

비교사회정책 연구의 흐름과 전망

현 의 심*

| | |
|--------------------|-----------------------|
| I. 서론 | IV. 비교사회정책 연구의 새로운 흐름 |
| II. 비교사회정책 연구의 전개 | 1. 제3 세계와 비교사회정책 연구 |
| III. 비교사회정책 연구의 유형 | (1) 규범적 연구 |
| 1. 주된 관심 | (2) 분석적 연구 |
| 2. 방법론 | 2. 사회주의 국가와 비교사회정책 연구 |
| 3. 초점 | V. 결론 (비교사회정책 연구의 전망) |

I. 서론

이 글의 목적은 근래에 와서 활발하게 이루어지고 있는 비교사회정책 연구의 흐름을 개괄적으로 살펴보고자 하는 데 있다. 비교사회정책 연구가 어떤 배경에서 어떤 과정을 통하여 진척되고 있으며, 英語圈에서 최근까지 그 연구경향의 특성은 무엇이며, 앞으로의 과제와 전망은 어떠한 지, 그리고 제3 세계 국가와 사회주의 국가에 대한 사회정책 연구의 전개는 어떤가 등을 파악해 보고자 한다.

비교사회정책연구의 전개는 한편으로는 사회정책 연구의 확대발전이란 의미로 수용이 가능하다. 그렇다면 이 글은 결국 사회정책 연구의 한 흐름을 살펴보는 것으로 해석할 수 있다. 그리하여 이 글을 통하여 최근까지 개발된 이론, 방법론 등을 알아봄으로써, 사회정책학 또는 비교사회정책학의 理論化와 더불어 福祉現象을 보다 잘 이해하고 설명하는 바탕을 제공하는 데 그

*경남대학교 사회복지학과 교수.

의의를 찾을 수 있다. 그동안 복지현상을 주로 서구의 선진자본주의라는 좁은 영역내에서 해석하고 설명하려던 데서부터 제3세계와 사회주의 국가에까지 확대하여 전세계적인 조망을 하려는 시도를 비교사회정책 연구에서 여실히 발견하게 된다. 그러므로 비교사회정책 연구는 사회정책 연구를 보편화시키고 일반화시킨다는 점에서 학문적, 이론적 측면에서 기여한 바가 크다고 생각되며, 그런만큼 그 과정을 살펴보려는 이 글은 나름대로 의미를 지니고 있다.

또 한편으로 비교사회정책 연구는 국내외의 연구외적인 배경의 영향을 받게 되는 것은 당연한 일로 생각되고 있다. 그러므로 그동안 어떤 배경에서 비교사회정책 연구가 전개 발전되어 왔는지를 알아보는 것도 매우 중요하다. 학문발전과 이론의 전개는 바로 그것이 존재하는 사회현실에 뿌리를 내리고 있으며, 반대로 학문발전과 이론은 사회현실에 그 열매를 통하여 영향을 주므로, 이러한 맥락에서 비교사회정책 연구의 動向을 고찰하는 것이 의미있는 일로 여겨진다. 이러한 노력을 통하여 외국의 여러가지 사회문제나 福祉問題가 어떤 배경에서, 어떤 視角과 이론, 방법론, 그리고 관심을 토대로 하여 접근되고 있으며, 이것의 해결을 위한 사회정책이 어떤 형태로 전개되는지를 발견하는 일과 직결되기 때문이다. 특히 급속한 산업화로 여러가지 문제가 대두되고 이의 해결을 위해 다양한 사회정책과 사회보장 대책이 시도되고 있는 오늘의 한국상황에서 볼 때, 비교사회정책 연구의 개관을 통하여, 현재 실현가능하고 미래에 대두될 문제와 대책에 대한 여러가지 시사점을 발견할 수 있으리라 생각된다.

Ⅱ. 비교사회정책 연구의 전개

비교사회정책은 매우 최근에 관심을 끌게된 사회정책의 한 영역으로 볼 수 있다. 물론 일부에서 논의하듯이 비교사회정책이 사회정책의 한 분야(Field)이나 혹은 연구방법(Method)이나에 대한 논쟁은 여전히 남아있지만,¹⁾ 어

1) J. Higging, States of welfare, Basil Blackwell, Oxford, pp.3~7.
최선화·이해경역, 비교사회정책론, 대영문화사, 1985, pp.12~16.

졌든 비교사회정책은 사회정책연구에서 최근 매우 중요시되고 있음이 사실이다. 그러므로 비교사회정책 연구의 대두와 그 진전을 고찰하려면 먼저 사회정책의 발달을 개괄적으로 살펴보는 데서부터 시작해야 할 것이다.

사회정책발전은 영국에서 1952년 LSE (London School of Economics and Political Science)에 사회정책학과가 신설된 때부터 시작되었다고 해도 무방하다.²⁾ 이후 사회정책은 사회행정의 발전으로 자신의 연구방법과 연구주제 및 이론체계를 개발·구축하면서 학문으로서의 기반을 다져가고 있다. 초기에 사회행정학과가 등장하였을때 사회정책이 독립된 학문이나 (discipline) 혹은 연구분야 (field) 이냐에 관한 논쟁이 있었지만, 이제 이 논의는 일단락되고 연구방법에 특히 관심을 집중하고 있는 실정이다.³⁾

그리하여 사회정책은 1950년대의 출발에서 1960년대를 지나와 1970년대 초에 이르러 다양한 비판과 도전이 제기되기 시작하였다.⁴⁾ 당시까지 사회정책에 대한 지배적인 흐름-예컨대 사회에 대한 합의模型 (Consensus Model), 정책형성의 합리적 模型 (Rational Model), 국가를 하나의 독립체로 보는 견해 등-은, 이제는 더 이상 결정된 것으로 받아들이지 않게 되었으며 이 자체를 문제시 하게 되었다. 또한 이들 견해 자체가 반드시 필요하고 올바른 것으로 수용될 수 없다는 도전과 비판이 일어났다.

Paul Wilding은 기존의 사회정책에 대한 이러한 비판과 도전의 이유로서, ① 사회정책의 주제에 관한 自省的 批判, 즉 이론의 빈곤, ② 1950년대와 60년대 영국정치를 특징지었던 근본적인 합의의 終焉, ③ 1973년 아랍-이스라엘 전쟁으로 인하여, 계속적이고 자동적으로 경제성장을 이루어 나아갈 것이라는 前提의 붕괴, ④ 1960년대~1970년대 초기까지 밀어왔던

2) Muriel Brown, "The Development of Social Administration," in Merton Lonsley et al. (ed), Social Policy and Social Welfare, Open University Press, England, 1983, p. 92.

3) 김상균, "사회과학으로서의 사회정책연구와 사회정책발달론", 사회사업학회지 제 5호, 1983.

Marbin Bulmen (ed), Social Policy Research, The Macmillan Press, London, 1978.

4) 현의성, "사회정책연구에 있어서 사회행정이 갖는 의미에 관한 일고찰", 사회보장논집 제 6집, 동국대부설 한국사회보장연구소, 1986, pp. 50-58.

사회복지 서비스가 자신의 목적을 달성하는데 실패했다는 사회의 인식, ⑤ 새로운 사상을 지닌 집단의 영향 - 1968년의 마르크시즘의 부흥, 사회학분야에서 1960년대 후반부터 주류를 이루어온 갈등이론의 영향, 페미니즘(Feminism)의 영향 등을 예거하고 있다.⁵⁾

첫째, 내부로부터의 자성적 비판을 Pinker의 주장에 잘 나타나 있으며 이것을 극복하기 위해 Forder, Jones, Heisler, George and Wilding, Mishra 등이 특히 사회정책의 이론적 구축을 시도하고 있다. Pinker는 그의 글에서 사회행정이 지닌 이론적 학문으로서의 빈약성을 아래와 같이 서술하고 있다.

‘사회정책과 사회행정에 있어서, 우리들은 하나의 전체로서 보여줄 수 있으며, 또한 독립된 제반 문제들이 새로 연관되어 있음을 밝혀줄 수 있는 서술적인 이론을 결여한 채로, 사실에서 출발하여 도덕적인 말로써 끝내고 있다. …… 우리들이 직면하고 있는 문제는 사회정책과 사회행정이 사회복지 분야에서 일련의 문제에 적용시킬 수 있는 단지 잡다한 기술에 불과한 것으로 될 것이나 아니될 것이나하는 문제이다.’⁶⁾

사회정책이 암묵리에 인정하는 기능주의적 이데올로기, 이론의不在, 총체적이고 거시적인 맥락의 결여 등에 대해서 사회정책 내부로부터 반성을 하면서 동시에 이를 해결하고 극복함으로써 사회정책은 그 깊이와 폭을 더해가고 있다. 아이러니컬하게도 사회정책을 비판하는 사람들의 주장으로부터, 사회정책은 자신이 지닌 결점의 해결책을 보완하는 열쇠를 발견하면서 자신의 기반을 다져가고 있는 것이다.

