

# 比較社會福祉學의 理論的 모델 研究

—The Comparison of Social Welfare Systems

—A Theoretical Framework—

李 惠 炅

〈梨花女子大學校 社會事業學科 助教授〉

## 目 次

- |                                    |                    |
|------------------------------------|--------------------|
| I. 社會福祉研究의 문제점과<br>研究方法으로서의 比較社會福祉 | A. 社會福祉體系의 決定要因    |
| II. 體系(System)로서의 社會福祉             | B. 社會福祉體系의 性格과 構造  |
| III. 社會福祉體系 比較分析의 틀                | C. 社會福祉體系의 遂行 및 結果 |
|                                    | N. 結言              |

## I. 社會福祉研究의 문제점과 研究方法으로서의 比較社會福祉

社會福祉가 現代社會에 必須不可缺의 制度임은 重言을 要하지 않는다. 個人의 能力 및 責任과 所得의 關係를 보다 人間化하려는 努力은 産業化와 自由 경쟁체제를 경험한 오늘의 모든 社會가 시도하고 있는 바이며, 그러한 努力의 表現인 社會保障制度는 各國의 政治理 念이나 經濟成長의 先·後進에 상관없이 世界的으로 채택되고 있다. 다시 말해서, 福祉制 度의 成長 發達은 全世界 共通의 現實이라 하지 않을 수 없고, 이것이 바로 福祉制度의 發 達을 現代社會 最大의 構造的 同質性이라 규정하는 수렴이론가들의 論理的 근거가 되고 있 다.”

그러나, 이렇게 世界的으로 遍在하고 있는 社會現象이, 체계적인 研究對象으로, 學術的으 로 탐구되기 시작한 것은 극히 最近의 일이며, 經驗으로서의 社會福祉가 오랜 實踐의 歷 史를 가지고 있고 또 現代社會에서의 機能的 位置를 확고히 하고 있음에 반하여, 學問으로

1) 수렴이론가(Convergence Theorist)들은 公業화의 수준이 높아질수록, 公業화된 社會들간의 구조적 同質性이 증가한다고 주장한다. 公業화과정은 통합기제를 요구하는 社會적 分화와 불 균형을 초래할 뿐 아니라, 다양성이 존재할 수 있는 가능성도 제한하기 때문이다. 이들에게 社會복지제도의 성장 특히 복지국가의 출현은 현대社會의 동질화의 중요한 實證으로 지적되 고 있다. 수렴이론의 대표적인 저술로 Clark Kerr, et al., *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge: 1960;

Thorstein Veblen, *The Theory of Business Enterprise*, New York: 1915, pp. 302~373.

서의 社會福祉는 아직도 많은 知的인 探索을 기다리고 있는 未開拓의 學問分野로 남아있다.

이러한 社會福祉 研究의 後進性은 體系的이고 統合적인 研究方法論의 不在로 요약될 수 있다. 어떤 學問이건 그것이 적어도 하나의 學으로 성립되기 위해서는 무엇보다 먼저 '認識의 對象과 方法'이 규정되어야 하며, 바로 이것을 논의하여 규정하는 것을 方法論이라 한다. 論理的으로는 方法論이 확립되어야 비로소 學이 성립된다 하겠으나, 실제 학문 研究에 있어서는 대상이 되는 現象의 實體를 연구해 가는 과정에서 체계적인 方法論이 생기는 것이 보통이다.

종래의 社會福祉研究의 대부분은 研究對象으로서의 社會福祉를 全體적으로 파악하여 그 概念化를 시도하기 보다는 특정 프로그램이나 戰略을 斷片的으로 다루어 왔으며, 接近方法에 있어서도, Martin Rein의 지적처럼, 研究者의 學問的 定向에 따라 社會學, 政治學, 經濟學, 歷史學, 社會事業學등 다양한 학문분야의 개념과 분석도구를 統合的인 準據없이 분방하게 사용하여 왔다.<sup>2)</sup>

물론, 政治學 概念이나 社會學 概念이 보다 훌륭하게 다룰 수 있는 社會福祉의 측면이 있고, 또 經濟學의 分析技法이 보다 적합한 부분이 있을 뿐 아니라, 특정 프로그램의 斷片的인 研究도 궁극적으로는 社會福祉 全體의 포괄적인 理解에 도움이 된다는 사실을 부정하는 것은 아니다.

Richard Titmuss를 인용하지 않더라도 社會福祉의 研究는 政治, 經濟, 社會 全般에 걸친 社會全體의 포괄적인 理解와 不可分의 關係를 가지며<sup>3)</sup> 社會福祉라는 複合的이고 多面的인 實體의 연구에 政治學, 經濟學, 社會學 등 인접학문이 축적해온 知識과 分析도구를 활용하지 않는다는 것은 있을 수 없는 일이다. 문제는 斷片的인 研究들이 각기 전체적인 연구맥락에서의 座標를 찾을 수 있게 하고, 社會福祉의 全體的인 實體의 보다 깊고 폭넓은 理解로 통합될 수 있게 하는 巨視的이고 包括的인 概念圖式이나 分析體系가 없다는 사실에 있다.

뿐만 아니라 종래의 사회복지연구는 대개의 경우, 특정한 국가를 배경으로 하며, 歷史나 文化의 차이를 고려한 超國家的인 一般化를 시도한 경우는 거의 없다. 특히 한국의 사회사업학계에도 큰 영향을 미친 美國의 社會福祉研究風土에서는 美國 이외의 社會를 연구범위에 포함시키는 比較研究가 극히 드물고 대부분 美國이 당면하고 있는 實際的이고 具體的인 問題와 解決方法을 다루고 있다. 世界全域에서 展開되고 있는 社會福祉의 일반적인 進化過程이라든가 各 社會에서의 社會福祉에 대한 상이한 해석과 기능에 관한 多面的이고

2) Martin Rein, *Social Policy: Issues of Choice and Change*, N. Y. 1970, p. xii

3) Richard Titmuss, *Social Policy: An Introduction*, Brian Abel-Smith and Kay Titmuss, eds., London, 1974, p. 15

합적인 理論의 研究는 드문 예외에 속한다 할 수 있다. 혹 다른 나라의 福祉 프로그램에 관한 단편적인 소개는 있을 수 있겠으나 체계적인 理論化를 위한 깊이 있는 比較研究는 아직은 좀체로 시도되고 있지 않다.

이와 같은 研究內容 및 方法의 斷片性과 文化的인 局地主義(parochialism)는 學問으로서의 社會福祉란 무엇을 어떻게 연구할 것인가라는 기본적인 질문에 초보적인 의견일치마저도 어렵게 하고 있다. 社會福祉연구가 學問으로 체계화 되기 위해서는, 研究 對象으로서의 社會福祉의 實體는 무엇인가? 시간과 장소에 따라 변화하는 社會福祉의 범위와 의미는 어떻게 개념화할 것인가? 社會福祉란 어떻게 始作하여 어떻게 變化하는 것이며, 社會福祉 制度의 國家간의 다양성은 무엇으로 설명할 것인가? 그 다양성에 어떤 질서가 存在하는가? 社會福祉의 發達을 普遍的으로 說明하는 決定的인 理論의 樹立은 과연 가능한 것일까? 등, 社會福祉의 본질과 연구방법을 묻는, 소위 中位水準(medium range)의 질문에 대한 보다 심각한 연구가 있어야 하겠다.

본 연구는 社會福祉研究를 위한 통합적인 조망의 제시를 시도하려는 것이다. 학문으로서의 사회복지의 인식대상인 社會福祉를 包括적으로 개념화하고, 그 實體를 超文化的으로 研究할 수 있는 統合적인 比較分析體系를 시도하려는 것이다.

