

# 社會科學으로서의 社會政策 研究와 社會政策 發達論

- A Study of Social Policy as a Social Science and Theories  
of Social Policy Development -

金 尙 均

(서울대 사회복지학과 조교수)

## 1. 서 론

사회정책의 연구는 獨立學門(discipline)인가? 아니면 사회과학의 한 연구분야(field)에 지나지 않은가? 혹은 이것도 저것도 아닌가? 이상과 같은 질문에 대한 해답의 모색은 대학에서 사회정책이란 과목을 가르치는 교수들 뿐만 아니라 그것을 배우는 학생들에게도 매우 중요한 의의를 갖고 있다. 왜냐하면 그러한 질문의 해답은 사회정책의 연구에 임하는 사회정책학도들의 學門的 태도를 결정지워주기 때문이다. 예컨대 이론개발에는 전혀 관심이 없고 이론의 적용에만 관심이 있는 사람에게 사회정책이란 과목이 반드시 대학에서 가르쳐져야 할 이유가 무엇인가? 라는 질문이 던져질 것이다. 그런가 하면, 이론개발에는 관심이 있지만 사회정책의 연구를 좁은 의미로 해석하여 사회적 서비스 제공의 행정에 필요한 일체의 지식과 기술정도로만 생각하는 사람에게 그 과목을 굳이 사회과학대학의 교과과정에 포함시킬 필요가 있겠는가? 라고 물어볼 것이다. 그러나 여기에서 한 걸음 더 나아가 영국에서는 아예 사회과학 대학 내에 하나의 독립과학과인 사회정책학과가 설치되어 있다는 사실을 생각하면 어느 의미에선 사회정책학이 이미 사회과학의 한 독립분야로 인정되고 있음을 시사받을 수 있다.

사회정책학이 사회과학으로 인정받기까지에는 그 나름대로의 고유한 연구주제와 연구방법 그리고 독특한 이론체제면에서 사회과학이 될 수 있는 최소한의 과학적 기준을 충족시켰다고 보아야 하는 것이다. 그렇다면 과연 사회정책학의 고유한 연구주제와 연구방법 그리고 독특한 이론체제는 어떠한 것들인가? 라는 의문이 제기될 것이며, 이러한 의문에 대해 사회정책학을 독립학문으로 간주하

는 사람이면 상당한 수준의 내용있는 답변을 제공할 수 있어야 될 것이다.

한국의 대학에서 사회정책이 처음으로 강의되기 시작한 것은 1970년대 초반으로 주로 사회사업학과가 설치되어 있는 대학을 중심으로 확대되어 온 것 같으며 그러한 확대과정에서 사회정책학의 성격 규명에 관한 심각한 논의는 없었던 것 같다. 논의가 없었던 원인을 한편으로는 사회정책학을 처음부터 사회과학으로 당연시했기 때문이라고 볼 수 있는가하면 다른 한편으로는 학문으로 생각하기 보다는 단순한 사회행정의 기술로만 간주했기 때문이라고도 볼 수 있겠다. 원인이야 어떻든간에 앞으로 사회정책학이 대학교육에 계속 필요하다면 그것의 이론적 발전은 필수적이고도 불가피한 학문적 요구일 수 밖에 없는데 그러한 발전을 위한 제 1 단계는 사회과학으로서의 사회정책학의 기본성격을 확연히 규명하는 것이라 생각된다.

그러한 맥락에서 본 소고는 「사회정책학은 사회과학이다」라는 입장에서 출발하여 우선 그것의 고유한 연구주제와 이론들을 소개하는 것을 목적으로 한다. 따라서 서론에 이은 제 2장에서는 사회정책학의 학문적 성격에 관한 英美 사회정책학자들의 토론을 소개함으로써 영국 전통의 사회정책학이 영국에만 국한되지 않고 범세계적 사회과학의 한 독립학문으로 존립할 수 있음을 발전해 본다. 이어 제 3장에서는 지금까지 구미 제국에서 개발된 사회복지제도 발달론을 간추려 정리함으로써 사회정책학의 가장 핵심을 이루고 있는 이론체계의 일면을 고찰함과 동시에 앞으로 한국사회정책학이 던지고 서게될 발판을 구축하는데 조그마한 기여나마 해보고자 한다.

## II. 사회정책학의 학문적 특성

영국에서 사회정책의 연구가 사회과학의 한 독립학문으로 발전되는 과정을 살펴보는 데는 우선 London School of Economics and Political Science (약칭 LSE) 를 거론하지 않을 수 없다. 왜냐하면 영국 대학에서 사회정책의 과목이 처음으로 가르쳐지기 시작한 곳이 LSE였으며 사회행정학(영국에서 보편화된 용어로서 우리나라에서 흔히 쓰는 사회정책학이라 생각하면 됨)이라는 이름으로 독립학과가 최초로 창설된 곳도 바로 그 대학이었기 때문이다. 1912년부터 주로 사회사업가 지망생들을 대상으로 강의되어오던 사회정책은 2차대

전이 끝난 후 본격적으로 케도에 오른 복지국가와 더불어 그 학과목의 필요성이 증대됨에 따라 질적 발전의 큰 계기를 얻게 된다. 그러한 배경 속에서 Richard Titmuss 를 주임교수로 하는 사회행정 학과가 1950년에 탄생되는데 일개 학과목이 하나의 독립학과로 공인되었다는 사실은 실로 역사적이었다.<sup>1)</sup>

학과 창설의 대입을 맡은 Titmuss 는 여러가지의 어려움에 직면했겠지만 그 중에서도 그를 가장 괴롭혔던 난제는 사회행정학을 신생 독립학과의 자격에 걸맞도록 하나의 독립학문으로 정착시키는 작업이었음이 분명하다. 그래서 1951년 5월에 행한 취임특강에서 그는 “사회행정학의 미래는 영국에서 방금 시작된 사회적 서비스에 관한 대실험의 성공여부에 달려 있다. 그것의 미래는 불확실하다.”<sup>2)</sup> 라고 매우 조심스런 표현을 나타낸 바 있다. 그가 말한 대실험이란 노동당 집권 이후 1948년에 공식으로 출범한 각종 사회복지제도의 실시를 의미하는 것인데, 그 당시만 하더라도 복지국가 이념에 미온적이었던 보수당이 재집권하는 경우 사회복지제도는 후퇴할지도 모른다는 우려가 팽배해 있었음을 반영하고 있는 말이기도 하다.