둘째, 1950년대와 1960년대에 영국 정치를 특징지었던 기본적 합의가 붕괴되었다는 점이 사회정책에 대한 비판의 계기가 되었다. 1960년대 말에서 혹은 1970년대 초에 사회적 목적이나 이 목적을 어떻게 달성할 것이냐에 대한 합의가 사라졌다. 경제학과 사회정책은 정치적인 영역권내로 들어와 정

5) Paul Wilding, "The Evolution of Social Administration", in Philip Bean and Stewart Macpherson, Approaches to Welfare, RKP., London, 1983, pp.6~9.

6) Robert Pinker, Social Theory and Social Policy, Heinemann Educational Books Ltd, London, 1979, pp.12~13.

치적인 요소를 지니게 되었다. 복지부분에 있어 국가의 올바른 역할에 대한 견해가 다양해지고, 따라서 '사회'란 지금까지 향존해 오던 모두가 승복하는 實體로 수용되지 못하는 것이 되었다. 이러한 분위기 속에서 지금까지는 의문시 되지 않았던 사회정책과 사회행정의 본질과 사회에서의 기능에 대한 논의, 복지영역에서의 국가의 역할, 사회서비스의 비용과 급여문제, 사회정책의 형성과 제도문제 등이 논의되기 시작하였다.

세째, 기존 사회정책에 대한 또하나의 타격은 1973년 아랍-이스라엘 전쟁에 따른 경제성장의 종말로 인한 것이었다. 경제성장의 종언은 복지비용 팽창의 종결을 의미하였다. 그것은 또한 한정된 자원을 국가전체 영역에 분할하여 할당하는 선택의 문제에 귀결되었고 이 선택에는 가치문제, 경제문제, 정치문제가 개입되는 것을 의미하였다. 따라서 이데올로기문제, 정치문제, 경제문제가 사회정책에 밀접하게 되어 사회정책에 있어서 기존의 도덕적이고 사회개량적인 단일적 이데올로기가 주류를 이루었던 데서 다양한 이데올로기로 변모기 시작했다. 또한 정치적 과정과 경제적 의미를 중시하지 않았던 과거의 사회정책에서 정치적인 맥락을 중시케 되었고 경제적 효율성과 효과성의 문제를 고려하게 되었던 것이다.

네째, 1960년대 후반과 1970년대 초에 있었던 사회복지서비스가 지닌 목적의 실패에 대한 인식이 사회정책의 도전과 비판으로 이어졌다. 당시 영국에는 교육상의 불평등한 기회의 여전히 사라지지 않았으며 의료혜택의 불평등현상, 빈곤, 무주택 등이 항존하였다. 따라서 사람들은 사회복지서비스 비용으로 제공되는 자원의 수량이 많다는 사실 자체가 곧 해결이 될 수 있는지 없는지, 또한 이것이 아닌 깊이 뿌리박혀있는 근원적인 문제가 있는지 없는지 등에 대한 검토를 하게 되었다. 이러한 상황에서 경제성장의 종언이나 쇠퇴는 새로운 사회복지서비스 전략을 모색하게 되었으며 사회정책이 지닌 처방적 대안은 한층 복잡한 문제와 연관될 수 밖에 없었다. 그 한가지 예가 사회정책에 있어서 계층문제의 논의를 중시하게 된 점이다.

다섯째, 기존 사회정책에 충격을 준 요인으로서 새로운 사상의 움직임이 들 수 있다. 그중 하나는 1968년 이후 출현한 마르크시즘이다. 이들은 기존 사회정책이 지닌 경향을 통렬하게 논박하였다. 예컨대, 국가가 하나의 독립체로

서 사회변동에 좋은 영향을 미칠 수 있다는 전제, 사회는 합치된 사회적 목적으로 나아갈 수 있다는 것, 국가복지(State Welfare)는 그 목적에 본질적으로 자비심이 깃들여 있다는 논리 등을 비판하였다. 또한 종래의 사회정책에서는 생산체계를 별로 고려하지 않았던 사실에 비하여 마르크시스트들은 사회서비스와 연관시켜 매우 중요한 요소로 취급했다.

다음 하나는 사회학에서의 새로운 발전으로서 1960년대말 갈등이론의 대두이다. 갈등이론을 통하여 사회정책은 사회에 대한 이해, 새로운 분석도구, 관점 등을 원용하게 되었다. 마지막 하나로 들 수 있는 것은 페미니즘(Feminism)이다. 기존의 사회정책은 性別사이의 불평등요소를 인식하지 못하였으며 따라서 여성의 상대적 차별과 의존성을 묵인하여 왔다. 여기에 대하여 페미니즘은 사회정책이 지닌 이러한 요소들 각성케 했으며 넓게는 복지국가의 메카니즘에도 그 영향을 미쳤다.

사회정책이 직면한 이러한 난제들을 해결하기 위해 사회정책학자들은 그 비판과 도전을 수용하면서 한계를 넓혀오고 있다. 그리하여 사회정책에서는 사회서비스를 사회와의 전체적 맥락속에서 파악하려는 이른바 '정치경제적 접근책'을 원용하게 되었다든지, 사회서비스의 실천과 평가에 주력하던데서 사회서비스의 분배적 의미를 중시하게 된 점, 따라서 복잡한 정치·경제, 사회, 문화적인 요인들 사이의 관계를 설명하는 한층 정교한 이론의 필요성을 인식하게 된 점은 사회정책연구의 발전을 드러내어 주는 것이라 볼 수 있다. 이와 동시에 수렴이론, 기능주의론, 마르크스주의, 종속이론, 전파이론 등의 거시적 관점이 대두되고 사회서비스를 사회정책의 내부에서 연구하던 것을 외부로 확대시킨 점과 비교연구의 도입이 이루어졌던 것이다. 그러므로 비교사회정책은 앞에서 본 바와 같이 사회정책의 발달에 따른 자연스런 과정으로서 대두되었다고 볼 수 있는데, 그것은 즉 福祉活動이 영국사회라는 제한적인 범위를 넘어 인간사회의 보편적인 활동으로서 관심을 갖게 된 것을 의미한다.

물론 비교사회정책연구는 이러한 사회정책연구의 발전과정에서 매우 최근에 본격적으로 관심을 받게 되었음이 사실이지만, 발전과정의 한 부분에서 단속적이고 극히 제한적인 사람들에 의하여 비교사회정책 연구가 선구적으로 1950

년대와 1960년대에도 있어 왔기도 한다. 이들은 자기 나름대로 비교사회정책의 개념을 발전시키고 한층 세련화시키며, 자료수집과 서술, 설명, 해석, 그리고 가설의 설정과 이론의 검증을 시도하려고 노력하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 비교사회정책 연구는 여전히 산만하고 비논리적이며 체계적이지 못한채로 남아 있었다. 그래서 비교사회정책이라는 이름하에서 이루어진 어떤 연구들은 방법론적인 체계의 결여로 인하여 비교연구의 성질을 벗어나고 있는 것도 있었다.

이러한 두가지 방향에서 흘러온 흐름은 전반적인 사회과학 자체의 비교연구 방법이 발달하게 된 사회적 환경적 요인에 힘입어서야 비로소 비교사회정책 연구에 연결될 수 있었던 것이었다. 비교연구방법은 매우 오랜 역사를 지니지만, 2차대전후에 와서 중요한 하나의 사회과학 연구방법으로서 인정받게 되었는데, 거기에는 몇가지 사회적 환경이 개재되어 있었다. 따라서 이러한 비교사회정책의 외적 요인이 결부되어 비교사회정책 연구가 활발하게 진척되기에 이르렀다고 생각된다. 위에서 말한 사회적 환경이란 아래와 같은 세 가지로 포착할 수 있다.⁷⁾

첫째로, 제 2차세계대전중의 외국인에 대한 관심을 포함하여 文化的 相對主義(Cultural Relativism)와 고전적 기능주의(Classical Functionalism)의 쇠퇴이다. 이와 더불어 심리학을 포함하여 모든 사회과학은 社會間 比較에 유익한 이론적이고 방법론적인 관점을 개발시켰던 것이다. 둘째로, 지역연구 프로그램(Regional-Studies Program)의 형성이 社會間 研究를 진척시키는 데에 기여했다. 전시중에 과거의 사회과학자들이 관심을 갖지 못한 다양한 것, 예컨대 아시아, 아프리카, 라틴아메리카의 언어, 문화, 역사에 관한 것이 새로운 관심분야로 등장하였다. 지역연구 프로그램은 많은 대학에서 다양한 분야의 학자들이, 가르침과 연구에서 함께 동치도록 함으로써 綜合科學的·努力(Interdisciplinary Collaboration)의 정신을 배양하도록

7) Donal P. Warwick & Samuel Osberson, Comparative Research Methods, Prentice-Hall, Inc., N.J., 1973, p.3.

황진수·현의성, "비교사회정책연구 서설(Ⅰ)", 한성대학논문집, 1984, pp.3-4에서 재인용.

록 했다. 이러한 것에서부터 사회학, 경제학, 심리학 등의 학문에서 나오는 變數들을 연결하는 비교연구의 증가를 가능케 했던 것이다.

