

社會福祉 概念의 理論的 統合體의 정립을 위한 一考察

—A Study on Theoretical Synthesis of the Concept of Social Welfare—

全 浦 軫
〈서울大學校 社會福祉學科 教授〉

目 次

- | | |
|---------------------------|-----------------------|
| I. 序 | 2. 상호부조 기능의 개념 |
| II. 社會福祉 概念에 대한 諸般 理論的 觀點 | 3. interstitial제도의 개념 |
| III. 諸般 理論的 統合體의 시도 | IV. 結 語 |
| 1. 보충적 개념과 제도적 개념 | |

I. 序

우리나라에서는 社會福祉라는 용어가 명확한 概念으로서 정립되지 않은채 부적 많이 사용되고 있다. 그런데 이러한 社會福祉 概念의 혼란은 우리나라의 특수한 현상이 아니며 학문상으로 개념의 정립이 어렵다는 것은 이 분야의 어느 문헌이나 언급이 되어 있을 정도로 보편적인 현상이다. 그 이유는 社會福祉라는 용어가 매우 모호하고 변천하는 개념으로서 범 세계적으로 각각 다른 사회나 국가마다 사회복지라는 용어 안에서의 활동이 다르고, 그에 대한 견해, 목표, 구체적인 프로그램 등이 다르기 때문이며¹⁾, 그 용어는 또한 변천하는 제도에 대한 변하는 관점을 나타내는 것이기 때문이다.²⁾ 자선, 교정, 복지국가, 복지사회 등의 용어가 사회복지 개념의 변화를 잘 나타내고 있다.

社會福祉를 분석하여 개념을 정립하는 방법은 여러가지가 있을 수 있다. 사회복지를 역사적인 측면에서, 프로그램의 측면에서, 임상적인 측면에서 또는 이념적인 관점에서 분석을 할 수가 있다. 이 小考에서는 좀 다른 방법에 대한 考察을 시도하고자 한다. 다른 방법이란 社會의 관점에서 社會福祉의 성격과 의미를 분석하여 理論的 統合體(synthesis)를 정립하고자 하는 시도를 말한다. 따라서 사회복지란 理想的으로 어떤 것을 의미하는가를論하는 것이 아니라, 사회복지에 있어서 기존의 테두리와 경향에 관심을 갖고, 있는 그대로의

1) David Macarov, *The Design of Social Welfare* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1978), pp. 22~24.

社會福祉에 대한 概念의 定立에 대한 시도를 고찰하는 것이다.

이와 같은 사회복지의 개념정립을 위한 理論的 統合體에 대한 고찰은 최근까지 社會福祉 분야의 문헌에서 시도되어온 학술적인 개념화 작업을 보다 더 발전시키고자하는 筆者의 목적달성을 위한 기초작업이다.

社會福祉의 概念化 作業을 발전시킴에 있어서 현재 우리나라 사람들에게 지배적인 社會福祉의 觀念이 무엇인가를 감안해야 할 것이나 社會福祉라는 용어가 우리나라에서 사용되기 시작한 것이 최근의 일이기 때문에 우리나라의 현실에 초점을 맞춘 개념의 정립은 시기상조인듯 함으로 사회복지의 구조와 범위를 西歐의 것 즉, 소득유지, 보건의료, 교육, 주택, 인력, 사회봉사, 교정, 재활 및 사회개혁활동 등으로 받아들이는 것을 전제로 한다. 이와같은 전제가 우리나라의 현실과 전혀 무관하지 않은 것은 우리나라의 경우 그와 유사한 구조와 범위를 가진 개념으로 社會開發이라는 용어가 있기 때문이다. 즉, 국가예산 구조상 세출항목의 사회개발안에 교육 및 文化, 人力開發 및 人口對策, 保健 및 生活環境改善, 社會保障, 住宅 및 地域社會開發이 포함되어 있다. 그런데 社會福祉의 增進을 논할 때 이 社會開發의 확충을 의미하는 현실임에 비추어 西歐的 社會福祉의 構造와 범위가 우리나라와 전혀 동떨어진 것이 아닌 것을 알 수 있다.

本 小考에서는 Ⅱ章에서 社會福祉 概念에 대한 諸般 定義내지는 理論的 接近을 考察하고 Ⅲ章에서 社會福祉의 社會와의 關係를 분석한 諸般 理論的 統合體를 고찰할 것인데, 주로 그와 같은 理論的 接近과 理論的 統合體들의 評價를 中心으로 분석하는 것이 目的이며, 마지막 章에 가서 보다 발전적인 理論的 統合體의 作業을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 社會福祉 概念에 대한 理論的 觀點

社會福祉란 무엇인가에 대한 견해가 많지만 그에 대한 접근양태별로 보면 다음과 같다. 첫째는 社會福祉를 자비의 전통에서 나온 것으로서 “慈善的 충동을 公共政策으로 制度化한 것”²⁾으로 보거나 낯선 타인이나 동료인간(fellow man)에 대한 人導主義的 動機에서 도움을 주는 것으로 생각되어져야 한다고 하는 것이다.³⁾ 그러나 많은 社會福祉의 給與가 전혀 낯선 타인에게 주어지지 않음은 물론이지만, 보살핌과 통제의 함축된 목적을 가진 급여전

2) Beulah Compton, *Introduction to Social Welfare* (Homewood, ILL: Dorsey Press, 1980), p. 25.

3) R. Smith and D. Zeith, *American Social Welfare Institutions* (New York: John Wiley, 1970), p. 3.

4) Richard Titmuss, *The Gift Relationship* (New York: George Allen Unwin, 1971); David Watson, *Caring for strangers* (London: Routledge & Kegan Paul, 1980).

달체제 형태에 대한 제한성 때문에 그와 같은 아름다운 생각은 분석적으로 부적당하며 아주 무의미한 말이다.⁵⁾

다음으로 Mishra는 福祉의 本質에 대한 접근방법을 경험학과, 시민권으로서의 福祉, 수렴이론, 기능주의 견해, 마르크스주의 관점의 다섯가지로 소개하고 있는데, 社會福祉가 무엇인가에 대한 해답을 직접적으로 다룬 것은 경험학과, 시민권으로서의 복지론이고, 수렴이론, 기능주의 및 마르크스주의는 그들의 일반이론에 비추어서 복지와의 연계를 설명하고 있을 뿐이다.⁶⁾

경험학파는 사회행정(Social Administration)으로 알려지고 있는데 빈곤, 무주택등의 특정 社會問題의 性格과 범위를 理解하는 것과 그 해결에 초점을 두는 것으로 개인주의의 관점에서 복지의 객관적 사실에 접근을 시도하는 것이다. 그런데 이 접근방법은 國家的 問題와 그에 대한 法令에 의한 복지에 초점을 맞춘 것이며 學問的 orientation이라기 보다는 field이기 때문에 복지에 대한 일반적인 개념이 정립되어 있지 않다. 즉 사회와 복지의 관계에 초점을 맞춘 일반적 이론적 접근이 없다.”