研究方法으로서의 比較社會福祉는 社會福祉研究의 超文化的 맥락과 통합적인 개념정의의 필요성에서 출발하며 서로 다른 歷史的 맥락에서 社會福祉體系가 어떻게 형성되고, 운영되며 수행되는가를 규명하고 그 유사성과 상이점을 분석함으로써 社會福祉의 普遍的인 理論化에 가까워지는 것을 궁극적인 목표로 한다.

특정 프로그램이나 戰略이 아니라, 社會福祉 全體를 비교의 단위로 하여 社會福祉 全體를 眺望하는 包括적인 概念化를 전제로 하는 比較社會福祉研究야 말로, 社會福祉를 인접학문의 한 측면으로서가 아니라, 온전한 學問對象으로 研究의 中心에 오게하여, 社會福祉의 經驗的 實體가 어떻게 형성되고, 어떻게 인식되며, 어떻게 변화해 가는가를 체계적으로 分析하는 超國家的인 研究方法이라 하겠다.

社會福祉의 複合적이고 可變적인 實體를 포착할 수 있는 巨視적인 概念化를 위하여 本研究는 一般體系理論을 활용하였고, 같은 體系理論으로부터, 社會福祉 比較의 基準과 分析體系를 도출하였다.

다음 節에서는 體系理論을 통해 본 社會福祉체계를 이해하고, 제 3 節에서 比較研究의 基準들을 살펴보면, 마지막 節에서 이러한 分析體系의 實際 적용과 관련된 문제점들을 논하고자 한다.

## II. 體系(System)로서의 社會福祉

위에서 언급한 社會福祉 研究 方法論의 停頓상태는 사실상, 認識 對象인 社會福祉 自體의 複合的이고 可變的인 본질과 밀접히 관련되어 있다. 즉, 경험으로서의 社會福祉가 社會變化에 高度로 민감하여 끊임없이 變貌하며 새로운 社會的 意味를 갖게 될 뿐 아니라, 體系의 研究 方法論이나 理論이 있을 수 없는 社會的 價値에 본질적으로 밀착되어 있다는 사실이 社會福祉의 實體를 개념화하고 이론화 하는 어려움의 근본적인 원인이라 할 수 있다.

社會福祉의 정확한 의미에 관하여 일반적인 합의를 보는 것도 쉬운 일이 아니지만, 어찌 해서든 地域社會의 모든 사람들이 참여하여 社會福祉의 정확한 개념정의에 도달하였다 하더라도 그 성공이 오래 갈 수는 없다. 주어진 時代, 주어진 社會에서 社會福祉가 뜻하는 것이 다른 사회나 다른 시대에도 통용되리라는 것은 커다란 착각이며, 이렇게, 엄격한 정의와 일반이론화를 배격하는 社會福祉의 無定型的인 본질을 Eugen Pusic는 社會福祉 研究의 “현상학적 딜레마”라 부르고 있다.<sup>4)</sup>

사실상, 社會福祉의 實體는 變化하는 社會全體의 反映이요, 그 內容이나 意味가 時代에 따라 社會에 따라 달라진다는 것은 社會福祉에 관한 초보적인 관찰에 지나지 않는다. 世紀 전환기에 英國에서 처음으로 社會福祉라는 용어가 사용되었을 때는, 정확한 의미보다 平等과 社會的 權利에 對한 새로운 관심 및 舊秩序下에서의 자선과 구빈사업에 대한 저항을 표현하는 民主的인 目標과 價値를 뜻하는 것이었고,<sup>5)</sup> 그 價値가 수세기 역사를 가진 英國救貧法의 전통을 약화시키고 福祉國家 理念을 서서히 성숙시키는 序曲이 되었음은 알려진 사실이다. 社會福祉라는 새로운 용어는 곧 대서양을 건너 신대륙으로 소개되었으나, 20世紀初 美國에서의 “社會福祉”는 종래의 “慈善과 矯正”을 듣기 좋게 부르는 美辭麗句에 지나지 않았다.<sup>6)</sup> 英國의 知性人들이 19세기 自由主義의 歷史를 돌아보고 “보이지 않는 손”을 再解析하며 “사회복지”라는 새로운 用語에 구체적인 實體를 부여하려 하고 있을 때, 美國의 社會福祉는 個人主義와 自由主義, 그리고 自願主義에 기초한, 지극히 周邊的인 의미만을 지니고 있었다. 社會福祉의 周邊性은 곧 美國 民主主義의 승리요 지상낙원으로서의 미국의 가능성의 확인이라 해석하였다.

4) Eugen Pusic, *Social Welfare and Social Development*, Hague, 1972, p.10ff

5) Asa Briggs, “The Welfare State in Historical Perspective”, *European Journal of Sociology* II, 1961, pp. 221~258

6) James Leiby, *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*, N.Y. 1978. p.1.

救貧法의 歷史도 自願主義의 유산도 물려받지 않은 日本의 경우를 보면, 20세기 초에 소개된 사회복지라는 용어는 완전한 外來語에 지나지 않았다. 英語의 “welfare”는 中國의 古典으로부터, 어떤 시대, 어떤 정부라도 정책목표로 삼을 수 있는 “풍부한 생활”이라는 막연한 의미의 “厚生”이라 번역되었고, 당시 일본인들은 근로자들에게는 보다 직접적인 정부의 통제를 암시했던, 독일의 sozialpolitik, 즉 ‘社會政策’이라는 用語를 호신하였다.

말할 것도 없이, 社會福祉의 의미는 그후 이 모든 국가들에서 크게 변하였다. 英國에서는 1942년 Beveridge보고서가 출판되어 國際社會에 福祉國家의 嚆矢가 되었고 美國에서는 1935년 社會保障法이 통과되어, 社會福祉, 福祉國家와 함께 社會保障이라는 새로운 용어를 世界化시켰으며, 日本도 1960년대에 이르러 國民皆保險 皆年金 運動을 성공적으로 종료하였다.

뿐만 아니라, 2차대전 이후, 대부분의 新生國들이 福祉國家 理念을, 그 원래의 의미나 歷史的 의의와 무관하게 國家理念으로 수용하게 되었다. 이렇게 하여 社會福祉라는 용어는 세계 공용어가 되었으나, 그 정확한 의미에 관한 합의는 더욱 어려워진 셈이라 하겠다.

時代와 國家에 따라 달라지는, 이와같은 다양성에도 불구하고, 이 모두를 社會福祉라 부르게 하는 共通分母는 무엇이며 이렇게 다양한 내용과 동기를 갖는 사회복지의 엄밀한 개념화는 어떻게 가능할까? 그것이 어렵다면, 이렇게 복합적이고 可變的인 社會福祉의 本質에 着점을 맞추고, 그 本質에 어떤 秩序를 부여할 수 있는 포괄적인 概念圖式(conceptual scheme)은 어떻게 가능할까?

社會福祉의 개념화와 관련하여, 본 研究者는 후자의 질문에 대한 답을 一般體系理論에서 얻고자하였다. 일반체계이론은, 알려진 바와 같이, 說明力을 지닌 理論이 아니라 敎示的(heuristic) 의의를 지닌 접근법이다. 따라서 理論이라는 이름을 붙이기보다는 하나의 개념 도식 또는 개괄적인 定向으로 파악하는 것이 온당하다. 일반체계이론의 한계점도 없는 것은 아니나, 복잡한 사회현상을 包括적으로 다루는 능력이 정치학, 사회학, 경제학, 인류학 등 여러분야에서 실증되고 있는 바이다.

