 非意圖的으로 나타난다. 넷째, 非意圖的이기는 하나 이 理念觀에 나타난 思想은 特殊集團이나 階層의 利益을 爲해 現體制을 維持하거나 變化시키려는 機能을 갖는다.

B. 社會福祉分野의 兩 理念觀

주어진 社會問題의 主要因을 어떻게 보느냐 하는데 따라 社會福祉分野에 두가지의 對抗的이며 갈등적인 理念觀이 存在하고 있다. 本 研究에서는 이를 「微視的 理念觀(Microscopic Orientation)」과 「巨視的 理念觀(Macroscopic Orientation)」으로 부르기로 하는데, 前者는 社會問題가 個人이나 特殊集團의 缺陷이나 不幸에서 비롯되므로 이를 解決하기 爲해서는 이들에게 援助나 治療를 해야된다는 見解이며, 後者는 社會問題란 社會構造나 制度上의 缺陷에서 派生되는 것이므로 주어진 社會體制 內의 무엇인가를 變更내지는 改造함으로써 問題의 解決이 可能하다고 보는 見解이다.

社會問題 解決에 直接, 間接으로 參與하고 있는 社會事業家는 上記 理念觀 中の 하나를 意識·無意識的으로 간직하고 있으며, 이를 찾아내기 爲해서는 實際로 測定할 수 있는 尺度를 만들 必要性이 있게 된다. 이를 爲해 本 研究에서는 前記한 兩 理念觀과 類似한 概念들을 分析해서 各 理念觀의 屬性을 찾으려고 하였다.

類似概念의 첫 例로 들 수 있는 것이 Wilensky와 Lebeaux의 「殘餘的(residual)概念」과 「制度的(institutional)概念」이다. 이 兩 概念은 該當 社會의 福祉의 機能을 묘사한 것으로서, 殘餘的 概念은 “社會福祉制度는 社會의 正常的인 供給源으로서의 家族이나 市場經濟가 機能을 遂行치 못할 경우 必要하다”고 보는 反面, 制度的 概念은 “社會福祉는 現代의 産業社會에 있어서는 正常的이며 優先的인 機能을 갖는다”고 보는 것이다.⁸⁾ 이 두 碩學의 見

Lewis S. Feuer, *Ideology and Ideologists* (New York: Harper Torch Books, 1975).

6) Ryan, op. cit., p. 11.

7) Julius Gould, "Ideology," in *A Dictionary of the Social Sciences* (New York: Free Press 1964), p. 315.

8) Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (New York: Free Press, 1965), pp. 138-39.

業化에 따른 徹底한 社會變革”을 反映한다고 말하고 있다.

Wilensky와 Lebeaux의 前述한 理念觀으로부터 Ryan은 社會問題의 分析과 解決의 理念的 토대로서 「例外主義(exceptionalism)」와 「普遍主義(universalism)」를 들고 있다.⁹⁾ 例外主義의 理念觀에 依하면 社會問題란 特定範疇에 屬한 사람들에게서 豫測할 수 없이 發生하는 것이며, 社會規範에 比추어 多분히 例外的이며, 個人의 缺陷, 事故, 不幸한 상황 속에서 發生하는 것이므로 이를 解決키 爲한 手段도 自然 個別的인 接近方法에 依해야 한다고 보는 것이다. 한편, 普遍主義의 理念觀에 依하면, 社會問題란 社會體制가 不完全하고 不公平한데서 發生되며, 그 豫測이 可能하고 公共의 努力으로서 豫防이 可能하다고 보며, 問題가 어느 階層의 個人들에게 特有하게 發生하는 것이라고 생각하지 않는 것이다.

Ralph Pumphrey는 社會福祉分野의 兩理念觀(動機)으로서 「同情」과 「保護」라는 概念을 提示하고 있다.¹⁰⁾ 同情이라는 것은 “이를 베푸는 사람들 自身이 아닌 다른 階層의 苦痛, 貧困이나 餘他 바람직스럽지 못한 條件을 改善하는 努力”을 意味하며, 그들이 주는 도움이란 “問題의 豫防에는 關係없이 明白한 現狀治療를 爲한 直接的인 것”이라는 것이다. 「保護」라는 概念은 “이를 推進하는 사람들 自身을 爲해서 뿐 아니라 全地域社會를 爲해 不利한 現狀을 豫防하려 하는 것으로서, 이는 만일 現狀態가 持續되면 어떤 結果가 超來될 것인가에 對한 두려움에서 나오는 것이며, 同情의 必要性을 豫防하기 爲해 制度的 改革을 追求하는 것”이라고 말하고 있다.