복지를 시민권으로 보는 관점은 복지를 현대 민주주의 국가에 있어서 시민권의 하나로 보는 것이다.⁷⁾ 시민의 福祉에 대한 權利는 종속적 신분에서 시민으로 변천하는 과정에서 정립된 것으로 이 권리는 경제적 안정, 교육 및 제반급부와 책임에 대한 접근을 말하는데 복지국가의 개념에 내재적인 개념이다. 이 觀點은 社會行政이나 마찬가지로 法令에 정해진 福祉를 의미함으로 인간의 욕구를 충족시키는 자선적, 자발적, 직업적 복지(Occupational Welfare)등의 다른 방법을 포괄하고 있지 않다. 즉 다른 형태의 복지의 분석과 그들 상호간 및 사회구조와의 관계를 분석하는 증거들을 제시하지 않고 있다. Titmuss는 사회복지를 다른 욕구충족의 방법 즉 財政的 福祉와 직업적 복지로부터 분리하는 것은 오도된 개념이라고 하고, 이들 세 유형은 욕구충족이라는 공통된 목적을 가진 대안일 뿐이라고 했다.⁸⁾ 따라서 사회복지를 제대로 이해하기 위해서는 다양한 욕구충족의 양태와 그들 간의 관계를 이해하는 것이 필요한데, 이런 관점에서 시민권으로서의 복지는 제한된 개념임을 알 수 있다.

수렴이론 자체는 社會福祉 體系에 대해서는 체계적으로나 혹은 자세히 설명하지 않으나,

- 5) F.J. Peirce, "A Functional Perspective of Social Welfare," in P.E. Weinberger, *Perspectives in Social Welfare* (New York: Macmillan, 1974), p. 40.
- 6) Ramesh Mishra, *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on welfare* (London: Macmillan, 1977).
- 7) Ibid., pp. 3~19.
- 8) Ibid., pp. 21~22.
- 9) Richard Titmuss, "The Role of Redistribution in Social Policy," *Social Security Bulletin*, 28(June, 1965), pp. 14~20.

産業化가 社會福祉機關들의 성장여건을 창출했다는 사회복지 교과서적인 해석은 유행처럼 되어 있다.¹⁰⁾ 즉, 社會福祉란 개념과 용어는 산업사회의 社會問題와 관련해서 많이 발전해 왔으며, 산업사회에서 꼭 필요한 것이므로 모든 산업국가는 그와 같은 제도를 발전시켰으며 복지의 제도화된 상태가 고도산업사회에 가장 적합한 것이라는 것을 인정하는 것이다.¹¹⁾ 이 관점은 사회복지의 개념을 사회행정이나 시민권 관점과는 달리 법령이 정하는 복지에만 국한시키는 것이 아니라 직업적 복지 혹은 기업복지도 현대 사회복지의 주요 부분으로 취급한다. 그러나 이 관점은 너무 결정론적으로, 이러한 불가피성 관념은 사회생활에 있어서의 대안과 선택의 요소를 무시함으로써 社會福祉政策을 가치와 선택으로 보는 관점을 배격하며 변화와 발전과 관련한 개인적, 물리적 과정을 설명하지 못한다.¹²⁾

기능주의자의 사상적 요소는 Spencer나 Durkheim과 같은 社會理論家에서 많이 발견되는데 그들의 이론도 사회복지제도의 분석에 직접 관심을 둔 것은 아니며, 현대의 기능주의자들도 역시 사회복지의 분석에 직접적으로 관심을 가진 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 기능주의자 견해는 그 범위에 있어서 보편적이라는 큰 장점을 갖고 있다. 즉 기능주의자 견해에 기초하여 복지를 해석하면 복지를 통합과 공동체(community)라는 사회생활의 요인에 관련지음으로써 교육, 종교처럼 사회의 일부분으로 이해하게 되는 것이다. 이 견해에 따른 사회복지의 社會나 혹은 국가수준의 복지에만 국한된 것이 아니라 사회봉사, 기업복지, 자선 및 자발적 그리고 다양한 종류의 상호부조를 포함한다. 따라서 이 기능주의 견해에 입각한 복지에 대한 분석의 잠재력은 더 추구될 수 있는 여유를 남겨두고 있다.¹³⁾

마르크스주의의 사회이론 역시 사회복지제도의 분석에 직접 관심을 둔 것은 아니다. 다만 넓은 의미에서의 복지와 사회와의 관계에 대한 설명과 더불어 복지에 대한 특색있는 견해를 제시해 주는데 마르크스이론은 복지를 단순히 결속과 협동에 기반을 둔 사회적 규범으로서 설명하고, 복지는 인간의 욕구에 대한 인식과 그러한 욕구의 기준에 맞도록 생산과 분배조직에서 나타나는 것으로 보았다.¹⁴⁾ 욕구충족이라는 생각이 복지의 중심이라는 것과 개인의 욕구를 충족시키는 것이 복지라는 데에는 사회행정의 견해와 같으나 욕구의 범위와 수준을 시장체계에 제한하는 것이 아니라 전체적인 것으로 보는 것이 다르다. 따라서 마르크스주의의 견해는 복지제도자체에 대하여 보다는 복지사회에 초점을 두었으므로 법령에 의하지 않는 복지 형태 즉, 종교적, 자선적 원조, 기업복지나 상호부조등에 대하여는 거의

10) Harold Wilensky & Charles Lebeaux, *Industrial Society & Social Welfare* (New York: Free Press, 1965).

11) Mishra, op. cit., p. 42; Compton, op. cit., p. 25.

12) Mishra, op. cit., pp. 38~42.

13) Ibid., pp. 51~52.

14) Ibid., pp. 62~63.

언급을 하지 않고 있다. 마르크스주의자들의 복지에 관련된 논의도 복지제도에 대한 것보다 자본주의 경제의 변화에 대한 문제 등에 대한 思考의 副産物로서 간접적으로 다루는 경향이 있다.¹⁵⁾ 따라서 이와 같은 고도의 일반적인 접근방법과 사회의 전면적이고도 근본적인 변화에 대한 관심은 사회복지제도 자체의 연구에는 도움이 되지 못한다. 또한 갈등과 변화가 마르크스주의의 기본 軸점이므로 사회복지를 다양한 집합체(사회는 그 중의 하나)의 한 구성부분으로 개념화하는 것을 방해한다.¹⁶⁾

이상의 사회복지에 대한 개념은 각각 개별적으로는 충분한 개념정립을 하지 않거나 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 그러한 관점들은 반드시 서로 상충되는 것은 아니고 범위와 일반화가 다를 뿐이고 서로 보충적일 수 있고 공생할 수 있는데 다음 章에서 고찰하고자 하는 諸般 理論的 統合體의 정립을 위한 시도에서 그와 같은 것을 엿볼 수 있다.