體系로서의 社會福祉는 우선 구체적인 경계를 지닌 분석 단위체이고, 이체계는 서로 상호 관련되어 상호작용하는 하위체계들로 구성된 內部構造를 가지며, 政治, 經濟, 社會, 自然環境등 인접體系와 끊임없이 상호작용하며 변해가는 실체이다. 물론, 일반체계이론이 강조하는 것처럼, 社會福祉체계도 어떤 時點에 형성된 형태를 계속 유지하거나 이에 가까운 형태로 돌아가려는 自己維持의 경향을 갖는다.”

7) 체계이론은 여러분야에서 다루어지고 있으나 본연구에 참고가 된 문헌은 Talcott Parsons, “An Outline of the Social System”, Parsons, et al., eds., *Theories of Society: Foundations of Modern Sociological Theory*, New York, 1961, pp. 30~79; Ervin Laszlo, ed., *The World System: Models, Norms, Variations*, New York, 1973; Fred Riggs, “System Theory:

社會福祉體系란 相互扶助라는 社會的 機能을 수행하는 社會制度의 총합체를 말하며, 生産과 分配를 主機能으로하는 經濟體系, 社會統制를 主機能으로 하는 政治體系, 社會化를 主機能으로 하는 家族 및 敎育體系, 社會統合의 기능을 위한 宗教體系등, 隣接體系와 相互作用을 계속하며, 社會福祉體系自體는 公的扶助, 社會保險, 個人的 서비스(personal service) 등의 下位體系로 구성된다. 體系理論의 論理로는 각각의 下位體系 역시 다시 下位體系를 갖는 독립된 분석단위가 될 수 있다. 다시 말하면, 사회복지체계는 전체 사회체계의 하위체계이고, 公的扶助는 사회복지체계의 하위체계가 되며, 盲人扶助프로그램이나 老人扶助프로그램은 公的扶助의 하위체계라 볼 수 있다는 것이다. 각 수준에서의 下位체계들은 서로 역동적인 관계를 가지며 全體체계를 구성하고, 그렇게 이루어진 全體體系는 또 다시, 하나의 下位體系가 되어 상호작용하며 다음 수준의 全體體系를 이루게 되는 것이다.

이와 같이, 社會福祉를 하나의 體系로 보는 것은, 社會福祉의 精確한 개념정의나 精鍊한 理論 樹立에 결정적인 열쇠를 얻고자 하는 것이 아니라, 다만 社會福祉의 複合性과 多面性을 정리할 수 있는 포괄적인 眺望과 論理的인 분석體系를 얻으려는 것이다.

어떤 시대, 어떤 사회에도 社會福祉體系가 존재할 수 있으며, 아메바와 척추동물이 모두 생리적인 기능을 수행하고 있다는 점에서 유사하나 그 기능을 수행하는 기구와 구조가 다른 것처럼, 社會福祉 體系의 다양성도 체계이론의 논리속에서는 체계적인 이해가 가능해진다. 그리하여, 社會福祉의 無定型的이고 可變的인 複合성과 역동적인 본질 자체가 研究의 중심이 되고, 이에 知的인 秩序를 부여할 수 있는 가능성을 얻게 된다.

社會福祉처럼 복잡하고 多面的이어서 엄밀한 定義가 어렵고, 또 아직 獨自的인 方法論이 확립되지 못한 研究對象을 다루는 데는, 社會全體의 맥락 속에서 社會福祉 實體의 다양한 모든 측면에 적합한 假說을 세우고 部分간의 관계와 연결을 모색하는 體系分析이, 적어도 社會福祉 體系의 일반적인 理論化가 이루어질 때까지는, 강력한 접근방법이 될 것이다.

### Ⅲ. 社會福祉體系 比較分析의 틀

體系로서의 社會福祉 개념은 특정이론이나 엄밀한 定義보다 社會福祉 研究의 論理的이고 包括的인 眺望을 얻는데 적합함은 이미 강조한 바이다. 社會福祉體系가 下位體系로 구성된 內部構造를 가지며, 인접체계와 끊임없는 相互作用을 계속한다는 體系理論의 기본가정은 分析單位로서의 社會福祉體系를 包括的으로 探究하게 하는 세계의 기본적인 질문을 제

Structural Analysis", in Michael Haas, et. al., eds., *Approaches to the Study of Political Science*, Scranton, Pennsylvania, 1970, pp. 194~238; Alexander Eckstein, ed., *Comparison of Economic System: Theoretical and Methodological Approaches*, Berkeley 1971 등이 있다.

시한다. 즉, 사회복지체계의 성격과 내부구조는 어떤 것인가, 인접체계가 社會福祉의 구조와 성격에 미치는 영향은 무엇인가, 그리고, 사회복지체계가 인접체계에 미치는 영향은 무엇인가하는 세개의 질문이 그것이다. 첫째 질문은 社會福祉體系 자체의 내부구조연구를, 둘째 질문은 社會福祉體系를 인접체계에 의해 결정되는 종속변수로서의 연구를, 그리고 셋째 질문은 인접체계에 영향을 주는, 독립변수로서의 社會福祉體系의 연구를 요구하고 있다 하겠다.

社會福祉체계의 比較研究 역시 이 세개의 질문을 중심으로 이루어질 수 있다. 즉, 둘 이상의 社會福祉體系가 그 성격과 구조에 있어서 어떻게 다르고 어떻게 비슷한가? 社會福祉體系가 다르다면 왜 다르고, 비슷하다면 왜 비슷한가? 즉, 인접체계와의 상호작용에 있어서 어떤 유사점과 상이점이 발견 될 수 있는가? 그리고, 社會福祉體系의 성격과 구조의 차이는 社會福祉體系의 기능과 효과에 있어서 어떤 차이를 가져오는가?를 규명함으로써 社會福祉體系의 多樣性을 포괄적으로 다룰 수 있다. 본節에서는 이 세개의 질문을 기본 틀로 하여, 다양한 資料를 整理할 수 있는 일관성있는 分析체계를 시도한다.

#### A. 社會福祉體系의 決定要因

무엇이 社會福祉體系를 그토록 다양하게 하는 것일까? 예를 들어 美國의 社會福祉와 英國의 社會福祉, 그리고 韓國의 社會福祉가 다른 것은 무엇때문이며, 또 달라야 한다고 믿는 것은 무엇때문일까? 體系理論의 관점에서 보면 社會福祉體系의 성격과 구조를 결정하는 것은 社會福祉體系의 隣接體系들이다. 社會福祉와 相互作用하며, 社會福祉體系의 성격형성에 영향을 주는 요인은 無數하다 하겠으나, 本考에서는 經濟的 要因, 社會構造的 要因, 그리고 歷史文化的 要因으로 분류하여 보기로 한다. 물론 이러한 분류가 완전한 것일 수는 없겠으나, 社會福祉 연구자들의 학문적 定向이나 체계로서의 사회복지의 인접체계의 구분과 거의 一致한다는 점에서 示唆하는 바 없지 않다고 하겠다.

##### 1) 經濟的 要因

經濟發展과 社會福祉의 성장 간의 강력한 상관관계는 社會福祉研究의 중요한 傳統을 이루어 왔다. 社會福祉체도의 근원은 봉건농업경제사회로부터 공업자본주의사회에로의 전환에서 찾는 것이 통례이고, 社會福祉의 發達을 工業資本主義의 필연적인 결과라 해석한다. 政治秩序가 어떤 것이든 工業노동자들은 그들을 賃金의 中斷으로부터 보호하는 제도적 장치를 요구하게 되며 所得維持는 家族의 生活에 必須的일 뿐아니라, 국가의 지속적인 經濟發展을 위해서도 절대 필요하다. 高度로 분화된 産業社會에서 경제성장이 지속되기 위해서는 勞動의 판매로 얻게되는 賃金과 俸給에 의한 購買力이 계속 유지되어야 한다. 즉 國家經濟

는 근로자들의 중단없는 임금과 봉급에 依存하게 된다는 것이 기본논리가 된다.