또 다른 理念觀의 比較는 Clarke Chambers의 “個別화된 治療”와 “政治的 行動”이라는 概念에서 찾아 볼 수 있다. 治療란 “手段이나 技術이나 專門性에 關係없이 주어진 狀況下에서 個人이 그의 環境에 보다 잘 適應할 수 있도록 돕는 것”이며, 政治的 行動이란 “集團이나 地域社會를 爲한 改革이나 再建業을 추구하는 것”이라고 定義하고 있다.

Wright Mills는 “個人的인 問題(troubles)”와 “共的인 問題(issues)”를 區分하고 있다.¹²⁾ 그에 依하면 個人的인 問題는 個人의 性格이나 他人과의 직접적인 關係에서 發生하며, 따라서 이의 解決은 그 問題에 處한 사람 자신이나 직접적인 環境의 改善으로 可能하다는 것이다. 이에 反해서 共的인 問題는 個人의 직접적인 환경이나 內的인 領域을 벗어나서 생기는 問題로서 社會制度나 構造的인 面에 異常이 있어서 發生한다는 것이다.

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

10) Ralph Pumphrey, "Compassion and Protection: Dual Motivation in Social Welfare," *Social Service Review* Vol. 33, No. 1 (March 1959) 21-22

11) Clarke A. Chambers, "A Historical Perspective on Political Action Vs. Individualized Treatment," in *Current Issues in Social Work Seen in Historical Perspective*, (New York: The Council on Social Work Education, 1962) p. 51.

12) C. Wright Mills, *The Sociological Imagination*, (New York: Oxford University Press, 1959).

“臨床的”인 것과 “構造的”인 것이다.¹³⁾ 그에 依하면 臨床的인 見解는 貧困을 性格的 缺陷, 環境的 缺陷, 不適切한 社會化, 文化的 劣等의 理論에 입각해서 個人의 치료에 重點을 두어 解決하려는 것이고, 구조적인 見解는 社會體制 內의 缺陷을 是正함으로서 貧困을 解決하려고 하는 것이다.

以上에서 살펴 본 兩 概念들에서 微視的 理念觀의 屬性을 지닌 것은 「殘餘的概念」 「例外主義」 「同情」 「個別화된 治療」 「個人的인 問題」 「臨床的 接近法」 等이며, 巨視的 理念觀의 屬性을 지닌 것은 「制度的概念」 「普遍主義」 「保護」 「政治的 行動」 「共的인 問題」 「構造的 接近法」 等이다. 이들 概念을 토대로 하여 微視的 理念觀과 巨視的 理念觀의 屬性을 1) 社會問題의 原因, 2) 問題의 普遍性, 3) 問題解決의 對策 等を 고려해서 다음과 같이 對比해 볼 수 있을 것이다.

社會問題의 原因에 對해서 微視的 理念觀은 問題가 個人들의 缺陷, 隘路, 不運이나 社會의 規範에 適應치 못한데서 비롯된다고 보며, 巨視的 理念觀은 個人보다는 地域社會와 環境의 缺陷이나 社會가 成員의 福祉를 保障하기에 不適切한 機能을 하는데 問題가 발생된다고 보는 것이다. 社會問題의 普遍性에 對해서 微視的 理念觀은 問題가 缺陷을 지닌 個人이나 不完全한 社會化를 經驗한 사람들에게 集中的으로 存在한다고 보며, 巨視的 理念觀은 社會的, 制度的, 缺陷이 너무나 普遍化되어 人間은 누구나 一生을 사는 동안 社會問題의 희생자가 될 脆弱性을 지니고 있다고 보는 것이다. 問題解決의 對策에 있어서 微視的 理念觀은 問題를 지닌 個個人에게 직접적인 援助, 治療, 再活을 강조하고 環境에 보다 잘 적응하도록 도와주며, 巨視的 理念觀은 社會構造와 制度의 變化를 追求하며, 問題의 豫防에 置重하고 희생된 불우집단의 利益을 代辯 내지 옹호하려 하며, 社會的, 經濟的, 政治的인 與件을 改善하려 하는 것이다.

Ⅲ. 韓國社會事業家의 理念觀

A. 既存說明과 그 問題點

韓國에서의 社會事業家의 理念觀에 關한 研究는 거의 全無한 상태이다. 그간에 散發적으로 나타난 社會事業의 實務와 敎育에 關한 論文들에서 理念觀을 간접적으로 示唆한 바를 여기에 紹介해 보고자 한다.