세째로, 전후 새로운 국가의 출현과 西歐諸國의 외교정책도 國際研究 (International Studies)에 박차를 가한 주요한 학문외적인 국면이다. 또한 해외여행이 많아짐으로써 인종적 편견에서 벗어나게 하였으며, 과거에 일반적인 것으로 간주되었던 관계와 상황이 非西歐社會의 존재로 인하여 깨뜨려졌다. 이러한 결과로 오늘날에는 이론구축에 있어서 보다 신중한 태도를 취하게 되었으며, 다양한 사회 문화적 조건에 대응하는 검증을 시도하는 새로운 설명을 탐구하기 시작했다.

Ⅲ. 비교사회정책연구의 유형

이러한 과정을 거치면서 착실히 진척되어 온 비교사회정책 연구는 몇가지 유형으로 분류할 수 있다. 이러한 여러 연구들의 분류를 통해서 비교사회정책 연구의 흐름을 포착할 수 있으리라 생각된다. Higgins는 아홉가지의 다른 접근법으로 비교연구의 유형을 구분하고 있다.⁸⁾

첫째, 정책분야(Policy Areas)에 대한 비교연구로서, 사회정책의 구체적인 영역 하나하나에 대한 것이거나 사회정책 전체에 대해 포괄적인 설명을 하는 연구가 이것에 포함된다.

둘째, 문제영역(Problem Areas)의 비교연구로서, 사회정책이 해결하려는 여러가지 사회문제 해결의 代案들에 관한 연구가 그것이다. 또한 특별한 정책분야에 대한 연구에 더불어, 빈곤과 범죄 등과 같은 사회문제를 정의하고 개념화하려는 노력이 활용되는 것도 포함된다.

세째, 要救護者들 집단(Groups in Need)에 대한 연구로서, 예컨대, 편부모 가족, 노인, 학령전 아들에 대한 것이라든지 실업에 대한 연구 등이 대표적인 연구들이다.

네째, 외국의 사회정책에 대한 연구로서, 이것은 자국의 사회복지가 아닌 내

8) J. Higgins, *op.cit.*, pp.20~25.

최선화·이혜경, *op.cit.*, pp.30~35.

용을 주로 기술적으로 연구한 것들이다. 여기에는 진실로 비교적인 것은 별로 없고, 대신에 비교가 잠정적인 것으로 나타나며, 이것을 연결시키는 일은 독자들에게 남겨놓고 있다.

다섯째, 외국의 정책영역에 대한 연구로서, 위의 것은 외국의 정책전반에 대한 설명을 한 것이라면, 여기에서는 정책의 어떤 특정지역에 집중되어 있는 연구를 말한다. 이러한 연구들은 자국의 특정영역에 대한 시사점을 찾기 위해 비슷한 다른 나라의 그것을 연구하는데 그 목적을 지닌다.

여섯째, 총복지지출(Total Welfare Spending)의 비교이다. 이들 연구는 거의 전부가 量的인 것이며, 비교연구를 위한 개념정의의 문제가 많이 존재하고 있다. 따라서 비교연구에 사용할 비교통계치를 수집하고 채색하는 데 따르는 방법론적인 어려움이 존재하고 있다.

일곱째, 시차별 비교(Comparisons Over Time)이다. 국내적·국제적으로 일정한 기간동안의 사회정책의 발전을 비교연구한 것을 의미한다. 여기에는 특정의 정책변화를 기술하거나 사회법령의 획기적인 사건을 기록하는 데 집중하기도 한다. 때로는 이들 변화과정에 있어 국가의 역할, 국가복지의 역할, 복지의 공적제공자와 민간제공자간의 상호관계가 변화함을 보여주는 연구도 포함된다.

여덟째, 상이한 체제와 유사한 체제간의 비교연구이다. 이들 비교연구는 특히 정치적으로 상이한 체제나 유사한 체제사이에 특정한 사회문제와 사회유구를 어떻게 대처하는가를 연구하는데 초점을 두고 있다.

아홉째, 제반개념과 쟁점들의 비교연구들이다. 여기에는 비교과정에서 나온 개념에 대한 연구와 정책문제들을 집중적으로 다루는 광범위하고 다양한 연구들을 포함한다. 예컨대 사회정책의 사회통제적 수단에 대한 개념이 역사적으로 그리고 국가간에 어떻게 활용되고 있는지 연구하는 등을 말한다.

이렇게 볼때 비교사회정책 연구의 유형은 궁극적으로 '무엇을 어떻게 비교할 것인가' 혹은 '비교의 목적이 무엇인가'에 따라, 연구자에 따라 다양하게 구분될 수 있을 뿐이며, 모든 비교를 포괄하는 단 하나의 비교법은 존재할 수 없다.

황진수와 현의성에 따르면, 지금까지 사회정책에서 비교연구의 명칭을 붙이

고 있는 연구들은 多文化間 비교연구(Cross-Cultural Comparative Study), 同一社會內에서의 文化間 비교연구(Intra-Cultural Comparative Study), 多國家間 비교연구(Cross-National Comparative Study) 및 單純事例研究(Single Case Study) 등에 포함시킬 수 있다⁹⁾ 고 하였다.

다문화간 비교연구란 두 개 이상의 문화와 관련하여 사회복지체계를 연구하는 것을 말하며, 동일 사회내에서의 문화간 비교연구란 복합인종이나 문화를 지닌 민족으로 이루어진 사회나 국가내에서 상호 사회복지체계를 비교연구하는 것을 말한다. 그리고 다문화간 비교연구는 둘 이상의 국가에서 실시하고 있는 복지체계를 서로 비교연구하는 것을 의미한다. 마지막으로 단순사례연구란 특정한 사회나 국가의 특정 사례 하나 하나를 연구함으로써 그 사례의 전체적인 측면은 물론 그 의미를 충분히 이해하는 데서 이를 비교연구의 범주에 포함시킬 수 있다. 물론 이때 단순사례연구는 엄격한 비교연구의 논리위에서 이루어져야 한다.

Jones는 1985년에 당시까지 연구된 비교사회정책연구의 문헌을 정리하여 분류를 시도하였는데 여기에는 연구의 주된 관심, 방법론상의 특징 및 연구 대상의 초점 등의 측면에서 다소 체계적이고 포괄적인 분류를 시도하였다. 즉 그녀는 세가지 종류의 의문을 제기하고 여기에 맞추어 분류를 시도하고 있다. 첫째는 연구자의 주된 관심은 무엇인가, (서술적, 해석적, 이론구축에의 관심), 둘째, 연구의 방법은 무엇인가(경험적, 문헌적, 양적, 개념적 연구방법) 셋째, 연구의 초점은 무엇인가(역사적인 것과 현재의 것, 그리고 여기에 대해서 각각 정책결정, 정책영역, 혹은 전체체계/정책환경에 대한 초점) 등에 대해서 체계화를 시도하였다.¹⁰⁾

9) 황진수·현외성, *op.cit.*, p.345.

10) C. Jones, Patterns of Social Policy, Tavistock Publications, London, 1985, pp.22-30.

(표 1)

비교사회정책 연구 유형

| 주요관심 영역 | 서술적 | | 해석적 | | 이론구축적 | |
|--|--|--|---|--|-------|-----|
| | 경험적 | 문헌적 | 양적 | 질적 | 개념적 | 방법적 |
| <p>출처: 역사적</p> <p>(i) 정책부문/정책</p> <p>(ii) 전체제</p> | <p>서비스 발달 혹은 정 단대화에 대한 상세한 역사 eg. Boyd 1969.</p> <p>국가의 주요한 과업 임/ 수많은 소위 국가 간 비교연구는 실제로 는 특정한 자기 나라에 만 한정되는 경향이 있 다 eg. Handl 1982</p> | <p>사회정책 발달의 특징 한 측면에 대한 연구 eg. Heclio 1974.</p> <p>복지발달에 대한 공범 검토 eg. Rinalinger 1971.</p> | <p>특정한 지표나 특 정한 분야의 시계열 eg. Kuhnle in Flora and Hei- denheimer 1981</p> <p>'복지국가' 발달 을 설명하기 위해 사용 되는 시계열적 자료 eg. Flora and Alber, in Flora and Heidenhei- mer 1981; Heis- ler and Peters, in Ashford 1978.</p> | <p>(iii) 발전적 도구 (neu- ristic tool)로 서의 분석적 용 어 eg. Marxist 대 다원주의적 기능주의 대 갈등이론자들 (Alber 1982) Mishra 1981</p> | | |
| <p>현대의</p> <p>(iv) 정책결정</p> <p>(v) 정책부문/정책</p> <p>(vi) 전체제</p> | <p>외국의 사례에 대한 상세한 사례연구 eg. James 1979; Jones 1977</p> <p>서술적 검토-개발 서비스/개발 정책 eg. Rodgers, Doran, and Jones 1979; Kahn and Kamerman 1976, 1978; Kain-Cau- dle 1973. 외국으로부터의 교훈 eg. Abel-Smith 1976; Wilkinson 1977; Walker, Law- son, and Town- send 1984.</p> <p>국가와 국가간의 사 례연구 eg. Roders, Greve and Mor- gan 1968.</p> | <p>분석적 정책의 사회 연구 혹은 두개의 정책 적 사례연구 eg. Heidenhei- mer, Heclio, and Teich Adams 1975.</p> <p>국제간 부문별 비교 설명 eg. Donnison and Ungerson 1982; Higgins 1978; Wilson T. in Wilson 1974.</p> <p>복지국가의 국가간 비교연구 eg. Mishra 1984; Offe 1984.</p> | <p>정책선택과 결과의 지표를 바탕으로 한 분석 eg. Hofferbert 1974; Frey and Pomeroyne 1978.</p> <p>부문적인 효과의 지 표에 근거를 둔 비교 연구 eg. Maxwell 1981; McGuire 1981.</p> <p>일반적인 사회정책 의 특성에 대한 지표 에 바탕을 둔 연구 eg. Wilensky 1975 and in Flo- ra and Heiden- heimer 1981; Al- ber in Loney, Boswell, and Clarke 1983; Es- tes 1984.</p> | <p>정책결정 분석의 모델 /틀 eg. Ball et al. 1975; Rose 1973.</p> <p>(사회) 정책의 범 주와 eg. Pittman 1974; Peters, Do- ughtie, and Mc- Culloch 1977.</p> <p>(iv) 발전적 도구로서 전체제에의 분석적 인 모델 eg. Easton 1965; Schaefer 1974.</p> <p>(v) 설명적인 이론/상 호 경쟁적인 사상학 자 eg. 위와 이와 동일</p> | | |