Ⅲ. 諸般 理論的 統合體의 시도

1. 보충적 개념과 제도적 개념

사회복지의 개념을 전체 사회와의 맥락 속에서 그 기능을 중심으로 하여 정립하고자 한 고전적인 노력은 Wilensky와 Lebeaux가 1965년에 쓴 책에서¹⁷⁾ 미국에서 지배적인 사회복지의 개념을 보충적 개념과 제도적 개념의 두가지로 파악한 것인데, 이 두 개념은 아직까지도 미국의 사회복지를 잘 나타내고 있을 뿐만 아니라,¹⁸⁾ 이 개념적 모델들은 자본주의 사회에서의 복지제도를 묘사함에 있어서 사회복지 활동의 양극단간의 연속성을 대표하는 것으로 많이 사용되어오고 있다.¹⁹⁾

보충적 개념은 사회복지기관들은 사회의 정상적인 공급체제인 가정과 시장체제가 붕괴할 때만이 개입해야 한다는 것이다. 그에 비하여 제도적 개념은 복지서비스를 현대 산업사회의 보편적인 '일선'기능으로 보는 것이다.

Wilensky와 Lebeaux는 제도적 개념의 정의를 Friedlander Apte의 사회복지개론에 있는 정의와 같은 것으로 인용하고 있지만,²⁰⁾ 그 정의는 소위 '제도적' 견해에 대한 전형적

15) Ibid., pp. 68~69.

16) Ibid., pp. 76~84.

17) Wilensky & Lebeaux, op. cit.

18) Compton, op. cit., pp. 25~26.

19) Robert Pinker, *Social Theory & Social Policy* (London: Heinemann, 1971); R. Titmuss, *Social Policy* (London: Allen & Unwin, 1974).

20) W. Friedlander & R. Apte, *Introduction to Social Welfare* (New York: Prentice-Hall, 1955), p. 4.

인 모호한 정의라고 하면서 결국은 사회복지에 대한 현대적 정의는 분명하지 않다고 했다.²¹⁾ 그 이유로서는 개인과 기업과 정부의 사회적 책임에 관련된 문화적 가치가 변화무쌍하기 때문이라고 했다.

이 두 개념은 그 선구적 공헌은 인정하지만 사회복지의 현실을 묘사하는데 있어서 뚜렷이 나타나는 사회적 기능에만 초점을 맞추었기 때문에 분석적 정확성이 결여되어 있으므로 사회복지의 본질을 완전히 이해하기 곤란하다는 단점이 있다. 또 다른 문제점은 제도적 개념의 실제 기능에 있어서 보충적 개념과 어떻게 다른지 정확하게 설명할 수 없다는 것이다. 즉, 인간의 욕구를 증진시키는 자원이 유한하기 때문에 사회복지제도의 자원과 서비스를 어떤 방법으로든지 할당되어야 하는데 사회복지가 개인이 자기 자신의 자원을 획득할 수 없게 되었을 때에 특정 자원과 서비스를 분배하는 한은 Wilensky와 Lebeaux의 제도적인 개념도 충분히 포괄적인 개념이 되기는 어렵다는 것이다. 다시 말하자면 제도적인 개념도 보충적 개념과 마찬가지로 개인의 욕구를 만족시키는데 있어서 무엇인가 잘못되어 있다는 관념에 근거하고 있다는 것을 지적하지 않을 수 없다.²²⁾ 이 두 개념은 또 하나의 중요한 요점을 빠뜨림으로써 사회복지에 대한 충분하고 포괄적인 개념이 되지 못하고 있는데 그 이유는 이 개념적 모델이 사회복지의 공식적이고 정책적인 국면 즉 法令에 입각한 국면만 대표하기 때문이다.²³⁾ 그 이유는 Wilensky와 Lebeaux는 사회복지의 시작을 공식적 조직이 형성된 때로 보는 것으로부터 기인하는 것 같다. 그런데 사회복지기관이나 제도가 산업화의 시초부터 발생한 것이라는 논리는 타당하지만, 제도라는 것은 사회적 용어의 의미에 입각해서 보면 공식적인 체제, 공식적인 조직 이상의 것이다.

Ross는 제도를 몇개의 문화적으로 定義, 評價된 행동양태로 定義하는데, 이러한 양태는 서로 문화적, 논리적으로 긴밀히 상관관계를 맺어왔고, 또한 개인으로 하여금 그 제도에 적절한 사회적 역할 속으로 계속하여 전달되는 것이라고 했다.²⁴⁾ 그러므로 사회복지가 하나의 제도로서 존재한 것은 고아원, 빈민원, 병원 등이 존재하기 훨씬 이전부터 존재하였다는 사실이다. 따라서 사회복지의 기능이라는 것은 산업사회 이전에는 가족, 씨족, 혹은 종족내에서 이루어졌는데, 이것이 산업화되는 동안에 사회의 성격이 변화함에 따라 사회복지기능이 가정밖의 조직으로 점차 넘어가게 된 것이다. 결국 사회복지의 기능은 계속 존재하고 다만 사회복지 프로그램과 서비스가 들어있는 구조가 변했을 뿐이다.²⁵⁾

21) Wileuslcy & Lebeaux, op. cit., p.139.

22) Compton, op. cit., p. 30.

23) Pinker, op. cit., p. 8.

24) Arnold Ross, *Sociology* (New York: Alfred Knopf, 1965), p. 727, Quoted from Prigmore & Atherton, *Social Welfare Policy* (Lexington, MA: D.C. Heath, 1979), p. 10.

25) Prigmore & Atherton, op. cit., pp. 10~12.

지금까지 사회복지론 제노라고 묘사할 때 두가지 의미로 써왔다. 첫번째 의미는 커다란 조직이나 특정을 일컫거나 한 집단이나 지역사회에 존재해 있어서 당연한 것으로 여기는 어떤 것을 의미한다. 두번째 의미는 앞의 Ross의 정의처럼 사회에 의해서 수용되어지고 어떤 특정한 사회적 기능을 수행하도록 지정된 구조화된 관계의 망(network)을 의미한다.²⁶⁾ Wilensky와 Lebeaux의 제도적 개념은 원조기관들을 사회안에서 하나의 제도적 지위를 확보하고 있는 것으로 보는 것으로서 첫번째 의미이다.²⁷⁾ 따라서 그들의 제도적 개념은 사회복지제도 자체의 본질을 충분히 파악하지 못하는 단점을 갖게 되는 것이다.

2. 組互扶助 機能의 概念

제도의 두번째 의미는 사회학적 개념으로서의 社會制度를 의미하는 것으로, 社會制度는 認識된 社會의 欲求를 충족시키기 위한 노력으로부터 발전하며, 社會를 특징짓는 규범적 價値體系로부터 발전, 조직화된 활동구조로서 예를 들면, 가정, 교육, 정치, 경제, 사회복지등을 말하는 것이다.

그런데 社會福祉를 사회의 맥락속에서 사회제도로 보는 것은 많은 學者들에 의해서 취해지는 접근 방법이다.²⁸⁾ 이 분야의 문헌들에서 특히 강조하는 것은 사회제도의 기능적인 측면과 사회복지의 본질을 연계시키는 점이다. 사회를 보는 관점은 대부분 기능주의자의 견해에 입각하고 있는 듯한데, 세부적으로는 약간씩 다르지만 대체로 사회의 기본적, 필수적 기능적 요소에서부터 출발하는 것이 일반적이다.