周知하는 바와 같이 現代의 專門社會事業이 韓國에 도입된 것은 韓國動亂 以後 美國을 爲

13) Arthur Pearl, "Poverty: Strategies for Reduction," in *Encyclopedia of Social Work* (New York: National Association of Social Workers, 1971), pp. 921-23.

14) Ernest V. Hollis and Alice L. Taylor, *Social Work Education in the United States* (New York: Columbia University Press, 1951), p. 142.

門社會事業의 方法을 適用했고 大學에서는 專攻學科를 開設해서 社會事業分野에서 要請하는 專門家를 양성함으로써 오늘 의 專門社會事業에 이르렀다.

이런 史的背景 때문에 오늘 的 韓國社會事業의 教育과 實務는 50年代 以前의 美國社會事業界를 支配한 理念觀이 그대로 답습되고 있다는 것이 支配的인 경향인듯 하다. 當時의 美國社會事業界의 理念觀은 極히 微視的이었다는 것이 社會事業史를 論하는 學者들의 共通見解인데, Hollis와 Taylor의 見解를 例로 들어 보면 1925年에서 1950年까지 美國社會事業界는 “個別化된 Service의 質을 向上시키는데 專念했고, 社會福祉 Program을 擴大시키고 補強하는데는 比較的 소홀했다.”고 指摘하고 있다.¹⁵⁾

“새 社會事業 教育의 方向”이라는 論文에서 張仁協教授는 韓國社會事業의 微視的인 경향을 다음과 같이 말하고 있다. 即, “1950年의 韓國動亂으로 말미암아 救護나 保護를 위주로 하는 救護事業들이 展開되어 왔던 것이다. 이로 因하여 韓國의 社會事業의 性格이 극히 救護的이며 事後 對策的이었으며 이러한 영향은 많은 變化와 成長을 가져온 오늘에 이르기까지 아직도 停滯狀態에서 脫皮하지 못하고 있다.”¹⁶⁾

이런 微視的 狀況을 專門分野의 史的인 背景에서 보다는 60年代 以後 韓國의 社會的, 政治的인 與件에 비추어 分析하려는 경향도 筆者의 다른 論文에서 指摘되고 있다.¹⁶⁾

以上에서 言及된 見解들이 多少 相反的이며 調査에 依한 經驗的인 증거를 提示하고 있지 못함에 비추어, 本 研究에서는 1) 貧困問題의 分析과 關聯해서 韓國社會事業家들이 갖는 正當한 理念觀은 무엇인가? 2) 어떠한 個人的, 專門的 屬性이 이 理念觀의 發展에 關係하고 있는가? 3) 이 理念觀이 專門家의 役割을 遂行하는데 어떤 影響을 미치고 있는가 등을 實證을 통해 說明하려고 하였다. 이 問題들에서 展開할 수 있는 具體的인 문제들은 1) 男女의 社會的 地位를 區別하고 있는 韓國 社會에 있어서 女子 社會事業家가 男子에 비해 더 微視的 理念觀을 갖는다고 할 수 있으며, 反對로 男子는 더 巨視的 理念觀을 갖는다고 할 수 있는가? 2) 젊은 社會事業家 (30세 以下)들이 年上의 社會事業家에 비해 微視的이라고 알려진 社會事業分野에 짧은 期間 종사했으므로 더 微視的이며 따라서 더 巨視的인 理念觀을 갖는가? 3) 社會·經濟的으로 下位階層 出身의 社會事業家は 그들이 갖는 現 社會體制에 對한 豫測되는 不滿感 때문에 上位階層 出身者들에 비해 더 巨視的이며 더 微視的 理念觀을 갖는가? 4) 現 社會政治體制에 忠誠心이라는 觀點에서 公共機關에 근무하는 社會事業家は 民間機關에서 일하는 사람들에 비해 더 微視的이며 더 巨視的 理念觀을 갖는가?

B. 調査上에 나타난 理念觀

마련된 「理念觀에 關한 리커트 타입 스케일」에 對한 응답에서 本 韓國社會사업가들의 理

15) 張仁協, “새 社會事業 教育의 方向,” 동산 하상낙교수 송수논문집, 송수논문집 간행위원회, 1975, p. 97.

16) 崔日燮, “Systematic Neglect of Care for the Poor in Korea.” 同書. pp. 299—312.

念觀의 分布는 <表1>에서 보는 바와 같이 全般的으로 巨視的인 傾向이 있으며, 이 傾向은 男子의 경우 多少 強함을 나타낸다.