기본 論理가 어떤 것이든, 많은 學者들이 社會福祉의 발달을 경제적인 要因, 특히 經濟發展과 관련시켜 研究하였다. 예를 들어 Everline Burns는, 고도경제야말로, 일반적인 번영을 共有하지 못하는 불우한 사람들의 고통에 관한 관심을 高潮시키고, 이에 대해 무엇이 할 수 있는 可能性을 가져다 주는 원인이며, 高度로 생산적인 경제는 문제를 다룰 수 있는 능력이 높다고 볼 수 있으며, 低水準의 經濟보다 選擇의 여지가 많다고 주장한다.<sup>8)</sup>

經濟적인 要因의 重要性은, 經濟發展水準과 政治적인 變數 및 福祉費支出比간의 상관관계를 검증한 몇몇 調查研究者들에 의해 더욱 강화되었다.<sup>9)</sup> 그들의 연구 結果는, 대부분, 政治적인 背景보다는 경제발전이 社會福祉를 위한 費用支出比率과 높은 상관관계를 갖는다고 결론짓고 있다. 최근 Harold Wilensky교수가 발표한 64개국의 국제비교에 의하면, 福祉國家의 발달을 說明하는 窮極적인 原因은 經濟成長, 人口構造의 變化, 그리고 官僚制度의 成長이며, 理念的, 政治的 變數는, 다른 문제를 理解하는데 얼마나 有用할지 모르겠으나, 적어도 福祉國家의 起源과 一般的인 發達을 說明하는데는 無用하다는 것이다.<sup>10)</sup>

이들 國際間的 統計的 研究들이 經濟發展과 社會福祉의 發達과의 강한 相關關係를 검증하고 있기는 하지만, 이러한 연구결과를 解析하는데는 적어도 두가지 自明한 制限點을 염두에 두어야한다. 첫째, 이들 통계연구의 從屬變數는 언제나 國民 總生産에 대한 福祉費支出比率로 制限되어 있다는 점이다. 둘째, 特定한 經濟發展水準이 特定한 福祉勞力의 水準과 직접적으로 精確한 상관關係를 갖는 것은 아니라는 점이다. 다시 말해서, 비록, 통계학적으로 意味있는 상관關係가 검증된다하더라도, 그것은 통계학적인 상관關係에 지나지 않는다. 실제에 있어서는 비슷한 경제발전수준에 있는 상이한 國家들이 福祉費 支出에 있어서 상당한 다양성을 보여주고 있다. 自由世界の 기수인 美國과 日本이, 公業先進國이면서 복지後進國의 위치를 못벗어나고 있는 것도 눈에 띄는 예가 된다. 따라서, 경제성장과 복지노력간의 相關關係의 有用性은 先進國과 後進國간의 일반적인 傾向의 豫測 以上の 큰 意味를 갖지 못한다 할 수 있다.

물론 社會福祉체계의 成長발달을 說明하는데 經濟적인 要因의 重要性을 부인할 수는 없

8) Everline Burns, *Social Security and Public Policy*, New York, 1956, p. 269

9) 예를 들면, Philip Cutright, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs", *American Journal of Sociology*, 1970 pp. 537~550; Henry Aaron, "Social Security: International Comparisons", *Studies in the Economics of Income Maintenance* ed., Otto Eckstein, Washington D.C., 1967; Frederic Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Homewood, Ill., 1968

10) Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley, 1975.



다. 統計調查研究者들이 사용하는 經濟指標, 즉 國民一人當所得은 한 국가의 經濟體系의 한 측면에 불과하다. 景氣의 浮沈, 失業, 產業構造 등 國家經濟의 다른 많은 측면들이 福祉費支出 이외의 다른 社會福祉體系의 측면에 영향을 미치는 것이다. 經濟的인 要因의 總合이라 할 수 있는 經濟體系는 社會福祉體系의 인접체계로 직접 영향을 줄 뿐 아니라, 社會福祉體系의 다른 隣接體系인 社會構造體系나 自然環境 體系에 영향을 줌으로써 間接的으로도 영향을 미친다.

## 2) 社會構造的 要因

社會福祉體系의 결정요인으로, 경제적 要因과 밀접한 관계를 갖는 것이 社會構造的 要因이다. 職業, 收入, 宗教, 人種 기타 요인에 의한 社會階層化, 家族機能의 變化, 人口年齡分布의 變化, 官僚體系의 變化 등 사회의 構造的인 特性의 變化가 社會福祉의 成長發達의 主因이라는 주장이다. 예를 들어, 결혼한 女性이 어린 자녀를 가지고도 직장을 갖는 傾向은 兒童의 정상적인 생활은 직장을 가진 어머니가 아니라 집에 있는 어머니와 함께 이어야 한다는 假定에 기초한 社會福祉 체계를 再構成하도록 하는 압력이 된다. 또 老人 人口의 增加는 老人集團을 위한 서비스의 비중을 증가시키는 原因이 될 수 있고, 人種문제의 惡化가 既存社會福祉 프로그램 구성을 再評價하게 하기도 한다. 社會福祉프로그램은 社會變化 過程에서 發生하는 構造的 不均衡과 社會問題를 解決하려는 시도이기 때문이다.

Neil Smelser가 말하듯, 社會變化는 分化를 통한 適應과 向上的 過程이다.<sup>11)</sup> 分化란 多機能的 役割構造로 부터 보다 전문화된 역할 구조에로의 進化를 말하며, 構造的 分化過程에 不均衡이 생길 때, 그 不均衡은 새로운 統合機制的 出現으로 解決되는데, 社會福祉가 바로 그러한 새로운 統合機制的 하나라는 것이다.

1958년, Harold Wilensky와 Charles Lebeaux가 바로 이러한 機能主義 社會學의 視角을 美國 社會福祉 發達の 사례연구에 적용하였다.<sup>12)</sup> 그들의 分析圖式은 技術의 變化, 社會構造의 變化, 그러한 變化가 招來하는 社會問題, 그리고 社會福祉機關, 福祉費支出등의 形態를 갖는 國家的 反應 간의 論理的이고 理論的인 연결이라 하겠다. 그들의 基本假定은, 階層化가 심해질수록, 不均衡 즉 社會問題가 增大하고, 따라서 사회복지에 대한 要求가 커진다는 것이다. Wilensky와 Lebeaux에 의하면, 공업화는 대규모의 流動的인 勞動力, 複雜한 專門化, 階層化, 大規模組織의 발달, 대도시어로의 인구집중 등의 보편적인 결과를 초래한다. 이러한 대규모 변화가 社會問題의 결정요소이고, 그렇게 형성된 社會問題들이 社會福

11) Neil Smeler, "Toward a Theory of Modernization," *Essays in Sociological Explanation*, Englewood Cliffs, 1978, pp.125~147.

12) Harold Wilensky and Charles Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York, 1965.

社서비스에 대한 要求를 창조한다는 것이다.<sup>13)</sup> 그리하여, 社會福祉는 工業化의 결과일 뿐 아니라, 어떤 의미에서는 持續的인 工業化의 先行條件이기도 하다.