출처: C. Jones, *Fattens of Social Policy*, op. cit., p. 24. 현역성 "한국과 대만의 노동복지정책
의 비교연구". 한국과 국제정치, 1988 가을, pp. 105~106에서 재인용

* eg. 의 저작과 저서는 위 Jones 의 책을 참조할 것

1. 주된 관심

첫째, 서술적 측면(Descriptive Approach)에 주된 관심을 둔 비교연구가 있다. 이들 연구는 사회정책의 실시와 관련하여 현재 어떻게 실시되고 있으며, 과거에 어떻게 실시되어 왔는지를 설명하는데 주된 관심을 갖는다. 다른 나라의 상황과 실정을 묘사함으로써 어떤 보편적인 점을 찾을 수 있으며, 사회문제나 사회정책 대응책을 모색하는데 가능한 시사점을 발견할 수 있다.

이들 연구는 단순한 서술만을 요구하는 것이 아니고, 여기에는 특정의 사회문제나 사회정책을 둘러싸고 있는 여러가지 상황을 균형있고 민감하게 묘사해 주는 체계적이고 구조적인 서술(Constructive Descriptive)을 요구한다. 사실 바로 이러한 자료의 축적을 통해서 국가간 비교연구의 지식과 이해를 증진시켜 갈 수 있다.

둘째, 해석적 측면(Interpretative Approaches)에 관심을 가진 비교연구이다. 이들 연구에서는 여러가지 증거나 사실들이 의식적이고 명백하게 열거되며, 처음부터 다소 불명확하게 개념규정된 설명적인 개념틀이나 가설위에서 이루어지는 점에서 첫째의 서술적 접근법과는 다르다. 개념적 틀이 시종 제시되는 증거나 사실을 지배하게 된다.

이러한 해석적 접근책에 바탕을 둔 비교연구는 전자에 비하여 연구자의 주관적인 판단에 더욱 의존하게 되는데, 그것은 명백한 해석적 준거들에 따라서 선택과 강조점이 주어지기 때문이다. 따라서 바로 이런 점에서 서술적 접근보다는 때에 따라 해석적 접근이 한층 많은 단점을 지닐 수 있는 가능성이 존재한다.

셋째, 이론구축적(Theory-Building) 접근책인데, 이것은 명백한 가설이나 분석적 준거틀을 지닌 채 사실이 제시된다는 점에서 해석적 연구와 비슷하다. 그러나 이들 사이에는 근본적인 차이가 존재한다. 해석이란 사건이나 상황을 사후적으로 설명하고 평가하는 것이라면, 반대로 이론구축이란 어떤 의미에서 사건이나 상황에 관계없는 것이다. 이 경우에는 그 대상이 하나의 특정한 경험을 설명하는 것이라기보다는, 과거, 현재, 미래에 걸쳐있는 전체적인 범주의 경험을 이상적으로 설명하는 것이다. 이처럼 가설과 준거틀이 서술적

설명의 경우에는 암묵적이고 부가적으로 덧붙여져 있고, 해석적 설명의 경우는 지시적이라면, 이들 가설과 증거들은 이론구축의 자료가 되는 셈이다. 이론구축 접근은 사회정책의 특징상 엄밀한 자연과학적인 실험에서와 같은 분석과 비교는 어렵고 여전히 그 초보적인 단계에 머물러 있는 실정이다.

2. 방법론

첫째, 경험적 방법론(Empirical Methods)은 이성적인 지식보다는 경험을 강조하는 정신적 태도로서, 이것은 영국 사회정책의 기본적인 토대를 이루고 있다. 이러한 방법론은 실용주의적이고 절충주의적인 성격을 띤다. 이러한 방법에는 참여관찰, 작업적 경험(Work Experience), 사회의 실태조사 기법, 공식적·비공식적 인터뷰, 관공서나 사회기관 기록의 차문과 조사, 문헌 검토 등이 포함된다. 이 방법의 장점은 비교사회정책 연구에서 융통성을 지닌다는 점이며, 반면에 단점은 불완전한 질적 수준, 비교가능성의 약화, 신뢰성과 타당도의 저하 등이 우려되는 점이다.

둘째, 문헌적 방법(Documentative Method)인데, 이는 경험적 연구에 흔히 사용될 수 있지만, 여기서는 특히 앞의 비교사회정책연구 유형의 도표에서 보듯이, 해석적 연구에 연관되어 사용될 때는, 이러한 방법이 자료수집의 한가지 방식이나 지배적인 방법이 되기도 한다. 연구자의 해석이 주관을 배제하고 일차적인 연구자의 서술로써 거둘 수 있는 설명을 시도하려면, 일차적 자료(관공서나 기타 다른 기록들)나 이차적 자료(예컨대 구조적 서술) 등을 담은 문헌상의 자료에 의존하는 일이 합리적이고 현실적이라고 기대된다. 결국 비교사회정책 연구에 있어서 적절한 문헌상의 자료를 어느 정도로 활용할 수 있는지가 매우 중요한 방법론상의 관건이 되며, 특히 해설적인 측면에 주된 관심을 가진 비교연구에서 더욱 그러하다는 것이다. 따라서 이 경우에 의존하게 되는 자료의 특성, 질적수준, 그리고 비교가능성 등이 중요한 요소이며, 여기에 방법론상의 위험이 존재한다.

셋째, 양적 방법(Quantitative Techniques)으로서, 이 방법 역시 부분적으로서 해석적 접근과 또다른 부분적으로는 이론구축적 접근에 모두 걸쳐있는 방법이다. 양적 방법은 해석적 연구에 문헌상의 방법이 보완적인 방

법으로 사용되고 있다. 이 방법은 분석적 증거들과 설명을 제시함으로써, 문헌적 방법에 비하여 한층 해석력을 정확하고 객관적으로 만들어 준다. 通時的 分析(Diachronic Analysis), 지표(Indicator)를 사용한 연구라든지, 상관관계(Correlation)에 따른 설명 등의 실증주의적 사회과학 기법을 활용하는 방법이 원용된다.

단순한 해석은 점차 이론구축으로 나아가게 되는데, 이 경우 관심은 문제의 자료에다 분석적인 공식을 단순하게 적용하는 것이 아니라, 이들 공식을 검증하고 개발하는 데에 관심을 가진다. 이것은 일련의 연결되고 검증가능한 명제를 개발하고 궁극적으로는 社會政策學(Science of Social Policy)에로 나아가는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 과정에서 양적 방법이 넘어야 할 네가지 난점이 존재하는데 이것은 비단 비교사회정책 자체에만 특별한 것은 아니다. ① 양적분석과 이론구축은, 실제로 획득될 수 있는 지표에 바탕을 둘 때 비로소 실효성을 가질 수 있다. ② 선정된 척도의 신뢰성의 문제이다. ③ 선정된 지표의 타당성의 문제이다. ④ 객관성의 문제로서, 양적 분석은, 결국 각 사례에서 고안되거나 응용된 공식이 객관적인 정도만큼 객관성을 지닌다는 것이다.

네째, 개념적 방법론인데, 이것은 어떤 사건을 즉각적으로 바라보지 않고 조금 간격을 두고서 유형이나 과정을 생각하고, 또한 어떠한 단순한 경험적 검증으로서 잘못이 쉽게 드러나지 않는 용어를 사용하여 연구자들이 관찰한 것을 표현하는 방법이다. 여기서 말하는 개념적 방법 혹은 이론화라는 방법이 지닌 가치란, 어느 특정의 이론이 옳고 그른 것을 논하기 보다는, 다양한 개념적 증거들(Conceptual Frameworks)이 사회정책 자료의 해석에 유용한 도움을 주는 정도를 말함이다.