Parsons는 어느 사회이건 생존하기 위해서는 적응, 목표달성, 통합 및 양태(pattern)의 유지의 기능적 요건을 성공적으로 충족시켜야 한다고 했다.²⁹⁾ 적응은 경제적 과업이며, 목표달성은 정치적 과업, 통합은 조화와 결속과업에 대한 관심이며, 양태의 유지는 기본적 가치양태의 지속에 대한 관심을 나타내는 용어들이다. Gilbert와 Specht는 Johnson과 Warren을 참고하여 필수적 기능을 생산-분배-소비, 社會化, 社會統合, 社會統制 및 相互扶助의 다섯가지로 나눈다.³⁰⁾

생산-분배-소비의 기능은 생활에 필요한 재화와 용역을 생산하고 소비하며 분배하는

26) Ronald Federico, *The Social Welfare Institution* (Lexington, MA: D.C. Heath, 1980), p. 5.

27) Compton, op. cit., p. 26.

28) Thomas Meenaghan & Robert Washington, *Social Policy & Social Welfare* (New Yprk: Free Press, 1980); Neil Gilbert & H. Specht, *Dimensions of Social Welfare policy* (Englewood cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974).

29) Talcott Parsons & Neil Smelser, *Economy & Society* (London: Routledge, 1959), pp. 18~19, Quoted from Mishra, op. cit., p. 47.

30) Gilbert & Specht, op. cit., pp. 4~9; Ronald Warren, *The Community in America* (Chicago: Rand McNally, 1978), pp. 9~20; Harry Johnson, *Sociology* (New York: Harcourt, 1960), pp. 51~60.

과정을 말한다. 이것은 재화와 용역의 주된 공급자인 현대 기업뿐만 아니라 다른 산업, 전문직, 종교적, 교육적 및 정부 차원의 제도들을 포함한다. 개인에 대해서는 이들 제도들이 가족들의 재화와 용역에 대한 욕구를 충족시키고 생계를 유지하는 방식에 영향을 미치며, 지역사회에 대하여는 이 기능이 수행되는 방식이 사회구성원들의 자조력의 정도와 건강한 기능에 필요한 것을 받는 정도를 결정한다. 사회화는 사회가 그 구성원들에게 지배적인 지식, 사회적 가치 및 행동양태를 전수하는 과정과 관련이 있는 것을 말한다. 사회통제는 사회가 그 구성원들의 행동이 정해진 규범에 순응하도록 영향력을 행사하는 諸般 조치를 말한다. 경찰과 법원을 통해서 법과 규칙을 준수하도록 하는 강제력을 가진 정부체제가 사회통제의 일차적인 제도이다. 그러나 가정이나 학교, 교회 및 사회봉사기관 등의 다른 사회적 단위들도 이 기능을 수행하는 책임을 지고 있다.

사회통합은 社會體系內의 다양한 단위사이의 관계와 관련이 있는 것이다. 한 특정 제도나 전체 사회체계의 구성원은 서로에게 충실해야 하며, 그 社會는 제대로 기능하기 위해서는 일정한 수준의 결속과 사기가 충분하지 않으면 안된다. 社會化는 사회구성원들에게 어떻게 행동해야 하는가를 가르치는 기제를 의미하고, 사회통제기능은 그러한 행위를 강제로 하게 하고 다스리는 수단에 관한 것이라면, 社會統合은 구성원들로 하여금 그러한 행위를 하고자 하는 욕망을 갖도록 하는 수단, 즉 社會統制, 社會化 등등의 體系의 규칙에 대하여 價値를 느끼고 그러한 규칙을 따르고서 소원하게 하는 수단을 의미하는 것이다. 이와 같은 사회통합의 기능을 수행하는 사회적 기관들은 사회적 가치와 규범의 발전에 관심을 가진 것들로서 교회, 가정 및 학교 등을 포함한다. 相互扶助의 機能은 지금까지 묘사한 다른 주요 社會制度들을 통해서 개인들이 그들의 욕구를 충족시키지 못할 때에 기능하게 되는 것이다. 상호부조는 질병, 세대주의 사망, 혹은 경제제도의 부적절한 기능 등의 다양한 이유로 인해서 야기된다. 기술적으로 미개발 국가에서는 상호부조활동은 주로 가정에 의해서 수행되지만, 사회가 점차 복잡해짐에 따라서 다른 집단이나 조직 및 기관들, 즉 교회, 자발적 기관 및 정부가 상호부조 활동을 수행한다.

이와 같은 필수적인 사회의 기능은 구조화된 관계의 망으로 조직되는데, 이것이 사회제도이며 하나의 기능이 한 사회제도에 의해서 수행되어지는 것이 아니라 여러 기능을 동시에 수행한다. 그러나 주요 사회제도들은 핵심이 되는 기능에 기반하여 구별되고 규범적으로 수용된다. 즉 사회화는 가정이, 사회통합은 종교가, 생산-분배-소비 기능은 경제제도가, 사회통제는 정치제도가 그 핵심 기능을 담당하는 사회제도들인 것이다.

그렇다면 사회복지제도를 사회제도로 볼 때에 핵심기능은 무엇인가? 하는 것이 문제인데 이 의문은 사회복지의 본질을 규명하는데 있어서 매우 어려운 문제로 되어왔다. 그러나 사회복지를 사회제도로 보는 접근방법은 설명가능한 범위를 제시해주고, 복지의 정체를 사

회제도로 수립하는 사회구조와 연결시켜준다는 이론적 통합체로서의 가능성을 확대시켜 준다는 점에서 큰 장점이 있기 때문에 각광을 받고 있다.

이 문제에 대하여 Gilbert와 Specht는 사회복지의 인간의 욕구를 충족시키는데 있어서 다른 주요 사회제도의 불완전한 점과 제한점을 보상하는데 필요한 일련의 체제로 구성되어 있다고 보는 입장에서 ‘相互扶助’라는 일반적인 제목하에서 모든 기능을 다 수행한다고 했다.³¹⁾ 상호부조활동은 광범위한 諸般 社會制度의 分野를 가르치기 때문에, 즉 사회복지 활동은 한 시대 한 시점에서 다른 주요 사회제도의 핵심적인 활동을 통해서 인간의 욕구가 충족되는 정도에 달려있고, 상대적이기 때문에 사회복지의 범위가 다른 제도보다 더 넓다는 특징을 갖고 있다.

그런데 사회복지를 상호부조의 기능을 담당한 사회제도로 그 핵심기능을 부각시키는 것에는 문제가 있다. 왜냐하면 상호부조활동의 상대적이고 광범위한 특질 때문에 사회복지를 하나의 분리된 독특한 개체로서 윤곽을 그리는 것이 어렵고 더우기 상호부조가 과연 사회복지의 주된 목적을 대표적으로 나타내느냐에 대한 문제에 대한 의견의 일치가 없기 때문이다.³²⁾ 많은 비평가들이 상호부조라는 인도주의적 허울의 내면에는 가난한 사람들과 불이익을 당하는 사람들에 대한 사회통제의 근본적인 수단이 숨어 있다고 비난하고 있다.³³⁾

3. Interstitial 제도의 개념

이와 같은 사회복지제도가 다른 사회제도와는 달리 범위가 넓다는 특성과 특정 핵심기능을 수행하는 제도로써 탈확립되어 있다는 특징을 감안하여 Compton은 사회복지의 개념을 분석하고 이론적 통합체를 정립하는 시도를 했다.³⁴⁾ Compton은 사회복지를 interstitial 사회제도로 정의하는데³⁵⁾ 그 이유는 인간의 욕구와 능력은 거의 헤아릴 수가 없으므로 사회복지활동은 무한히 다양하고 사회제도로써의 사회복지의 범위가 넓고 산만하며, 개인, 가족 및 다른 사회제도들 사이에서 그들의 차이나 혹은 결핍이 개인의 발달과 문제해결을 방해할 때 작용하는 것이므로, 복지서비스는 가정, 시장경제, 교회에 소속되어 있거나, 그들을 대신하고 있으며, 또한 정치제도의 요구를 충족시키기도 하기 때문이다.