工業主義의 論理에 기초한 이러한 기능주의적 立場은 社會福祉의 美國的 理念이 되었다 하여도 과언이 아니다. 社會福祉는 現代工業社會의 必須條件으로 社會의 존속을 위하여 必然的으로 발생하고 成長한다는 것이 바로 1910년 이후의 美國 社會保障制度를 가능케 한 社會保險運動家들의 基本 論調였다.<sup>14)</sup> 社會福祉의 完全한 成熟은 都市工業社會가 必要로 하는 統合 機制의 成熟을 意味하는 것으로 社會의 不均衡과 構造的 긴장을 흡수하는 社會福祉活動은 당연히 制度化되어갈 것이다. 이런 論理는 社會福祉의 發達을 自動的이고 必然的인 社會現象으로 解析함으로써 반드시 政策的인 介入이나 政府의 役割을 強調하지 않아도 되었다는 점에서 美國的 現實에 부합하는 것이었다.

基本假定이나 論理가 어떤 것이든, 社會構造的 變化는 社會福祉 體系의 性格과 構造에 多樣한 影響을 미치고 있으며, 經濟的 要因의 경우에서처럼, 經濟體系나 文化環境體系들과의 相互作用을 통한 間接的인 影響도 미치고 있다.

### 3) 文化 歷史的 要因

經濟 및 社會構造的 要因의 重要性을 認定한다 하더라도, 理念的, 歷史的 變數를 고려하지 않고 社會福祉 制度의 發達을 說明할 수는 없다고 주장하는 學者들도 적지 않다. Asa Briggs, Gunnar Myrdal, Gaston Rimlinger, Hugh Hecllo 등이 社會的 가치와 理念 및 歷史, 文化的 定向이 社會福祉 體系의 형성에 미치는 影響을 基本假定으로하여, 깊이있는 分析을 시도하고 있다.<sup>15)</sup> 이들에게는, 社會의 構成員들이 갖는 態度, 價値, 慣習, 傳統, 그 밖에 自然資源, 戰爭, 災殃, 他社會와의 접촉 등 歷史的 偶然까지도 社會福祉體系 形成 發達의 重要한 決定要因일 수 있다. 社會福祉에 對한 한 사회의 전반적인 態度는, 그 社會의 構成員들이 갖는 社會觀이나 世界觀, 그리고 社會內에서의 자신들의 位值, 社會關係의 可變性과 永續性에 對한 態度와 긴밀한 關係를 갖고 있다는 것이다.

經濟發展과 그에 따른 社會變化가 社會福祉 서비스에 대한 要求와 서비스를 提供할 수 있는 可能性을 창조한다면, 그러한 要求와 可能性에 具體的인 形狀을 부여하는 것은 社會的 가치와 理念일 것이다. 한 社會가 好選하는 社會福祉 體系의 類型과 크기라든가, 選擇

13) Ibid.

14) Roy Lubove, *The Struggle for Social Security-1900-1935*, Cambridge, 1968,

15) Richard Titmuss, *Essays on "The Welfare State,"* London 1958; Asa Briggs, op.cit.; Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State*, New Haven, 1960; Gaston Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York, 1971; Hugh Hecllo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, 1974.

된 프로그램의 社會 經濟的 效果는 社會構成員들이 갖는 가치와 인식 및 태도의 절대적인 影響을 받게 된다.

예를 들어, 社會構成員들이 갖는 政府에 對한 態度는 社會福祉 體系의 下位體系構成에 직접적인 影響을 미친다. 19세기 英國이나 美國처럼 政府를 統制不能의 위협한 權威의 표상이라 보는 社會는 社會福祉 體系가 政府의 役割을 확대해 가는 것에 強하게 抵抗할 것이 당연하다. 政府를 극소화시키려는 自由主義 전통이 강한 社會라면 社會福祉 活動에 있어서도 政府의 介入을 줄이고 私的인 福祉活動을 強調할 것이며, 반대로 政府를 全般的인 社會發展의 추진력이요 效果的인 主體라 생각하는 家父長的 전통을 가진 社會에서는 福祉活動에의 政府介入도 훨씬 抵抗받게 될 것이다.

行動的인 劃一性(conformity)에 관한 全般的인 態度 역시 社會福祉 體系 形成에 重要한 役割을 한다. 失職한 家長, 未婚母, 가난한 老人, 肢體不自由者 및 精神薄弱者에 對한 一般的인 態度는 그들을 위한 社會的 프로그램의 性格이나 內容을 決定함에 있어서, 科學的인 證據보다 오히려 重要한 役割을 할 수 있다. 또 社會福祉와 관련된 政策決定은 環境을 유지할 것인가 變化시킬 것인가라는 質問과 관련된 目標의 選擇이 개재되므로, 環境을 어떻게 해석하느냐가 중요한 要因이 되지 않을 수 없다. 수단의 選擇에 있어서도 目標과 관련된 思想, 價值, 態度가 중요하게 作用한다.

더구나, 民主社會에서의 社會福祉政策決定에는 언제나 複數의 相異한 利益集團이 介入하게 되어 서로 상반되는 思想과 가치를 代辯하게 되며, 이렇게 여러가지 利益集團의 見解가 統合되는 過程 역시 社會의 全般的인 文化的 背景과 定向에 의해 달라진다.

이미 言及한 E. Burns나 Wilensky, Lebeaux도 社會的 態度, 價值體系 및 文化的 背景의 重要性을 完全히 排除하고 있는 것은 아니다. 다만 그들이 說明하고자하는 福祉體系의 側面을 說明하는데, 다른 要因보다 經濟成長이, 혹은 社會分化가 보다 강력한 要因이라는 것 뿐이다.

思想과 가치, 歷史的 偶然등 文化 歷史的 要因이 社會福祉 體系의 目標과 手段의 選擇, 目標들 간의 우선순위, 目標나 도구의 변경에 對한 態度 등에 影響을 미친다는 것은 말할 것도 없다. 이러한 文化·歷史적 要因 역시, 自然環境이나 經濟發展, 社會的 分化 등의 影響을 주고 받으며, 間接적으로도 社會福祉에 影響을 미친다.

結論的으로, 社會福祉體系의 多樣성을 說明하는 要因으로 經濟·社會·文化的인 變數는 서로 경쟁적이라기 보다, 相互補完的이라 보아야 타당할 것이다. 어떤 특정 要因은 福祉體系의 어떤 특정 側面을 說明하는데 다른 要因보다 重要할 수 있으며, 그 關係 역시 時間과 社會的 맥락에 따라 變할 수도 있는 것이다. 예를 들어 經濟水準은 社會福祉 制度의 經濟

的인 규모를 결정하는데, 社會構造의 特徵은 社會福祉體系가 다루는 社會問題의 性格을 理解하는데, 文化·歷史的 要因은 社會福祉 體系의 全般的인 目的과 定向을 說明하는데 각기 強하다 할 수 있겠다. 그러나 經濟成長이 社會福祉費 支出을 說明한다고 하더라도, 급속도로 성장하고 있는 단계와 완만한 성장을 이루는 단계, 혹은 政府主導型의 經濟成長과 民間主導型의 經濟成長 등의 차이에 따라 독립變수로서의 說明가능성도 차이가 생길 수 있다.

理想的이기는, 이들 가능한 모든 독립變수들의 가능한 모든 組合(Combination)들간의 복잡한 상관관계를 요약하면서 社會福祉體系와의 관계를 표현하는 함수방정식을 발견하는 것일 것이다. 그런 함수방정식이 발견될 때까지는, 또 발견되려면, 다양한 變수들이 社會福祉體系와 어떻게 상호 작용하는지, 즉, 社會복지體系가 전반적인 社會변화의 맥락에서 어떻게 변화하는가를 깊이 있게 比較 研究해야 할 것이다.