3. 초점

여기에는 시간적 길이(Length)의 차원과 관심의 넓이(Breadth) 혹은 깊이(Depth)의 차원으로 구분된다. 시간적 길이란 일차적인 연구관심이 역사적이나 혹은 발달에 초점을 맞추느냐에 대한 가름이다. 이에 반하여 넓이 혹은 깊이란 연구의 주된 관심이 특정의 정책결정에 대한 것이냐, 사회정책

의 특정 영역(예컨대, 보건, 개인적 사회서비스 등)에 관한 것이나, 특정 사회문제(예컨대, 빈곤)에 대해서나, 혹은 목표집단(Target Group)(예컨대 노인들), 또는 한 국가나 여러 국가의 전반적인 사회정책에 대한 것이나 등에 대한 가름이다. 따라서 이들 모든 연구는 상세함에 정도차이가 있으며 깊이 또한 다르게 될 것이다.

이상에서 논의한 세가지 측면 혹은 차원은 앞의 도표에서 보는 바와 같이 각기 서로 상응한 관계에 있으며, 또 거기에 따른 비교사회정책 연구의 다양한 유형이 존재할 것이다. Jones는 이러한 측면에서 비교사회정책 연구의 문헌을 정리하여 앞의 표로 제시하였다. 물론 Jones 이후에도 수많은 비교사회정책의 연구들이 쏟아져 나오고 있다. 그럼에도 불구하고 앞의 표는 비교사회정책 연구의 흐름을 분석하는 유용한 준거가 될 수 있다.

IV. 비교사회정책 연구의 새로운 흐름

비교사회정책 연구는 앞장에서 논의한 바와 같이 이제 상당히 진척을 이루어오고 있는 실정이다. 이러한 연구과정에서 또 하나의 새로운 경향이 일어나고 있는데, 그것은 지금까지의 비교사회정책 연구가 서구의 선진 자본주의 국가를 대상으로 하고 있으며, 따라서 소위 제3세계라 불리는 개발도상국이나 사회주의 국가에 대한 비교사회정책 연구가 미흡하였다는 반성에서 이들 국가군에 관한 연구의 필요성이 대두되었음을 말한다.

전자의 경우는 MacPherson¹¹⁾ Midgley¹²⁾ 그리고 이들 들,¹³⁾ Hardi-

11) Stewart Macpherson, Social Policy in the Third World, Allanheld Qsman & Co. Publishers, inc., N.J., 1982.

12) James Midgley, Professional Imperialism, Heinemann, London, 1981.
 . Social Security, Inequality, and the Third World, John Wiley & Sons, N.Y., 1984.
 . "Social Welfare Implication of Development Paradigms", Social Service Review, 1984.
 . Diffusion and the Development of Social Policy, JSP., 1984.

13) Stewart Macpherson & James Midgley, Comparative Social Policy and the Third World, Wheatsheaf, London, 1987.
 현의성역, 비교사회정책과 제3세계, 성은출판사, 1989.

man과 Midgley¹⁴⁾, Conyers¹⁵⁾, Livingstone¹⁶⁾, 및 Mesa-Lago¹⁷⁾ 등의 연구를 통하여 비교사회정책 연구를 제3세계에까지 확대·적용하거나 기존의 사회정책 이론과 관점을 변용함으로써 비교사회정책의 지평을 넓히고 있다.

후자의 경우 사회주의 혹은 공산주의국가의 사회정책에 대한 비교연구의 필요성도 점차 대두되고 있다. 그동안 사실 한정된 범위내에서 이들 국가에 관한 직접·간접적으로 비교연구가 있어 왔다. 이들 사회주의 국가의 사회정책과 연관된 비교연구는 두가지 점에서 그 흐름을 찾을 수 있는데, 첫째는 선진 자본주의 국가내의 사회정책과 사회복지를 비판하고 그 문제점을 모색하려는 데서 나온 소위 마르크스주의적 관점과 연결된 논의와, 둘째는 현실적으로 존재하는 사회주의 국가가 지닌 사회정책 자체에 대한 관심에서 나온 연구들이 그것이다. 후자의 경우는 Madison¹⁸⁾, Osborn¹⁹⁾, Navarro²⁰⁾ George와 Mauning²¹⁾, Dixon²²⁾, 및 Deacon²³⁾ 등의 연구가 있으며, 사회주의 사회정책과 자본주의 사회정책을 함께 비교 분석한 연구로서는 Rimlinger²⁴⁾, Mishra²⁵⁾, Leichter²⁶⁾ 등의 것을 예로 들 수 있는데,

-
- 14) M. Hardioman & J. Midgley, The Social Dimensions of Development, John Wiley & Sons, N.Y., 1982.
- 15) Diana Conyers, An Introduction to Social Planning in the Third World, John Wiley & Sons, N.Y., 1982.
- 16) Arthur Livingstone, Social Policy in Developing Countries, RKP., London, 1969.
- 17) Carmelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America, University of Pittsburgh Press, 1978.
- 18) Benice Q. Madison, The Social Welfare in the Soviet Union, Stanford University Press, USA, 1968.
- 19) Rebert J. Osborn, Soviet Social Policies, The Dorsey Press, 1970.
- 20) Vicente Navarro, Social Security and Medicine in the USSR, Lexington Books, 1977.
- 21) Vio George & N. Mauning, Socialism, Social Welfare and the Soviet Union, RKP., London, 1980.
- 22) John Dixon, The Chinese Welfare System, Praeger, New York, 1981.
- 23) Bob Deacon, Social Policy and Socialism, Pluto Press, London, 1983.
- 24) Gaston V. Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europa, America, and Russia, John Wiley & Sons Inc., 1971.
- 25) R. Mishra, Society and Social Policy, The Macsnillan Press Ltd., 1977.
- 26) Howard M. Leichter, A Comparative Approach to Policy Analysis, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

1. 제3세계와 비교사회정책 연구

지금까지 비교사회정책은 주로 선진 서구자본주의 국가의 사회정책과 사회복지에 대한 연구가 미흡하였고, 따라서 대개 이들 개발도상국의 사회정책 연구에 관한 문헌이 확실히 드물었다. 그래서 지금까지 제3세계 국가들이 자체적으로 혹은 제3세계 국가군 안에서 자체적으로 사회정책 연구가 거의 없었다고 서구 사회정책학계에서 알고 있었던 것이 사실이다. 그러나 실제로는 이들 제3세계 국가들의 사회정책 연구는 어느 정도로 축적되어 왔다고 한다. 다만 그 내용이 몇가지 이유로 인하여 서구 사회정책학계나 비교사회정책 연구잡지 등에 알려지지 않았을 뿐이라고 한다.²⁷⁾

Macpherson과 Midgley는 그 이유를 아래와 같은 몇가지로 설명하고 있다.²⁸⁾ 첫째, 서구의 사회정책잡지나 사회사업잡지 또는 사회정책이라는 표제의 출판물 전문으로 하는 서구 출판사에서 제3세계의 사회정책 관련 자료에 흥미를 별로 느끼지 못하며, 따라서 게재시에 우선권을 낮추는 경향이 있다는 것이다. 그리고 대부분 서구나 제3세계의 사회복지, 사회정책 관련학과에서 서구의 접근책과 경향을 선호하고 따르는 사실에서 비롯되었다는 것이다.

사회정책 연구가들이 제3세계 사회정책 연구를 모르게 된 또 다른 이유는 이 연구의 학문적 다양성에 있다. 사회정책이 하나의 학문적 주제로 제도화되어 있고, 그리하여 국가의 복지체계에 대한 핵심적인 연구를 수행하는 영국과는 다르게, 제3세계의 경우는 사회정책연구가 여러가지 학문분야에서 수행되고 있다. 예컨대 개발도상국에서 발전연구와 연관된 경제학, 사회학, 행정학, 정치학에서 특히 사회정책이 연구되어 왔음은 특기할 만한 사실이다.

또 다른 문제는 하나의 학문적 주제로서 사회정책이 제3세계에서 상대적으로 미발달되어 있다는 점이다. 영국에서 존재하는 것처럼 그리고 그 주제가 사회사업대학에서나 사회학과에서 하나의 보조적 논제로서 가르쳐지고 있는 것처럼 개발도상국의 대학에서는 상대적으로 거의 社會行政學科가 없을 뿐

27) Stewart Macpherson & James Midgley (현의성역, 비교사회정책과 제3세계, 성은출판사, 1989.

28) Ibid.

만 아니라 사회정책연구는 소수의 연구가들에 의해 진행되어 왔다.

이러한 문제에도 불구하고 그동안 제3세계의 사회정책연구가 상당히 축적되어 왔다. MacPherson과 Midgley는, 이들 연구를 논자에 따라 여러가지 형태로 분류가 가능하지만, 여러가지 연구의 질적 특성에 대한 통찰력을 제시해 줄 뿐만 아니라, 그것들이 지닌 다양한 목적을 구분할 수 있고, 또한 發見的 價値(Heuristic Value)를 지닐 수 있다고 생각되는 세가지 범주로 구분하여 설명하고 있다. 그것은 서술적(Descriptive), 규범적(Normative), 그리고 분석적(Analytical) 연구이며, 규범적 연구는 다시 자문(advisory), 및 평가(Evaluative), 연구로 세분하여 설명하고 있다.