사회복지제도가 interstitial한 특징을 갖게 된 것은 전반적인 사회제도의 구조와 역할과 관

31) Gilbert & Specht, op. cit.

32) Neil Gilbert & Harry Specht, *The Emergence of Social Welfare & Social Work* (Itasca: P.E. Peacock, 1976), p. 83.

33) For example, see Franco Piven & R. Cloward, *Regulating the Poor* (New York: Pantheon Books, 1971).

34) Compton, op. cit.

35) interstitial이란 단어는 “한 구조나 부분의 세포적 요소들 사이에 위치한”이론 뜻이다(American College Dictionary, 1973), p. 638.

련이 있다. 즉 사회가 복잡해지면 질수록 사회제도들의 구조와 역할들이 더욱 복잡해진다. 실제 현대사회를 수많은 복잡하고 서로 중복되는 구조와 관계들로 구성된 것으로 정의할 수도 있겠다. 따라서 사회제도의 기능과 사회제도 사이의 관계가 점점 복잡해지고 있다.³⁶⁾ 더욱이 사회가 복잡해짐에 따라서 사회는 필수적인 욕구를 충족시키는데 있어서 여러가지 방법을 발전시킨다. 그러므로 사회복지의 단순한 상호부조의 기능보다 interstitial제도로써 그것이 보충하는 기능을 해주는 주요사회제도들과의 상호작용의 중요성을 인식하는 것이 중요한 것이다. 이와 같은 관점에서 볼 때 interstitial제도로써의 사회복지의 다른 제도와의 상호작용을 충분히 반영하는 장점을 갖고 있다.

더욱이 Compton의 개념은 Wilensky와 Lebeaux의 두 개념 모델의 문제점이었던 개인과 사회의 문제의식의 태두리를 벗어나서 사회복지의 발전(development)의 개념과 연계시켰다. Romanyshyn도 개인과 사회전체의 복리를 증진시키기 위한 주된 직접적 관심을 가진 모든 형태의 사회적 개입을 포함하는 것을 사회복지로 보고 있는데, Wilensky와 Lebeaux의 이 문제점을 간파하고 사회복지의 원로 기관 중심의 제도적 개념보다는 발전적 개념이 더욱 동적인 개념이라고 하면서 그 이유로서는 발전적 개념이 개인과 사회의 쇄신(renewal) 과정을 나타내기 때문이라고 했다. 따라서 이 발전적 개념이 Social planning, Social utilities, Community action 등의 용어를 더 잘 포괄하는 개념이라고 했다.³⁷⁾

인생이란 개인에 있어서나 개인의 조직된 체계 즉 사회에 있어서 발전적 과정이라는 관념을 받아 들여야 할 시기가 왔다고 생각한다. 이 발전이 진행됨에 따라서 어떤 변화와 적응이 개인, 집단 및 사회에 의해서 이루어져야 한다. 이러한 변화는 실패가 아니라 성장에 의해서 만들어지는 것이다. 개인의 입장에서 볼 때 이와 같은 변화의 예는 사춘기이다. 인간이 아동기에서 사춘기로 자랄 때, 그것은 한 개인이 바꾸거나 변화시킬 수 있는 과정이 아니다. 그러므로 가족의 반응이 바뀌어야 한다. 이 변화는 사춘기의 소년, 소녀나 가정의 실패에 의해서가 아니라 생산적인 성장과 그 성장과 차이점이 가정에 야기시키는 문제로부터 온다. 그런데 그 가족이 이와 같은 발전을 개인의 문제로 취급한다면 그 가정, 그 사춘기 아이, 그리고 사회까지도 결국 필연적으로 피해를 받게 될 것이다. 따라서 Compton은 사회복지의 개인과 사회의 발전에 공히 관심을 갖는 매우 특별한 형태의 interstitial사회제도로써 보아야 한다는 것이다. 즉, 사회복지제도는 개인의 건강, 성장 및 소득을 지향하는 노력이 사회의 요구를 충족시키기 위하여 발전된 사회제도와 만나는 곳에서 기능하는 책임을 지고 있다. 그러므로 그 책임은 욕구와 성장과 변화를 지향하는 사회와 개인의 노력을

36) Compton, op. cit., p. 38.

37) John M. Romanyshyn, *Social Welfare: charity to justice* (Kingsport: Random House, 1971), pp. 4~5.

생산적이고 동적인 전체로 통합하는 것이다. 그러므로 사회복지제도는 사회제도와 개인이 공히 생존과 변화때문에 전진하는 데에서 (1) 모든 사회제도와 (2) 모든 개인들과의 관계에 있어서 후원적인 역할을 수행하는 책임을 지게되는 것이다. 이러한 사회제도로서의 사회복지는 다른 사회제도의 기능과 개인의 욕구가 효과적으로 맞물리지 않을 때에는 언제나 다른 사회제도와 동등한 진가와 지위를 가진 자원으로써 개인과 집단에게 자동적으로 이용되는데, 모든 사회복지조직 가운데에 이러한 개념에 가장 가까운 것이 교육제도이다.

이러한 발전의 개념은 또한 개인과 사회는 자기성취를 위한 상호의존적인 필요에 의해서 서로가 서로에게 손을 뻗치는 관계가 있다는 것을 전제로 하고 있다. 대부분의 사회복지제도에는 사회의 목표와 개인의 목표사이의 끊임없는 긴장이 존재하지만 사회복지에 대한 사회의 책임에 대한 관념에 달려있다고 하는 Mandell의 견해나³⁸⁾ Robson이 사회복지에 대하여 “복지국가의 급부에 대한 시민의 권리는 급부에 대한 보답으로서의 의무를 수반하지 않으면 안된다”고 한 것은³⁹⁾ 사회복지에 개인적 욕구와 욕망과 집단적 善에 균형을 추구하는 것이라는 것을 암시하고 있다. 그리고 이 균형점을 찾는 것이 사회의 지속적인 활동이며 사회복지제도의 기능인 것으로 주장하는 것이다.⁴⁰⁾ Prigmore와 Atherton도 Park와 Burgess의 사회집단의 상호작용에 있어서의 네 과정 즉, 경쟁, 갈등, 조정, 同化중에서 사회복지의 관점은 調整을 향한 그 무엇에 기반을 두어야 한다고 주장하고 있다.⁴¹⁾

이와 같은 사회복지에 대한 현대 사회의 몇가지 특성 때문에 더욱 중요하게 되었는데, 첫째, 아무리 이상적인 조건에서 조차도 어떤 사회성원들은 그들의 욕구를 충족할 수 없다는 것을 인정하게 되었고, 둘째, 이러한 욕구를 충족시키기 위하여 사회구조의 질서있는 개조나 다른 대안에 대한 압력이 증가한다는 것을 인정하고, 셋째, 욕구는 다른 대안이 어려운 경우에는 사회의 질서있는 기능이 희생되면서 충족될 것이라는 보편화된 인식이 존재한다는 것등이다.⁴²⁾

Compton의 개념은 以上과 같은 사회복지의 특질을 염두에 두고 개인과 사회제도의 유지 발전 및 변화의 활동을 하는 것이 사회복지의 기능이라고 하였다.⁴³⁾

Interstitial 사회제도로서의 사회복지의 기능을 주요 사회적 기능별로 나누어서 고찰해보면 그 의미가 더욱 부각된다.