## B. 社會福祉 體系의 性格과 構造

社會福祉體系의 決定要因의 研究가 社會福祉體系는 왜 서로 다른가를 알기 위한 것이라면, 社會福祉 體系의 성격과 구조의 研究는 “어떻게” 다른가를 살피기 위한 것이다. “어떻게” 다른가라는 질문은 “왜” 다른가, 그리고 어떻게 “개선”할것 인가라는 질문에 우선하여야 한다는 점에서 社會福祉 比較研究의 핵심부분이라 할 수도 있다. 社會福祉 體系가 무엇으로 어떻게 構成되어있는가를 포괄적으로 比較分析하려면, 社會的 好選函數(Social Preference Function), 실제로 선택된 制度와 道具(Institution and Instrument), 그리고 社會的 好選函數와 制度 및 道具선택으로 結果하는 社會的 割當유형(Social Allocation Pattern)을 검토하여야 한다.

社會的 好選 函數란 社會의 一般的인 價値體系를 反映하며, 그것이 社會福祉體系를 구성하는 制度와 道具를 決定하며, 그렇게 選擇決定된 要素들의 有機的인 구성형태가 특정한 配分의 類型을 이룬다. 각 次元에서의 分析은 選擇可能性과 이루어진 選擇, 그리고 그 選擇에 주어진 相對的인 比重에 초점을 맞추게 된다.

### 1) 社會的 好選 函數

社會的 好選 函數란 社會福祉 活動의 目的과 手段에 관하여 地域社會가 부여하는 우선순위를 말한다. 地域社會의 利益을 위하여, 우선적으로 保護되어야 할 사람은 누구이며, 어떻게 保護할 것이며, 어떤 危險으로부터 우선적으로 保護할 것인가를 결정해야 한다.

社會福祉와 관련된 地域社會의 目的은 貧困의 축소와 예방, 不具者의 再活, 身體 및 精神健康의 增進, 最低生活 水準의 向上, 일반적인 苦痛의 除去, 地域社會의 統合 등을 들수 있으며, 이러한 目的은 平等, 統合, 自由, 民主主義, 安定, 經濟的 效率性 등의 보다 質的

인用語로도表現될 수 있다. 이들地域社會의 目的과 가치는 窮極的으로는 특수한 福祉 프로그램과 특정 目標을 가진 福祉政策으로 전환되게 된다. 문제는, 個人의 모든 要求가 同時에 實現될 수 없는 것처럼, 社會福祉體系도 모든 目標과 가치를 동시에 完全히 充足시킬 수 없다는 점이다. 자연히, 다양한 目的과 가치간에는 優先順位가 생기게 되며, 體系分析에서는 각각의 가치와 目的에 주어진 相對的인 比重과 好選의 順位가 重要한 관심 이 된다. 好選의 順位 自體못지 않게 중요한 것이 지역사회가 그 順位를 決定하는 方法 및 過程이라 할 수 있다.<sup>16)</sup> 첫째, 個人的인 利益과 選擇이 경쟁적으로 表現되게 하여 그들간의 力學的인 政治過程을 통하여 好選의 순위와 政策을 決定하는 方法이 있다. 이러한 과정은 서로 다른 이익을 代辯하는 個人이나 集團의 參與에 가치를 두는 것이다. 둘째, 모든 個人이 直接參與하는 어려움을 제거하기 위하여, 選舉를 통한 代表者들로 하여금 지역사회 의 好選順位를 결정케 하는 方法이 있다. 이 方法은 市民의 共通된 利益을 代辯하는 政治指導者들의 지도력을 最優先의 가치로 받아들이는 것이다. 셋째로는, 政治過程을 통해 뽑힌 代表者들이 아니라, 社會福祉에 관한 專門的인 知識을 가진 엘리트집단에게 政策決定을 맡기는 方法이다. 이것은 市民參與나 政治指導力보다 전문적인 知識과 技術을 優位에 두는 가치관을 대변한다. 어떤 過程을 통해서든, 각 地域社會는 다양한 目標과 가치들 사이에 相對的인 比重과 優先順位를 결정하지 않으면 안된다. 물론 그 優先順位는 時間에 따라 變하게 되고 各 社會마다 다를 것이며, 好選函數란 구체적인 數值가 부여된 方程式이라기 보다 構念的인 構想에 가까울 수 밖에 없다.

## 2) 社會福祉의 制度와 道具

가치 好選과 目標의 優先順位는 社會福祉體系의 구성요소, 즉 介入의 道具와 制度의 選擇에 直接的인 影響을 미친다. 制度란 다양한 社會福祉活動이 일어나는 비교적 基本的이고 組織的인 體制를 말하고 道具란 개인과정에서 사용되는 手段을 말한다. 道具는 쉽게 변경할 수 있으나 制度는 이미 하나의 體系를 이루어 自己維持의 경향을 갖는다는 차이가 있다. 社會福祉 體系를 構成하는 下位體系로서의 制度는, 社會保險, 公的扶助, 保健서비스, 老人福祉, 兒童福祉, 靑少年福祉, 勤勞者福祉, 婦女福祉 등과 같이, 다시 下位體系를 가질 수 있는 獨立된 分析單位일 수 있으며 이들은 相互力動的인 關係를 維持하면서 社會福祉體系를 구성한다.

사회복지 체계를 구성하는 下位體系로서의 社會福祉制度들을 包括적으로 그리고 論理的으

16) 優先順位를 決定하는 方法의 세가지는 公益의 개념의 분류와 일치하는 것으로, Martin Meyerson and Edward Banfield *Politics, Planning, and the Public Interest* (New York, 1955), Glendon A. Schubert, *The Public Interest*, (New York, 1960), 그리고 Neil Gilbert and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Englewood Cliffs, 1974) 참조

로 分類하는 方法의 不在는 社會福祉研究의 문제점 중의 하나이다. 普遍的으로 試圖되고 있는 것이 위에 언급한 바와 같은 人口對象別분류나 問題分野別 分類라 하겠으나, 그로써, 社會福祉의 下位體系가 논리적으로 완전히 분류될 수 없음은 주지의 사실이다.

初步的이기는 하나 包括的인 分類로 福祉 재정유형에 따른 公·私의 구분이 있다. 公福祉는 國家의 稅金으로 財源을 調達하며 運營에 있어서 法律의 指示를 따라야 하는데 反하여, 私福祉制度는 個人的인 寄附金이나 基金으로 運營되며, 運營에 있어서의 自律性이 기본적으로 保障된다. 社會福祉의 起源은 물론 개인적인 동정과 宗教的인 慈善을 바탕으로 하는 私福祉로부터라 하겠으나, 現代社會에서의 福祉制度의 主軸은 國家의 責任을 強調하는 公福祉라 하겠다. 私福祉의 役割을 어느 社會에서 보다 오랫동안 強力하게 固守하여온 美國에서도 福祉分野에서의 自願主義(Voluntarism)가 점차 弱勢를 보이고 있으며 公·私간의 協力 및 統合의 傾向을 보이고 있다.<sup>17)</sup>

社會福祉 體系를 구성하는 다양한 制度를 보다 넓은 시야를 가지고 분류한 학자로 Richard Titmuss가 있다.<sup>18)</sup> 그는 福祉活動의 궁극적인 목표는 再分配라 주장하며, 再分配 기능은 社會福祉, 財政福祉, 職業福祉의 三部門을 통하여 이루어질 수 있다고 보았다. 稅金制度를 活用하는 財政福祉와 職場에서의 雇傭經歷이 基準이 되는 職業福祉는 社會的 要求를 給與의 基準으로 하는 傳統的인 社會福祉와 함께, 再分配의 目的을 爲하여 훌륭히 活用될 수 있으며, 실제로 現代 工業社會의 대부분이 이 세 부분의 福祉活動을 어느 정도는 모두 制度化하고 있다. 이러한 分類는 福祉의 개념을 확대하여, 選擇의 可能性을 넓혀주고 있으며, 세 부분간의 相互關係나 相對的인 比重은 福祉體系의 構造的인 特性 그 自體일 뿐 아니라, 서로 다른 資源配分原則에 대한 社會的 好選 順位의 表現이기도 하다는 점에서 意味가 크다 하겠다.