(1) 서술적 연구

제3세계의 사회정책 연구중 서술적 접근(Descriptive Approach)은 사회복지제도의 발달에 대한 역사적·연대기적 설명을 하거나, 현재 사회복지제도의 실제와 행정적 실무를 분석하고, 또는 주로 法定福利對策의 행정적·법률적 내용을 서술하는 등으로 나타난다. 사회복지제도중 어느 하나를 선택하거나 전체를 그 발달과정을 자세하게 사실적으로 그리고 연대기적으로 서술하는 형식을 취한 연구가 제3세계 사회정책연구에서 흔히 눈에 띈다.

다음으로는 현재의 사회복지제도의 행정적인 특성, 자원, 비용, 적용범위, 급여 등에 초점을 두고 서술적인 설명을 시도하고 있다. 이러한 연구 역시 제도 전반에 걸친 것이나 특정 제도 하나의 특성이나 자원, 비용, 급여내용, 적용범위, 행정적 특성 등을 고찰하고 있다. 마지막으로 사회복지제도의 분석을 위해 편의상 그것을 지배하는 입법을 분석하는 형태의 연구가 있다. 이들 연구 역시 법률적, 행정적인 내용에 집중되는 경향을 보인다.

서술적인 연구의 약점으로는 법정대책에 관심을 두게 됨으로써, 자발적이고 민간수준에 존재하는 사회복지 대책에 대한 연구를 간과하게 되는 경향을 들 수 있다. 사실 제3세계의 사회복지는 서구사회의 공식적·법정대책이 미약한 대신, 민간수준이나 자발적·비공식적 복지대책이 잘 발달되어 있어, 서구 사회와는 매우 이질적인 성격을 띠고 있다. 따라서 이 부분에 대한 연구는 비교사회정책 연구에서 매우 의미있는 연구내용이다. 이러한 연구를 통하여 제3세계는 토착적인 사회복지 대책을 수립하는데 하나의 모형으로서 유용한 토

대가 될 수 있으며, 동시에 서구 사회도 그들이 직면한 국가복지 위주의 복지대책의 한 해결책으로서 유용한 시사점을 찾을 수 있는 것이기 때문이다.

제3 세계의 서술적인 연구가 갖는 또 하나의 약점은 역사적 연구에 있어서나 현재의 사회복지대책의 분석에 있어서, 모두 사회정책 이론 형성에 도움이 될 수 있는 논리적이고 체계적인 자료를 제시하지 못한다는 점이다. 그 말은 이들 제3 세계의 사회정책 연구들이 대부분 사실의 나열이나 현상의 일차적인 서술에 그치고, 그것을 둘러싼 사회적, 정치적, 경제적, 문화적 맥락을 간과하거나 일반이론적인 의미를 갖도록 연결되지 못하고 있다는 것이다.

(2) 규범적 연구

규범적(Normative) 사회정책 연구는 서구에서 많은 논란을 받아 왔지만 사회정책의 이론화와 사회복지의 실천이란 맥락에서 나름대로 기여한 바가 크다. 제3 세계의 사회정책 연구에서도 규범적 성격을 지닌 연구가 두드러지고 있다. Macpherson과 Midgley는 규범적 연구를 자문적 규범연구와 평가적 규범연구로 세분하여 설명하고 있다.

전자, 즉 자문연구(Advisory Study)는 제3 세계의 각국에서 사회복지대책을 새롭게 수립하거나 개선키위한 목적으로 이루어지는 제반 사회정책 연구에 잘 활용되는 것이다. 이들 자문연구는 개발도상국에서 사회복지 제도를 수립하거나 개선하려고 할 때, 외국의 전문학자나 혹은 국제기관-예컨대, 유엔, 세계보건기구, 국제노동기구 등에 의뢰하거나, 또는 서구 산업국가들이 개발도상국에 원조를 목적으로 국제기관에 의뢰하는 경우에 이루어지는 경향이 있다. 그러므로 이들 자문연구는 개발도상국의 특수한 상황을 반영하면서 이루어지기 때문에, 그 지역이나 사회에서는 실제적으로 유용하지만, 일반적이고 보편적인 의미를 찾는 데는 다소 설명력이 떨어진다. 이러한 자문연구를 통하여 서구로부터 온 자문관들에 의하여 새로운 정책아이디어나 제도, 프로그램들이 개발도상국에 전파(Diffusion)되는 사례가 허다하다.

후자, 즉 평가연구(Evaluative Study)는 미리 정의된 기준에 따라서 사회정책의 결과를 평가하기 위한 사회정책의 분석을 의미한다. 평가연구는 구체적인 프로그램상의 권고를 행하기 보다는, 정부의 사회정책이나 복지대책

의 실효성이나 가능성있는 효과 등을 조사하고 평가하게 된다. 이들 연구는 개발도상국의 사회복지 계획에 관심을 갖기보다는, 사회복지에 대한 여러 접근책과 정책결정의 여러가지 유형을 비교·평가하는데 한층 더 관심을 가진다. 이러한 점에서 볼 때, 자문연구와 평가연구는 양자 모두 이미 제시된 기준과 가치에 따라 정책결정자들에게 실제적으로 의미를 지니는 결과를 도출한다는 점에서 규범적 연구에 속하며, 따라서 이런 점에서 후술하게 될 분석적 연구와 구별된다. 즉 규범적 연구는 여러가지 사회정책상의 대안들의 결과를 평가하고 자문하여, 사회정책 프로그램이 천명된 목적을 충족시키는지 않는지를 결정함으로써, 이들 연구들은 효과적인 개입전략을 마련해 하는 규범적인 지침을 사회계획가나 정부의 정책결정자들에게 제시해 준다.

규범적 연구에서 하나의 위험한 요소로 지적할 수 있는 것은, 평가나 자문에 대한 기준의 문제이다. 예컨대, 사회복지정책의 가치로 인식되고 있는 평등성(Equality), 공평성(Equity), 사회적 적절성(Social Adequacy) 등이 개발도상국의 여건을 고려함이 없이, 서구의 문화와 사회·정치·경제적 상황에 맞추어서 연구에 적용될 때, 부적절한 제도의 수립과 프로그램의 설정이 이루어져 또다른 새로운 문제를 야기시킬 우려가 있다. 또 욕구(Need) 분배와 재분배, 참여 등의 기준도 또한 그러할 것이다.

(3) 분석적 연구

규범적 접근과는 달리 분석적 연구(Analytical Study)는 평가적인 기준에 비추어 기존의 사회적 대책을 논평하지도 않고 사회복지 프로그램을 수정기 위하여 사회정책의 이론과 지식을 응용하지도 않는다. 오히려 분석적 연구들은 추상적이고 이론적인 용어으로써 복지현상을 설명하려고 한다. 그리하여 사회정책을 둘러싼 일반화된 이론과 설명을 도출하려는 노력을 하게 된다.

개발도상국의 사회정책연구는 거의 분석적 연구가 없다고 해도 과언이 아니라는 것이다. 있다고 해도 그것은 제3세계의 특징을 무시하고, 서구 자본주의 국가에서 개발되고 축적된 이론체계를 무비판적으로 수용하여 적용한 사례에 지나지 않는다고 하였다. 이런 점에서 볼 때 서구의 사회정책 이론이 개발도상국에 그대로 적용될 수 있는지에 대해 면밀한 검토가 요구된다고 하겠다. 따라서 비교사회정책 연구의 필요성이 그만큼 요구되고 있다. 이러한

검토를 통해서 얻어진 사회정책의 이론은 그 활동범위가 한층 넓어지고 전 세계적인 일반 이론으로서 자리를 잡을 수 있을 것이다.

2. 사회주의 국가와 비교사회정책 연구

사회주의 국가의 사회정책에 대한 연구 역시 많지 않다. 이 부분도 사회주의 국가내에서 자체적으로 이루어진 연구는 어느 정도 있을 것이지만, 제 3세계의 사회정책연구와 마찬가지로 영어권 특히 영국의 사회정치학계에서 드물게 보인다. 지금까지 사회정책 연구에서 사회주의 국가의 사회정책에 대한 연구가 제한적인 이유는 이들 연구를 둘러싼 내외적인 요인의 결과로 판단된다.²⁹⁾ 연구외적 요인이란 우선 무엇보다도 자본주의 사회와 비슷한 사회정책이 사회주의 국가에서 실시되고 있어야 하고, 여기에 더하여 실시되는 사회정책에 대한 자료가 존재해야 한다. 바로 이점에서 볼 때, 사회주의 국가의 사회정책은 자본주의 국가의 사회정책과는 매우 이질적인 성질을 지닐 뿐만 아니라 사회주의 국가의 특성에서 나오는 사회정책에 관한 활용가능한 자료의 부족과 인위적인 통제와 조작 가능성이 존재함³⁰⁾으로써, 사회주의 사회정책 연구의 어려움이 있다고 볼 수 있다.