38) Betty K. Mandell, *Welfare in America* (Englewood cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975), p. 3.

39) William A. Robson, *Welfare State & Welfare Society* (London: George Allen & Unwin, 1976), p. 174.

40) Federico, op. cit., pp. 3~5.

41) Prigmore & Atherton, op. cit., pp. 4~6.

42) Martin Wolins, "The Societal function of Social Welfare," *New Perspectives: The Berkeley Journal of Social Welfare* IC Spring, 1967), : pp. 1~18.

43) Compton, op. cit., p. 33~34.

생산-소비-분배의 기능: 사회에는 생산, 소비, 분배에 대한 어떤 기준, rituals, 수용된 방법이 있다. 이 기능을 둘러싼 역할과 관계를 양태화시킨 것으로 발전되어 온 것이 경제제도이다. 사회복지제도도 사회에서 “자유시장체제나 가족 중심체제하에서의 지배적인 방법이나 원칙과는 다른 방법이나 원칙”에 입각하여 일단의 조직적 대책을 통해서 이 기능의 일익을 담당한다.⁴⁴⁾ 경제적 output을 생산하고 소비자에게 그것을 분배하게 되는 특히 현대 사회복지제도의 복잡성은 거의 예외없이 경제적 욕구가 있음으로 해서 유래됨으로 사회복지제도가 이 기능과 원천적으로 깊은 관계가 있는 것이다.⁴⁵⁾

사회복지 제도의 역사는 생산과 분배의 문제에 대하여 해결하려고 노력해 왔는데 경제제도와 사회복지제도 사이의 상호작용에 대한 의문들을 일견해 보면 더욱 실감할 수 있다. 간단한 예만 언급하면 생산과 incentives와의 관계나 근로와 여가의 상관관계 그리고 stigma와 최저급부수준의 관계등과 같은 문제들이 있을 수 있다.

경제성장을 위한 고도의 소비수준을 유지하기 위하여 고도의 기술을 유지하는 데에 필수적인 인간의 능력을 유지하고 발전시키는 데에 투자해야 할 필요성은 정부로 하여금 소득의 재분배, 사회서비스의 창출 및 물리적, 사회적 환경의 증진을 강요하기도 한다.

현대 산업사회에서는 소비의 구매력이 재화와 용역의 생산과 분배를 결정하는데, 이와같은 권리의 분배체계에 문제가 있다. 그것은 욕구(needs)와 수요를 구별하지 않는다는 것이다. 특히 시장체제는 욕구보다는 구매력의 수요에 반응한다. 이 때문에 어떤 사람들은 고급, 사치한 재화와 용역을 구매하는 반면에 어떤 사람들은 생존에 필요한 기본적인 것조차도 얻을 수 없게 되는 것이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 사회복지제도가 기능하는 것이다. 사회는 부의 불평등 뿐만 아니라 과업역할과 수준이 직접 연계되어 있기 때문에 기회의 불평등도 염려해왔다. 따라서 사회에서의 기회의 분배가 또한 사회복지제도의 관심이 되어 왔다.

사회복지의 중심적인 기능의 하나가 시장체제를 통하여 창출할 수 없는 결과를 창출하기 위하여 재화를 분배하는 것이다. 이것을 사회복지 문헌에서 소득의 이전(income transfer)라고 한다. 물론 소득의 이전을 모두 다 가난한 사람에게만 해당되는 것도 아니고 또 공적 분야에만 있는 것도 아니다.

기업은 산업사회에서 지배적인 위치를 차지하며 기본적 욕구의 충족에 주요 위치를 담당하고 있다. 따라서 기업의 크기, 투자, 경영상의 이유 때문에 사회복지제도를 발전시키는 데에 필요한 자원은 물론 동기를 갖게 된다. 거기에 더하여 기업이 복지에 관심을 갖게 될

44) E.M. Burns, "Some Economic Aspects of Welfare as an Institution," La Romanynshyn, ed., *Social Science and Social Welfare* (New York: Council on Social Work Education, 1974).

45) N.A.S.W., "Social Welfare: History," *Encyclopedia of Social Work*, 1977 (Washington, D.C.: N.A.S.W., 1974), p. 1504.

것은 기업에 필요불가결한 노동력의 개발과 유지때문이다. 따라서 기업이 복지의 동반자가 되는 것이다.⁴⁶⁾

사회복지 지출은 경제성장과 사회의 자원의 완전가동에 효과를 준다. 실업보험, 원호급여, 노령연금급부등은 소비자에게 구매력을 공급하는 방법이며, 또한 유희한 인적 자원을 이용하여 경제의 안정장치로 기능한다. 이러한 경제적 기능 때문에 정부의 지출을 감축해야 할 필요가 있을 때, 사회복지 지출은 다른 재정지원이 필요한 지출과 갈등을 빚게 되는 것이다.

소비권의 자유행사가 절대적으로 보장되는 사회는 없다. 따라서 정치제도를 통해서 특정한 제한이나 일반적인 제한을 부과한다. 아무리 자유화폐사회에서 일지라도 어떤 것은 사회전체의 이해 관계가 매우 중요하기 때문에 사회가 결정하는 대로 개인 수입의 일부를 세금으로 거두어 들여서 소비자의 절대적 자유를 유보한다. 예를 들면 교육은 전적으로 부모에게 맡기지 않고 일반세나 교육세를 거두어 들여서 의무교육으로 하고 있다. 그러므로 사회복지제도의 기능을 수행하는 데에는 개인 소비자의 판단에 따르지 않는 것이다.

우리는 현대 근로자의 월등한 생산능력은 그들 자신의 월등한 재능이나 기술이나 기업에 기초한 것이 아니라 그들이 사용하는 도구와 생산을 조직하는 기술적 직원조직에 기인한 것이다. 그리고 자동화는 계속해서 개인 근로자의 공헌도를 감소시킬 것이다. 이와같은 경제제도를 감안해보면 근로자들은 그들의 현저한 공헌이 점점 감소되면서도 반면에 점점 더 많은 소득이 보장되어야 한다. 그렇지 않으면 우리는 생산된 재화를 전부 흡수할 수 있을 만한 시장을 가질 수 없을 것이기 때문이다.⁴⁷⁾ 이러한 관점에서 볼 때에도 사회복지제도의 소비기능이 중요하게 부각되는 것이다.