社會福祉制度를 公·私로 二分하든, 資源配分原則에 따라 Titmuss처럼 三分하든, 아니면 인구집단 및 사회문제 分野別로 多分하든, 社會福祉制度는 社會的 好選函數로 表現된 社會福祉體系의 目的을 達成하기 爲하여 세가지 유형의 道具를 選擇할 수 있다. 道具의 첫째 類型은 公的扶助, 年金, 家族手當, 企業賞與金 등이 택하는 金錢의 給與이며 그 變形으로 食品, 衣類, 住宅 등 혜택을 받을수 있는 證書가 있다. 둘째 類型으로는, 教育, 相談, 計劃, 治療, 訓練등과 같이 受惠者를 爲하여 어떤 機能을 遂行하여 주는 個人的인 서비스(personal service)형태의 道具를 들 수 있다. 셋째로는, 社會行動(social action)유형의 道

17) Neil Gilbert, "The Transformation of Social Services", *Social Service Review*, (Dec. 1977), pp. 624~641

18) Richard Titmuss, "The Role of Redistribution on Social Policy", in *Commitment to Welfare*, New York, 1968, pp. 188~199

具를 들 수 있는데 이는 機會, 權力, 影響力, 및 資源에 對한 權利의 再分配를 통하여 社會制度의 구조적인 틀을 변화시키려는 시도를 말한다.

金錢的인 試圖는 問題의 經濟的인 側面을 強調하고, 個人的인 서비스 戰略은 問題의 根本原因으로 個人的인 性格의 重要性을 假定하는 것이며, 社會行動接近은 社會層化와 같은 보다 構造的인 問題를 目標로 삼는다. 예를 들어, 老人福祉制度는 金錢을 매체로하는 老人年金制度나, 個人的인 서비스를 提供하는 상담이나 가정부서비스, 또는 노인들의 사회참여를 확보하게 하는 老人權運動 등 다양한 형태의 프로그램을 선택할 수 있다. 각각의 도구와 프로그램은 問題의 자기 다른 측면을 강조하고 있다. 직업복지제도에 있어서도 금전, 서비스, 사회행동 모두가 활용될 수 있으며, 稅金으로 運營하든, 個人寄與金으로 運營하든 福祉制度가 選擇할 수 있는 도구의 組合(combination)은 다양하다.

이와 같은 制度와 道具의 力學的인 組合이 社會福祉制度의 構造를 이루며, 社會의 目的과 가치體系의 相對的인 秩序를 代辯하게 된다.

### 3) 割當 패턴

制度와 手段의 선택은 社會福祉體系 運營의 全般的인 패턴과 구조적 특징, 즉 체계의 일반적인 機能的定向을 產出한다. 美國의 社會福祉文獻에서 널리 論議되고 있는 割當 패턴으로 社會福祉의 殘餘的기능과 制度的기능의 구분이 있다.<sup>19)</sup> 최근 Titmuss가 이 兩分法적 概念圖式에 하나를 더하였다.<sup>20)</sup> 그가 서술하는 세계의 모델은 첫째, 殘餘的福祉모델로 個人的인 요구가 충족되는데는 두개의 自然스러운 통로, 즉 市場과 家庭이 있다는 것을 기본가정으로 한다. 따라서, 社會福祉제도는 市場과 家庭이 파괴될 때만 기능함이 마땅하다. Peacock교수가 말하듯, 福祉國家의 진정한 목표는 사람들에게 어떻게 하면 福祉國家없이 살 수 있는가를 가르치는 일이라 믿는 것이 잔여적 복지모델의 기본적인 태도이다.<sup>21)</sup> 둘째는 工業成就 遂行모델로 이 모델은 社會福祉體系를 經濟의 附屬物로서 重要的인 意味를 부여한다. 社會的인 要求의 充足은 業績과 作業遂行生産性에 기초하여야 한다. 일명 “侍女모델”이라 부르기도 한다. 셋째 모델은 制度的 再分配 모델로, 이 모델은 歸屬的인 要求를 配分의 基準으로 하며, 普遍的인 서비스의 提供을 目標로 하는 社會의 主要制度로 파악한다. 再分配體系를 일반적인 분배체제로 통합하는 모델이 된다.

이러한 割當 모델은 자기 서로 다른 理論的인 근거를 가지고 가치好選의 다른 順序를 표현한다. 殘餘的인 모델의 理論的인 基礎는 19세기 고전적 自由主義의 이론으로 거슬러 올라가고, 現代에 이르러서는 Friedman, Hayek등 보수주의 經濟學者들의 支持를 받고 있다. 이 모델

19) Harold Wilensky and Charles Lebeaux, *op. cit.*

20) Richard Titmuss, *op. cit.* (1974) pp. 30~31.

은 社會的 및 集團的 責任보다는 個人的 責任이 強調되고 衡平의 가치가 平等이나 適正性의 가치보다 높은 우선순위를 차지한다. 社會福祉란 個人的 自由의 不必要한 拘束을 뜻한다. 한편, 制度的 再分配 모델은 工業化의 社會的 變遷, 社會變化의 複合的 效果 등에 관한 理論과 社會的 平等의 原則에 근거하고 있다. 衡平의 原則보다 平等과 適正性의 가치가 높은 우선 순위에 놓여 있으며, 普遍的인 서비스가 資產調查에 依한 選別的인 서비스보다 好選된다. 社會福祉 體系가 殘餘的인 모델에서는 安全網의 機能을 하던 것과는 달리 制度的인 再分配 모델에서는 社會福祉는 主要社會制度이다. 殘餘的인 制度的인 福祉體系의 兩分法的인 論議에는 그 歷史的인 展開의 方向도 暗示되고 있다. 물론 그 움직임은 불확실하고 많은 논의의 대상이 되나 社會變化에 대한 機能主義的인 立場은 工業化와 기능적 分化가 進展됨에 따라 社會福祉體系는 社會의 主要機能을 遂行하는 主要 社會制度로서의 位置를 얻게 된다는 것이다.

工業成就遂行모델은 殘餘的인 制度的인 福祉라는 兩極概念의 一直線上에 位置하는 것이 아니다. 이 모델은 社會福祉를 變化의 媒體로 經濟發展의 道具로 盾倣한다. 이 모델이 強調하는 社會福祉-體系의 目標은 經濟的인 效率性, 集團의 忠誠, 그리고 經濟發展 그 自體라 할 수 있다. 集團的인 介入의 有用性을 充分히 收容한다는 점이 殘餘的인 모델과 다른 점이고, 平等이나 適正性보다는 生産性을 強調한다는 점에서 制度的인 再分配 모델과도 다르다. 서비스는 殘餘的인 모델에서나 工業成就遂行모델에서나 選別的인 方式로 提供되나 動機가 다르다. 殘餘的인 모델에서의 選別的인 原則은 資格있는 貧民과 資格없는 貧民을 公正히 區別하여 자격있는 빈민, 즉 노동시장밖의 사람들을 도우려는 것이고, 工業成就遂行모델에서는, 勞動市場에 參與하는 勤勞者들의 生産性을 높이고 그들의 忠誠心을 鼓吹하기 위하여 서비스를 選別的인 方式로 提供한다. Titmuss도 이 工業成就遂行모델을 더 깊이 다루고 있지는 않으나, 종래의 殘餘的인 制度的인 社會福祉의 二分法으로는 分類할 수 없었던 제 3의 福祉類型을 제시했다는 점에서 의의가 크다. 특히 경제발전의 요구가 크고, 그러면서도 福祉國家理念은 收容하고 있는 제 3세계의 開發途上國들의 福祉體系의 性格을 이해하는데 示唆하는 바 크다.