또한 연구내적 요인으로서, 근본적으로 사회행정학과의 전통에 있어서 사회주의 사회정책을 거부하게 되었을 뿐만 아니라, 따라서 나아가 동구 사회주의 국가의 사회정책에 대한 관심을 간과할 수 밖에 없는 상황에 이르렀던 것이다. Deacon은 이점에 대해서, 사회행정의 대비안적 전통이 반마르크스주의적이었을 뿐 아니라, 마르크시즘에 대해서도 잘 모르고 있었으며, 복지급여와 복지욕구를 둘러싼 총체적인 사회관계에까지 분석할 수 있는 力量이 부족하였다고 말하였다.³¹⁾

이러한 과정을 거치면서 사회주의 국가의 사회정책에 관한 연구가 제한적

29) 현외성, "소련 사회보장의 연구", 사회보장논집 제7집, 동국대부설 한국사회보장연구소, 1988.

30) Joyce K. Kallgren, "Social Policy in Communist States", Problems of Communism, 1979, p.69.

31) Bob Deam, op.cit., pp.3~5.

이나마 있어왔다. 그러나 이들 논의는 어디까지나 자본주의 국가체제에서 본 사회주의 사회정책-바꾸어 말하면, 자본주의 체제에 바탕을 둔 이론과 방법론, 그리고 대상에 비추어 본 사회정책-이므로, 체제상의 차이로부터 발생할 수 있는 사회정책의 본질적인 특성과 요소를 간과할 수 있는 한계를 지나기 쉽다. Mishra는 두 체제간의 사회정책에 대한 기본적인 차이를 염두에 두면서 사회주의 국가의 사회정책에 관한 비교연구를 실행하여야 할 것임을 지적하였다.³²⁾ Osborn 역시 사회주의 국가의 사회정책은 자본주의 국가의 사회복지서비스에 대한 정책이라는 제한적인 활동을 넘어서, 임금이나 고용형태에 대한 직접적인 조정을 포함하여 소위 '사회적 임금'이나 '사회적 소비'까지도 포함하는, 매우 포괄적이고 총체적인 국가의 노력을 사회정책 개념에 넣어야 한다고 주장하였다.³³⁾ 소련의 사회정책에 대한 연구를 시도한 George와 Mauning도 역시 이러한 입장에 동의하면서 ROOs의 입장을 수용하였다. 즉, 사회주의 사회정책이란 국민의 욕구와 생활방식과 연관된 사회생활 영역에서 사회적 관계, 과정 및 구조를 관리하고 발전시키는 집합적 활동의 총체이며, 이것은 사회적 불평등의 소멸과 계급없는 사회의 창조를 지향한다³⁴⁾고 하였다. 또한 사회주의 사회에서 사회정책 연구에 관심을 갖고 활동하고 있는 Zsuzsa Ferge는, 자본주의 체제하에서 시행하고 있는 사회정책의 제한적이고 치료적인 성격을 사회주의 체제하에서 실시되는 총체적인 사회정책(Societal Policy) 개념으로 바꾸어져야 한다고 주장하고 있다. Ferge가 말하는 총체적인 사회정책 혹은 구조적인 성격을 띤 정책이란 사회성을 의도적으로 바꾸고, 기본적인 사회적, 인간적인 관계를 변화시키는데 목적을 가지는 것을 내포하고 있다고 한다. 그리하여 그녀는 다음과 같이 사회주의 국가의 사회정책 개념을 논하고 있다. '사회정책이란 개인적인 기여도와 혹은 성취도에 관계없이, 모든 개인의 생존을 위한 무조건적인 권리라는 원리에서 제공되는 것을 의미한다. 하지만 그 권리는, 개인이란 사회에 대

32) R.Misha, op.cit. (표갑수·장소영역, 사회이론과 사회정책, 한국복지정책연구소, 1982, pp.131~134.)

33) R. J. Osborn, op.cit., pp.17~38.

34) George & N·Mauning, op.cit., p.166.

하여 상호호혜적인 의무감을 느낀다는 전제위에 바탕을 둔 것이다. ...생산과 분배간, 어떤 일의 수행과 보상간, 그리고 사람들이 받는 것과 주는 것 사이에 존재하는 관계는 없어진다' 35) 이와 같이 사회주의 국가의 사회정책은 그 개념에서부터 체제와 구조상의 차이를 반영하게 되므로, 자본주의 국가의 사회정책과는 다르다. 따라서 비교연구는 시도할 때 이러한 차이를 어떻게 처리할 것인지가 난제로 되어 있고 동시에 그만큼 비교연구의 필요성 또한요청된다 하겠다.

앞에서 언급된 자료를 중심으로 하여 사회주의 국가의 사회정책 연구를 개괄적으로 살펴보자. 이들 자료에서 발견되는 첫번째 특징은 1917년 러시아 혁명후부터 사회주의 국가들중에서 그 맹주로서의 역할을 하고 있을 뿐만 아니라, 사회정책을 70여년이나 실천하여 오고 있는 소련에 관한 것이 대부분이란 점이다. 서구의 사회정책 연구자들 사이에서 서구의 복지국가나 거기에 걸맞는 사회정책을 실현하여 오고 있는 국가로서 소련을 들고 있으며, 따라서 소련의 사회정책에 관하여 비교사회정책적 관심을 표하고 있는 경향을 발견할 수 있다. 이러한 경향을 반영하여 사회주의 국가의 사회정책 연구는 대부분 소련이 그 관심으로 되어 있고 최근에 와서 동구 사회주의 국가나 때로는 비동구 국가이면서 사회주의 혁명노선을 걸고 있는 개발도상국들의 사회정책에 대한 연구서도 발견되고 있다.

둘째로 지적할 수 있는 특징은 사회주의 국가간이나 혹은 사회주의와 서구자본주의 국가간의 국가간 비교연구는 매우 드물고, 대부분이 소련의 사회정책 전반이나 그중의 하나의 제도 내용이나 그 발달을 분석하는 경향을 보여준다. 즉 단순사례연구가 주류를 이루고 있는 것을 볼 수 있다. 물론 Rimplinger, Mishra, Leichter 및 Deason 등의 연구는 서구 자본주의 국가의 사회정책과 소련의 사회정책을 비교하거나 때로는 사회주의 국가들의 사회정책을 비교하고 있으나 그 큰 흐름은 한 국가, 그것은 소련중심의 연구라 하겠다.

세째로 연구방법에 대해서 살펴본다면, 서술적 연구가 대종을 이루고 있다. 주로 소련의 사회정책 전반이나 특정의 구체적 사회정책 하나를 선택하여 그

35) Bob Deacon, op.cit., p.45.

제도의 기원과 발전, 현재의 내용분석 등에 대해서 상세하게 서술하고 있다. 따라서 이들 연구는 사회복지제도의 실천과 법적, 행정적 절차, 조직을 다루고 있다. 다만 아쉬운 점은 이러한 사회주의 국가의 사회정책이 그 효과에 있어서 어느 정도인지를 분석하고, 이러한 사회정책적 노력이 서구 자본주의 국가나 제3세계의 개발도상국 사회정책과 비교하여 어떤 유사점과 상이점이 있는가를 밝히는 데까지는 이르지 못하고 있는 점이다. 그러므로 사회주의 국가들 사이의 사회정책에 대한 공통적인 속성에 대한 개념과 이론을 도출하며, 다시 제3세계나 서구자본주의 국가의 사회정책과 연결시키기 위해서는, 사회정책 뿐만 아니라 관련된 정치, 사회, 문화, 경제 등 전반적인 연구가 뒤따라야 될 것으로 생각된다.

V. 결론 : 비교사회정책 연구의 전망

이상에서 비교사회정책 연구의 흐름을 개관하여 보았다. 여기서 앞으로 비교사회정책 연구가 어떻게 전개될 것인지를 과제와 전망이란 측면에서 예측하고 파악해 본다. 우선, 앞에서 논의한 바와 같이 비교사회정책 연구가 주로 서구 자본주의 국가에서 발달되어 온 역사적 사실에서 제3세계나 사회주의 국가의 비교연구는 사실상 간과되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 Jones의 척도로 판단한다면, 제3세계나 사회주의 국가의 비교연구는 여러가지 점에 미진한 상태이다. 예컨대 앞의 비교연구의 유형분류표에서 보듯이, 주된 관심이 서구 자본주의 국가에서도 그러하지만, 상대적으로 특히 제3세계와 사회주의 국가의 비교연구는 해석적 연구와 이론구축적 연구가 드물다는 점이다. 또한 방법의 측면에 있어서도, 상대적으로 이들 지역의 國家群에서 역시 양적연구나 개념적연구가 희소하다. 초점에 있어서도 그러하다. 특히 전체 국가의 비교, 즉 서구 자본주의 국가의 경우, 복지국가의 연구가 활발하게 이루어지지만, 제3세계나 사회주의 국가 전체의 사회정책이나 국가체제와 연관된 사회정책 연구가 많지 않다. 이런 점에서 우선적인 과제는 역시 제3세계와 사회주의 국가에서 이러한 연구가 활발하게 이루어져야 할 것으로 사료된다. 동시에 서구 비교사회정책연구계에서도 이들 지역 국가들의 사회정책

에 대한 관심과 연구가 시도되어 서구중심의 연구풍토에서 벗어나야 할 것이다.