사회통제의 기능: 이 기능은 주로 정치체도에 의해서 수행된다. 정치체도의 책임은 사회의 안정을 유지하고 행위의 통제를 위한 권력의 사용으로 변혁을 질서있는 과정으로써 전개시킴으로써 사회의 존속을 확립하는 것이다. 사회복지제도는 산업사회의 기존 사회구조를 유지, 강화하는 도구이기도 하고, 현대 사회에서는 개인의 경험과 관계를 극대화시키는 것을 목표로 한 사회변혁노력에 대한 책임을 점차 지워왔다.

구빈법은 봉건경제의 퇴조와 자본주의 국가의 도래로 야기된 경제적 불안정과 사회통제의 문제를 다루기 위하여 시작된 것으로, 국민들의 경제적 안녕에 대한 공적 책임의 원칙의 천명으로 현대사회복지제도의 토대가 된 것도 사실이나 균중으로 부터의 군주에 대한 위협을 감소시키기 위한 사회통제의 수단이었다. 비스마르크의 사회입법도 정치적인 필요

46) Mishra, op. cit., pp. 37~38.

47) A.M. Rose, *The Institutions of advanced Societies*, (minneapolis: University of minneapolis Press, 1958), pp. 605~606.

성에 의해서 이루어졌으며, 미국의 주요 사회입법도 New Deal의 초기 이태 동안에 이루어졌는데, 그것은 불만을 해소시키고, 개혁지지자들을 당선시키고, 사회체제를 크게 변화시키지 않고 유지시키기 위한 방법이었다.⁴⁸⁾

자발적 복지노력도 인도주의적이긴 하지만 매우 강력한 보수적 부대의미를 갖고 있었다. 미국의 자선조직협회의 창시자들은 '브르조아의 자비심'을 대표한 것이었는데, 많은 부자들은 도덕적으로 가난한 사람들의 고통을 덜어줌으로써 정치적인 불안과 노동투쟁을 최소화시켜야 한다는 책임을 느꼈다.⁴⁹⁾ 이에 대한 마르크스주의의 입장도 같은 것으로 복지국가와 발달은 급진적 사회주의의 위협에 대한 브르조아의 반응으로 보았다. 갈등이론가들도 또한 현대 사회복지제도의 중요 기능은 선택된 집단에 대한 사회통제라고 했다.

사회복지활동은 정치제도와 관련하여 다음과 같은 경우에 작용한다. 첫째, 사람들에게 기회와 선택의 평등을 제공하고, 둘째, 사람들에게 다른 사회 제도에 의해서 공급되지 않는 어느 정도의 안정을 제공하고, 셋째, 사회복지조직의 다양한 직원들의 지식과 기술을 일탈의 예방과 교정을 위하여 이용하도록 하는 것이다.⁵⁰⁾

인간발전, 사회발전으로의 자원의 이전은 자동적으로 일어나는 것이 아니라, 가치와 권력의 분배를 반영하는 정치적 결정에서 나오는 것이다. 복지국가에 대한 압력의 일부분은 시민권의 평등이 정부에 의해서 보장되어야 한다는 주장이 증가하는 것으로 부터 나온다. 새로운 사회복지서비스의 개발에서 정치와 사회복지가 주로 겹친다. 정치지도자들은 세금의 지출에 대하여 결정을 해야 하는데 공적부조 같은 것은 오랫동안 정치적 논쟁거리가 되어 왔다. 어느 사회를 막론하고 사회의 규범에 따르지 않는 사람들을 다루는 pattern을 확립해 놓고 있는데, 주로 형벌 및 교정제도이다. 이 제도에 사회복지의 사회봉사측면이 활발한 일익을 담당하고 있다. 사회복지는 또한 일탈에 다른 방법으로 연계를 갖고 있다. 많은 사회봉사프로그램들은 개인행동의 통제에 대한 관심의 일면으로 볼 수도 있다. 거기에 더하여 사회복지제도의 의료체계는 정신질환의 치료에 관여하고 있다. 이러한 것도 사회의 정의에 따른 통제의 기능인 것이다.

사회통합의 기능: 사람들은 자기 자신보다 더 큰 것에 소속감을 갖게 되고 집단에 대하여 도덕적 책임을 느끼며 집단이 최대의 수준에서 존속하기를 원한다. 사회가 이러한 기능에 대하여 의지하는 제도가 가정, 교회, 사회복지이다. 그 중 사회복지체계는 교육과 사회봉사이다.

사회복지제도가 공식적 조직으로서 도래한 맥락은 그 주된 뿌리를 산업화 이전의 사회에

48) Neil Gilbert & Harry Specht, *The Emergence of Social Welfare and Social Work*, (Itasca: F.E. Peacock, 1976), p. 17.

49) Friedlander, op. cit., p. 106.

50) Compton, op. cit., p. 50.

서 산업화사회로 전개된 것에서 찾고 있다. 즉 봉건주의의 붕괴, 종교개혁 및 중세말의 자본주의의 도래에 의해서 야기된 경제적, 사회적 관계에 있어서의 변화를 극복하기 위한 사회의 다양한 노력으로 부터 도래했다는 것이다. 전통적인 형태의 사회관계와 가치가 변화의 힘에 의하여 압도되었고 그러한 과정에서 산업사회에서의 사회적 존재의 현실에 맞게 변하였던 것이다. 이러한 현실에서는 개별세대가 붕괴되었고, 그것이 사회구성원들에게 제공했던 안정과 보장이 붕괴되었다. 봉건제도가 또한 실업, 재난, 노령 및 기타 생존의 급박한 형편에 대한 보장의 형태를 제공해주었었는데, 그것이 붕괴되면서 불확실성과 곤경이 증가되어 새로운 이러한 곤경의 완화를 위한 사회적 장치가 필요하게 되었다.

고도로 발전한 산업사회의 복잡성은 효율성과 독창력의 이름하에 어느 정도 규제의 집중을 배제할 것을 요구하는 반면에 거대한 국가에 의한 집중적 규제를 필요로 한다. 산업사회의 크기와 집단간, 제도간의 복잡성과 상호의존성 때문에 국가가 주된 규제적 기관이 되어야 한다. 이러한 지배적인 가치관을 중심으로 사회를 통합하는 것이 국가의 주된 기능이며, 사회복지제도도 또한 이러한 기능의 주요 부분을 담당하고 있다. 이러한 맥락에서 복지국가는 사회의 제 기능과 제도를 통합하는 system integration과 사회계층과 집단의 통합과 질서의 유지를 주로 하는 social integration의 결합으로 분석되어 질 수 있는데 19세기 영국의 국가책임하의 교육제도, 공중보건 및 환경조치들이 그 예이다. 질서의 유지와 사회적 갈등과 긴장의 완화와의 관계를 잘 나타내는 것은 비스마르크의 사회정책으로서 이것은 미국의 개인주의자들을 격려시켰고 Lloyd George의 사회개혁의 모델로서도 사용되었다.⁵¹⁾ Titmuss는 사회관계를 통합적 체계로 보고 낯선 타인에 대한 관계인 사회복지의 사회의 성원들을 통합한다고 했다.⁵²⁾

사회화의 기능: 산업혁명전에는 가정과 교회가 사회화의 주된 제도이었으나, 산업화와 더불어 새롭고 특수한 기술을 가진 개인을 사회가 요구하게 되었고 또 모든 것이 급속히 변화함에 따라서 점점 덜 효과적인 사회화의 침범이 되었다. 따라서 사회화의 기능은 점점 사회복지제도의 책임으로 되어왔다. 현재에 와서 사회복지제도내에서 교육, 교정 및 사회봉사가 이 기능을 담당하고 있다. 무엇보다도 사회사업은 근본적으로 사회적 기능 즉 주로 사회화에 목표를 둔 전문직으로서 우리에게 익숙하다.