<表 1> 한국 사회사업가의 이념분포

정 도	남 (%)	여 (%)	계 (%)
극히 미시적	11 (5.6)	15 (7.7)	26 (13.3)
미 시 적	17 (8.7)	24 (12.3)	41 (21.0)
중 간	12 (6.2)	19 (9.7)	31 (15.9)
거 시 적	29 (14.9)	18 (9.2)	47 (24.1)
극히 거시적	25 (12.8)	50 (25.6)	94 (48.2)
계	92 (48.2)	101 (51.8)	195 (100)

社會事業家의 여러가지 個人的인 위치(biographical statuses)가 特定 理念觀의 發展에 關聯되어 있음을 보여주었다. 特히 性別, 연령, 가정의 社會經濟的 地位(父母의 직업, 收入, 教育정도) 등은 相當한 程度의 相關性을 나타내고 있으며, 宗教, 出生地, 거주지 등은 重要變數가 되지 못함을 보여 주었다.

“專門的”인 變數로 고려된 것은 社會事業家의 大學에서의 專攻分野, 教育 및 訓練水準 等 專門教育과 關聯된 變數와 社會事業界의 근무연한, 기관의 設立主體(公共기관, 國內民間기관, 外國民間기관등), 職位, 取扱하는 社會問題, 클라이언트의 문제, 社會事業方法 等 實務經驗과 關聯된 變數였다. 이들 變數 中 理念觀과 어느 程度의 相關性을 갖는 것은 社會事業界의 從事年限 뿐으로, 長期從事者에게서 豫測한대로 微視的 傾向이 뚜렷했다. 特히 注目할 것은 大部分의 社會事業家들이 韓國社會事業教育이 極히 微視的이라는 意見을 같이 했으나, 教育이 理念觀의 形成에 影響을 미치지 못하고 있음을 보여주었다.

社會問題의 原因과 解決方案에 對한 巨視的인 見解에도 不拘하고 大多數의 韓國社會事業家들이 實際面에 있어서 微視的인 活動을 하고 있음을 나타냈다. 理念觀과 實務面에 있어서의 不一致性의 原因으로서 들 수 있는 것은 現 韓國의 社會事業機關의 Service方向과 社會政治的인 體制가 極히 保守的(即 微視的)이어서 社會事業家들로 하여금 그들의 理念觀에 맞는, 다시말하면 巨視的인 Service를 주는 역할을 수행할 기회를 거의 주고 있지 않음을 보여 주었다.

IV. 結 論

本 研究를 통해 얻은 內容은 專門社會事業에 몇 가지 重要한 意味를 던져 준다고 할 수 있다. 첫째로 韓國社會事業의 教育者들이 그들 分野의 史的인 背景分析에 근거하여 社會事業家들이 社會政策的인 面에 關心이 없었던 것처럼 설명하고 있으나 이를 뒷받침할 증거가 희박함을 알 수 있었다. 特히 本 研究의 結果는 巨視的인 活動面에 關心을 갖도록 하는 것

境을 조성해주는 것이 先務임을 보여주었다.

둘째로, 既存의 社會事業 關係 文獻은 社會事業教育이 理念觀 形成에 至大한 影響을 주는 것으로 取扱하고 있다. 그러나, 本 研究의 結果는 社會事業教育은 勿論, 社會事業家를 고용하고 있는 機關들의 業務目的과 方向도 理念觀의 形成에 影響을 미치지 못하고 있음을 보여주고 있으며, 社會事業家의 理念觀은 그들이 專門分野에 들어서기 以前의 相異한 個人的 社會的 背景에 따라 左右되고 있음을 보여주었다.

셋째로, 專門家의 理念觀과 役割과의 函數關係(functional relationship)는 수많은 社會事業文獻에서 指摘되어왔는데, 本 研究는 이 理論의 妥當性과 普遍性에 對한 例外的인 事例를 提示하고 있다. 卽, 專門家의 理念觀이 實務에 제대로 反映되지 못하는 것은 權威的인 社會에 나타나는 것으로서 이런 社會에서는 政治的인 保守性이 全 專門活動 領域까지 關與하게 되므로 專門家의 役割은 政治的인 現實에 따라 그 理念的 形態가 左右된다고 볼 수 있다. 그러한 社會에 있어서 專門家의 實務와 全般的인 社會福祉 프로그램의 性格을 결정 짓는 것은 專門家의 理念觀이 아니며 政治理念觀이라고 말할 수 있을 것이다.