물론 이들 각지역-서구 자본주의 국가, 제3세계 국가, 사회주의 국가-내에서도 자체적으로 지역내의 國家間 研究를 통하여 유사점과 상이점 그리고 공통적인 속성을 밝혀야 할 것이다. 이러한 지역내의 國家間 比較研究가 제각기 이루어져 지역내의 소성을 밝히고, 다시 地域間 研究, 즉 서구자본주의 국가와, 제3세계 국가 그리고 사회주의 국가간 연구가 시도되어야 할 것이다. MacPherson과 Midgley는 특히 서구자본주의 국가와 제3세계 국가 사이의 제반 비교사회정책상의 현상을 포괄하는 개념을 全世界的 視望(Aglo-bal Perspective)³⁶⁾이라고 하였는데, 이 개념은 마땅히 사회주의 국가의 사회정책까지도 포함시키는 개념이어야 할 것이다.

비교사회정책이 궁극적으로 추구하는 바는 사회정책의 일반론적인 이론과 지식체계를 수립하여, 전체 인류의 복지현상에 대한 이해의 폭을 넓히는 데 있지만, 동시에 비교적인 관점과 방법을 통하여 한 지역이나 국가의 복지현상을 보다 적절하게 이해하고 인간의 복지증진에 이바지하는 것이라면, 어떠한 전세계적 조망과 관점을 발전시키는 한편 개별국가나 지역의 독자적인 사회정책 연구 또한 착실히 수행되는 것을 요구하게 된다. 다시 말하자면 비교사회정책 연구는 한편으로는 모든 지역에 보편적이고 일반적으로 적용되는 일반지식이나 개념 또는 이론체계를 구축하기 위해 노력하면서, 또 다른 한편으로는 비교연구의 맥락에서 개별 국가나 지역의 사회정책 연구가 동시에 진행되어야 함을 의미한다. 그러므로 이점에서 비교사회정책 연구는 궁극적으로 臣大理論을 지향하느냐 個別事例에 맞는 理論을 추구하느냐 또는 中範圍理論을 가질 것이냐에 대해 논쟁이 있을 수 있다.

다음으로, 비교사회정책 연구의 유형은 주된 관심이 어떤 것이건 간에, 사회정책의 발달과 형성 그리고 그 내용을 결정짓는 외부환경과의 연관성에 대한 연구가 있다고 해도, 그것은 주로 정치, 경제, 사회, 문화라고 하는 정책환경 변수가 독립변수로서 사회정책이 이들 환경에 어떤 영향을 주어서 국

36) 현와영역, op.cit.

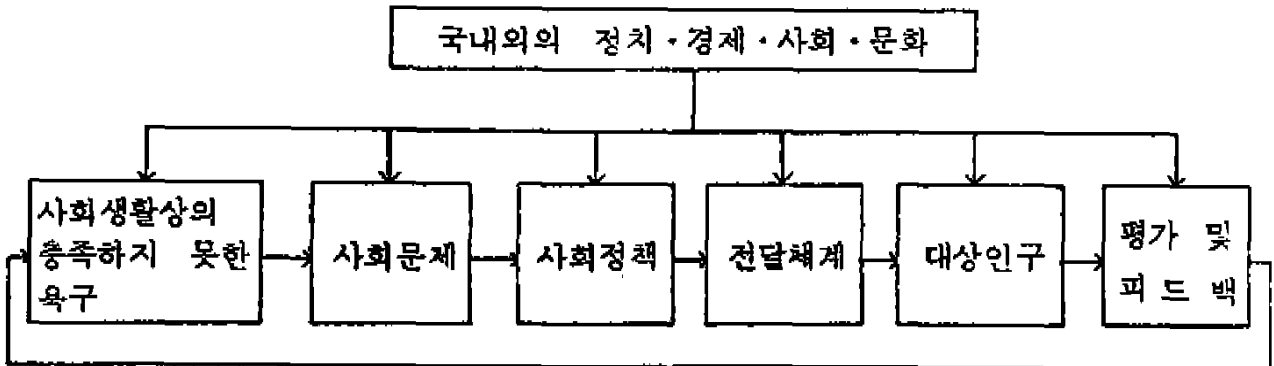
가전체에 어떤 파급효과를 가져 오는가에 대한 연구가 많지 않았음이 사실이다. 때로는 이들 정책환경변수 상호간이 사회정책에 대한 영향력에 대한 인과적인 연계를 설명하는 연구는 매우 드물다. 더 나아가 정치, 경제, 사회, 문화변수들의 차이에 따라 사회정책이 어떻게 다르고 유사할 수 있는지, 이들 변수의 하위 변수들 - 예컨대, 社會變數들중의 계급(계층), 인구구조, 가족구조 등의 형태 - 에 따른 사회정책의 결정요인과 그 효과에 따른 연구 등이 앞으로 해결되어야 할 과제로 남아 있다. 바로 이런 변수들의 상이성이 각 지역간에 어떻게 다르고 유사한가, 그리고 거기에 따라 사회정책의 발전과 내용이 어떻게 다르고 유사한가 등이 고찰되어야 할 관심거리이다. 예컨대 라틴아메리카의 사회보장정책의 발달을 관련 이익집단들의 힘의 力學관계라는 集團理論에서 설명하는 입장³⁷⁾과 코포라티즘(Corporatism)의 입장³⁸⁾에서 해석하는 것은 바로 정치적 변수들내의 하위변수들과 사회정책의 형성과 발달을 연관시킨 사례로 평가된다.

세째로, 비교사회정책 연구유형과 연관된 것으로서 복잡하고 다양한 연구유형을 일관성있게 체계화시킬 필요성이 있다는 것이다. 그 이유는 다양한 비교연구가 궁극적으로 목적하는 바가 앞에서 논의된 것처럼 복지현상의 설명과 인간복지 증진에 있다면, 비교사회정책 연구는 결국 복지현상과 직접·간접으로 연결되어 있기 때문에 그러하다. 따라서 다양한 비교사회정책 연구를 체계화시켜 그 位相을 밝혀주는 축이 필요하다. 이러한 시도의 하나로써 필자가 비교사회정책 연구의 전략적 분석틀³⁹⁾을 이미 제시한 바 있는데, 그것이 여기에 대해 하나의 시사점을 제공하리라 생각된다.

37) Camelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.

38) J. Malloy, The Politics of Social Security in Brasil, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1979.

(도표 2) 비교사회정책 연구의 전략적 분석틀



위의 전략적 분석틀은 한 나라에 있어 특정한 복지문제를 가정하여, 개인의 충족되지 못한 욕구에서부터 그것을 해결하는 과정을 단계적으로 구분하여 본 복지현상의 전체과정을 도식화시킨 것이다. 물론 이러한 복지현상을 둘러싼 환경변수로서 국내외적인 정치, 경제, 사회, 문화변수를 고려하고, 각 과정을 시간의 흐름에 따라 자연스럽게 이행하여 가는 경우도 있지만 때에 따라서는 화살표의 반대방향으로도 움직일 경우도 있다. 그리고 이러한 과정을 장기적이고 거시적으로 확대한 경우 사회정책의 형성에서부터 사회정책의 발달이란 比較歷史的인 연구가 되고, 이들 과정의 단기적인 力動에 대한 연구는 단순히 政策形成過程에 대한 연구가 될 것이고, 각 과정 자체에 관한 연구는 그 과정의 내용분석에 대한 비교연구가 될 것이다. 따라서 비교사회정책 연구의 복잡하고 다양한 연구는 이 전략적 분석틀의 부분적 또는 전체적인 범위에 걸친 것으로서 체계화 시킬 수 있다. 그리고 사회정책과의 연관이란 맥락에서 사회문제나 전달체계(행정조직 및 구조 포함) 그리고 대상인구들 모두에 대한 연구를 체계적으로 시도할 수 있게 될 것이다.

네째, 사회정책의 효과와 관련하여 복지의 질적수준에 대한 척도나 기준을 통해 효과를 비교할 수 있는 연구들이 요구된다. 따라서 서로 상이한 경제적 수준에서 복지수준의 상이성과 유사성을 가름하는 척도가 개발될 필요가 존재한다. 또한 경제적 측면 못지않게 사회적, 문화적 차이가 한 국가의 국민복지에 크게 다른 특징과 내용을 결정하므로 이들을 반영하는 국가간, 지역간 복지수준과 질적효과에 대한 비교연구나 또는 이들 비교연구의 바탕이 되는 척도나 기준이 요구되고 있다고 하겠다. 그러므로 이러한 논쟁과 더불어

어 제기되는 문제는 특정 사회의 전체환경을 반영한 상태에서 最適의 복지 수준과 내용은 어떤 것인가에 대한 철학적인 성찰도 비교연구에서 요구된다고 하겠다.

다섯째, 이러한 비교사회정책 연구를 가능케 하는 방안으로서, 각종 국제기구 - ILO, WHO 등 - 나 혹은 사회정책과 관련된 국제적인 학회 - ISSA, 국제사회사업학회 등 - 때로는 국가간 정부차원에서의 협조나 국가간 대학이나 연구소별 수준에서의 국제협력이 필요하다고 보겠다. 비교사회정책 연구의 진척을 위해서는 이러한 각차원에서의 노력이 있을 때, 비로소 실효를 거둘 수 있을 것이며 인류사회 전체의 복지증진과 평화에 기여하게 될 것이다.