프로그램의 선택과 동기 및 목적을 反映하는 배분유형의 보다 충실한 개념화는 많은 사례의 깊은 비교연구로 비로소 가능해질 수 있다.

### C. 社會福祉 體系의 遂行 및 結果

社會福祉 體系의 性格과 構造가 어떻게 다르고, 왜 다른가의 研究는 곧, 社會福祉 體系가 다르기 때문에 생기는 實地적인 效果와 機能의 차이인 연구로 作結된다. 어떤 의미에서는, 社會福祉體系 比較分析의 窮極的인 目的은 주어진 福祉體系의 改善方案의 모색이라 할



수 있다.

그러나, 社會福祉의 實體가 多面的이고 多角的인 만큼, 社會福祉體系를 包括적으로 評價할 수 있는 方法 역시 간단한 것일 수 없다.

社會福祉體系의 구성部分 各各을 위해서는 明示된 目的이나 暗示的인 目的에 비추어 各 프로그램에 고유한 評價基準을 만들 수 있다. 收入維持를 위한 프로그램이라면 그것의 再分配的 機能 뿐 아니라, 구매력을 지속시키는 경제안정요소로서의 평가도 필요할 것이며, 그것이 일반적인 經濟體系나 社會構造에 미치는 영향등이 검토되어야 할 것이다. 個人的 서비스를 介人的 도구로 擇하는 프로그램의 評價는 金錢을 도구로 삼는 프로그램보다 效果의 測定이 어렵다. 個人에게 일어난 어떤 變化를 介入의 效果라 正當化시키려면, 서비스 提供以前과 以後의 個人的인 狀況의 차이를 測定할 수 있어야 하며, 프로그램의 全般的인 評價는 受惠者 個人에게 그런 測定을 시도하여야 비로소 가능해진다. 또, 그 프로그램이 社會의 安定이나 統合에 미치는 影響의 評價基準도 간단히 얻어질 수 있는 것이 아니다. 더구나, 社會行動 類型의 프로그램 評價는 目的自體가 複合的이고 社會構造 自體를 變化시키려는 것이므로 效果測定은 더욱 어렵고 복잡하다.

또, 어떤 介入의 道具를 사용하든, 長期的인 效果를 평가기준에 넣게 되면, 엄격한 評價란 더욱 복잡하고 어려워진다. 또 이 모든 基準들이 주의깊게 組織化되고, 效果的인 測定이 이루어진다 하더라도, 社會福祉 體系의 총합적인 평가는 결코, 構成部分의 評價의 單純 合일 수가 없다. 社會의 好選의 優先 順位에 부여된 比重이 適用되어야 할 것이다.

다시 말하면, 社會福祉 體系의 比較評價는 첫째, 각각의 프로그램을 위한 평가기준과 둘째, 사회적 好選函數가 각각의 프로그램에 부여하는 比重이 고려되어야 한다. 後者는 本質的으로 주어진 社會의 가치와 理念, 文化의 表現이며, 前者는 복잡하기는 하나 객관화 될 수 있고 科學的인 測定이 적어도 論理的으로는 可能하다 할 수 있다.

## IV. 結 言

요컨대, 比較社會福祉 研究란, 社會福祉의 複雜하고 力動的인 變化過程과 國家간의 差異를 包括的이고 體系的으로 分析하려는 것이며, 社會福祉를 隣接체계와 끊임없이 相互作用하는 살아있는 體系로 봄으로써, 全般的인 社會變化라는 歷史的 맥락을 강조하고, 社會福祉의 可變성과 多樣性 自體를, 糾明하여야 할 本質로 삼는다는 점에 特徵이 있다.

이미 言及한 바와 같이, 體系分析의 틀은 包括的이고 論理的일 수는 있으나 특정 理論을 제시하는 것은 아니다. 社會福祉 體系의 性格과 형성, 발달 그리고 기능을 포괄적으로 眺望

하고 變數들간의 관계를 論理的으로 연결할 뿐이다.

본 研究가 시도한 것은 體系理論의 初步的인 骨造에 社會福祉 固有의 具體的인 解剖와 生理學을 부여한 概念圖式에 불과하다. 社會福祉 體系의 形成에 影響을 미치는 要因은 사실상 無數하다 할 수 있고 그 종합적인 관계유형에 관하여는 알려진 바 적으므로, 經濟的 要因, 社會構造的 要因, 그리고 歷史·文化的 要因으로 분류하여 多樣한 假說樹立의 可能性을 배제하지 않고 있으며, 社會福祉體系의 下位體系들의 구성과 性格에 관해서는, 社會的好選 函數, 선택된 制度와 道具, 그리고 配分의 類型을 分析함으로써, 下位體系들 간의 力學的인 關係를 多面的으로 파악하고 있다. 마지막의 社會福祉 體系의 評價 分析은 가장 體系化가 未進한 부분이다. 논리적이고 絕對的인 평가 기준보다, 각각의 프로그램의 목표에 비추어 평가하고, 동시에 社會的好選函數, 즉 社會福祉 體系內에서의 比重을 고려해야 전체적인 體系의 評價가 可能해 진다고 볼 수 있다.

社會福祉 研究에 있어서의 體系分析은 종래의 斷片的인 研究들의 조각을 맞추어주고, 社會福祉의 局面들간의 秩序있는 關係를 究明하는데 목적을 두고 있다. 또 體系分析을 超國家的인 맥락에 두고 比較研究하는 것은, 社會福祉가 超文化的인 現象일뿐 아니라, 어떤 脈絡에서는 별로 疑問視되지 않는 問題가 多脈絡次元에서 큰 意義를 띠을 경우가 있기 때문이다.

社會福祉처럼 多樣하고 多面的이어서 概念化와 理論化가 어려운 現象의 탐구에는, 보다 타당성있는 假說의 형성과 檢證을 위하여 體系分析의 比較방법이 특히 유용할 수 있다. 社會學, 經濟學, 政治學 등에서 이미 體系의 比較分析은 이미 활발히 活用되어, 成果를 보고 있다 하겠다.

그러나, 體系分析은 어느 한 局面만이 아니라 모든 局面을 다루려는 것이므로, 그 실제적인 조사연구는 엄청나게 방대할 수 밖에 없는 문제점을 가진다. 더구나 社會福祉體系를 單位로 하는 比較分析은, 概念으로는 얼마든지 가능하지만 실제로 위에 言及한 모든 次元의 研究를 완벽히 比較分析하기란 쉬운 일일 수 없다. 그러나 분명한 것은 學問으로서의 社會福祉가 갖는 方法論的인 制約, 즉 研究의 斷片性和 文化的 局地主義를 보완하기 위하여는, 超文化的인 眺望과 包括的인 社會福祉 研究分析의 틀은 있어야 하며, 그것이 본 연구의 의의이다. 적어도 社會福祉의 大理論化가 成就될 때까지는, 들 이상의 社會福祉 體系의 形成, 發達 및 運營에 관한 깊이있는 比較研究가 계속되어, 보다 普遍的이고 정연한 假說이 계속 제시되고 검증되어야 할 것이다.