상호부조의 기능: 끝으로 이 기능은 주로 가정, 교회 및 일차집단에 의해서 수행되어 지는데, 사회복지제도도 첫째, 유형적인 자원의 급여를 통해서 둘째, 사회봉사를 통해서 상호부조의 기능을 담당하고 있다. 이 기능은 앞에서 사회복지의 핵심기능이라고 하는 만큼

51) Mishra, op. cit., pp. 71~72.

52) Quoted in David Watson, *Caring For Others* (London: Routledge & Kegan Paul, 1980), p. 18.

더 이상의 고찰이 필요없을 것으로 생각한다. 이 概念의 短點은 사회복지를 interstitial制度로서 보게되는 시발점이 사회구조의 변화에 관심이 없는 것은 아니나 우선적으로 개인과 가족의 복지에 직접 혜택을 주는 프로그램의 발전에 관심이 기울여지는데, 개인과 가정의 복지를 위해서 더욱 생산적으로 공동으로 행동하도록 개인과 다른 사회제도를 도우는 기능을 사회복지가 담당하고 있다. 이 책임은 다른 社會制度和 個人에게 특정 서비스를 제공함으로써 성취되는데, 그러한 특정서비스는 현재나 혹은 과거의 기능을 지원하고 유지하도록, 더욱 생산적으로 기능할 능력을 발전시키도록, 개인이나 혹은 사회제도 안에 있는 중대한 문제를 해결하기 위해 존재한다.

이 개념에 따른 사회복지제도의 프로그램은 사회정책결정을 반영하는 사회적으로 후원을 받는 프로그램과 활동으로서, 그것은 다른 경로를 통해서 충족되지 않는 사회적으로 인식된 욕구를 충족시키기 위한 공적, 사적 수단에 의해서 수행된다고 사회복지의 기능상의 제한을 강조하고 있다. 이러한 Compton의 이론적 통합체의 약점이 노출되는데 이것은 아마도 구체적으로 밝히지는 않았지만 기능주의자 입장에 그의 논리의 기반을 두었기 때문이 아닌가 여겨진다.

기능주의를 구체화시키는 것은 쉽지 않지만 대략 두 가지의 기본적인 특징이 있다. 첫째 사회를 상호유관한 사회제도로 이루어진 하나의 유기체로 보는 것과 둘째는 이러한 사회제도를 전체사회의 효율적인 작용을 지향하는데 있어서의 '기능'에 입각해서 분석을 하는 것이다.⁵³⁾ 이러한 관점에서의 기능적 분석은 지금까지 본바와 같이 사회가 존속하기 위해서 수행되지 않으면 안되는 기능을 구체화하는 것, 사회제도 간의 기능의 분업, 그리고 조화의 관점에서 사회제도간의 상관관계를 연구한다. 이 견해에 따르는 복지개념은 일반적인 것이 단점이다. 사회를 하나의 전체로 보는 것은 복지정책이 전체나 사회뿐만아니라 그 사회를 이루고 있는 다른 집단이나 제도에도 영향을 미친다는 것을 간과하고 있다. 사회전체를 위해서 좋고 통합적인 것이 '부분'에 대하여 비통합적일 수도 있다는 것이다. 따라서 결합을 유지하기 위해서 강압의 역할이 필요하다고 인정하게 되는데 기능주의자 입장에서는 이러한 관점이 쉽게 용인될 수가 없다. 이것이 기능주의자의 견해를 약화시킨다. 이 견해의 통합의 개념을 중심으로한 일반화가 당연하다는 평을 듣는데 기능주의자 문헌에서 통합이라는 개념은 아주 부정확하게 쓰여지고 있는데 어떤 사회제도치고 통합적 특징을 갖지 않은 것이 없는 것이다. 특히 사회복지정책과 관련하여 현상유지(status quo)에 대하여 일종의 정당성이나 무비판적인 태도 및 지배세력과 동일시되는 것을 피할수 없다. 즉 기능주의자의 복지개념에서 계급의 차원이 빠져 있는데, 이것을 사회제도에 대한 신랄한 평가를

53) Mishra, op. cit., pp. 43~44.

하는 데에 도움이 되지 못한다.⁵⁴⁾

IV. 結 言

이 소고를 통하여 지금까지 주로 사회복지에 대한 이론적 관점과 이론적 통합체를 평가하면서 발전적인 고찰을 해보았다. 결론적으로 사회복지의 이론적 통합체는 현재 기능주의자 관점에 내재적으로 입각하여 사회제도로써 개인과 다른 주요 사회제도를 유지, 발전, 변화시키는 기능을 하는 것으로 정립이 되고 있는 듯한 것을 알 수 있었다. 그런데 그러한 이론체계는 갈등적인 요소와 이해관계 또는 계급, 사회의 成層과 관련된 요소를 포용하지 못하는 단점을 갖고 있다. 사회복지제도는 가치위에 수립되는 것이 명백한데, 예를 들자면 공평성, 의존의 가치 또는 우선의 가치가 왜 사회복지에 존재하는가에 대한 의문을 해결해 주지 못한다. 더우기 누구의 이해관계에 그가 같은 가치가 기여하는가를 묻게 될 때에 이 문제는 더욱 명백해짐으로 사회복지의 이론적 통합체에 수용되어야 하는 것이다.

이러한 공동체와 갈등, 사회의 成層과 통합의 상충개념의 이중성을 Mishra는 하나의 이론적 통합체에 넣지 못하고 다만 균형을 찾아야 한다고 하면서, 이 균형을 찾는 것은 특정 사회의 구체적 복지제도에 대한 목적과 결과가 연구되어야 한다고 했고, 이념에 따라 자본주의사회와 사회주의사회로 나누어 복지의 특징과 발달을 연구했다.⁵⁵⁾

따라서 이 이중성의 균형을 모색하는 것이 사회복지 이론적 통합체를 발전시키는 다음의 주요한 과제로 남아 있는 것이다. 이 과제에 대한 필자의 잠정적인 해결은 systems approach에서 찾을 수 있을 것으로 기대하고 있는데, 그것은 사회복지가 사회의 다른 주요 사회제도와 가치기반과 이해관계에 따라서 어떻게 관련되는 가를 이해하는데에 도움을 줄 수 있을 것으로 보며 또한 그것을 이해해야 한다는 점은 분명히 시사해주고 있기 때문이다.⁵⁶⁾

54) Ibid., pp. 51~60.

55) Mishra, op. cit.

56) Federico, op. cit., pp. 9~14.