사회정책학을 독립학문으로 보지 않고 사회과학의 일개 연구분야로 보는 입장을 사회과학 통합주의와 技術的 寄生(technical parasite)論<sup>3)</sup>으로 크게 나눌 수 있는데, 먼저 사회과학 통합주의를 고찰해보기로 한다.

### 1. 사회과학 통합주의와 사회정책학

사회과학의 전통적 전공학문의 구분에 불만을 표시하고 있는 Gunnar Myrdal에 의하면<sup>4)</sup>, 학문의 세계가 아닌 실제에 있어서는 경제학적 문제, 사회학적 문제, 혹은 심리학적 문제가 따로 구분되어 존재하는 것이 아니라 단순히 사회과학의 문제가 있을 따름이며 그러한 문제들은 언제나 복합적이라고 한다. 그의 주장은 얼핏보기에 知的 제국주의(intellectual imperialism)<sup>5)</sup>에 반대하는 사회문제에 대한 多學門的 또는 學門間(multi-or inter-disciplinary) 접근책이라고 해석할 수 있겠다. 이에 따르면 사회정책학도 다른 사회과학의 학문들과 다를 바 없이 사회과학이란 큰 범주안에 포함되고 만다는 것이다.

그러나 Myrdal의 견해에 대해 두가지의 문제점이 지적될 수 있다. 첫째 사회과학통합의 현실성 문제이다. 사회과학에서 다학문적 또는 학문간 접근이란 아이디어의 우수성은 이미 수많은 사회과학도들에 의해 인정된 바 있지만 그

아이디어를 액면 그대로 실현시키는 것은 인정과는 별개의 문제로서 말과 같이 쉽지 않은 것 같다. 미국 정치학회 회장을 역임한 바 있는 David Easton은 그러한 어려움을 실감있게 토로한 적이 있다. 즉 그를 포함한 다양한 전공의 사회과학자들이 백악관을 위한 어떤 자문위원회를 구성했는데 그 위원회의 작업 중 거의 모든 시간을 각자 자기 분야의 전문용어를 설명하고 소개하는데 소비해버리고 실제 문제해결의 중심부에는 접근조차 못했다는 것이었다.<sup>6)</sup>

사회과학통합주의의 두번째 문제점은 Myrdal이 제안한대로의 다학문적 접근을 단독으로 시도할 수 있을만큼 능력을 갖춘 사회과학도가 얼마나 있으며, 또 그렇게 되기 위해서는 기존의 구분이 아닌 다른 대안이 있을 수 있겠는가? 라는 의문의 제기이다. 만약 사회문제를 포괄적으로 접근할 수 있는 묘안이 없다면 결국 거대한 사회문제를 분리해서 접근할 수 밖에 없게 되는데, 그러다 보면 지금과 같은 학문의 세분화 현상을 극복할 수 없을 것이다. 그러니까 다학문적 접근이란 Myrdal과 같이 기존학문의 분과 중에서도 막강한 전통과 지식의 축적을 가지고 있는 경제학의 大家만이 험사리 주장할 수 있는 강자의 변이라 할 수 있겠다. 결국 현실성을 결여한 사회과학통합주의는 사회정책학의 독립학문 논쟁에 별다른 영향을 미치지 못했던 것이다.

## 2. 技術的 寄生論과 사회정책학

사회정책의 연구를 史學, 사회학, 경제학 및 철학에서 개발된 분석 방법의 이용 결과로 보는 견해가 있다. 사회정책학의 발전에 공이 큰 사학자들의 예로는 Asa Briggs와 Bentley Gilbert를 들 수 있고<sup>7)</sup>, 경제학이 사회정책학에 미친 영향에 관해서는 A. J. Culyer가 설명한 바 있다.<sup>8)</sup> 사회정책의 연구에 대한 정치철학의 필요성은 Raymond Plant, Harry Lesser와 Peter Taylor-Gooby에 의해 확인되었으며<sup>9)</sup>, 최근에는 David Watson이 사회정책에 철학적 思考가 필수적임을 강조하고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 사회정책의 연구를 어디까지나 기존 학문의 일개 技術的 寄生에 지나지 않는 것으로 보는 견해, 그 중에서도 특히 사회학의 기생학문으로 보는 주장이 가장 큰 논쟁의 쟁점이 되었기에 본 소고에서는 사회학의 기생학문론과 사회정책학의 독립학문 주장간의 논쟁을 집중적으로 소개하기로 한다.

1961년 David Donnison은 영국 사회학회지에 발표한 「사회행정의 교육」이란 제하의 글에서 사회정책학의 독립학문 주장에 회의를 표시하고 나섰다. 그는 대학에서 사회정책학을 수강하는 학생의 다수가 장래 사회사업가를 지망하는 학생들이라고 지적하고 이들이 사회정책학을 배우는 목적은 이론의 개발과는 거리가 멀다는 사실을 주목했다. Donnison에 의하면 협의의 사회행정 연구는 사회적 서비스의 발전, 구조 및 실천에 관한 연구이며 광의의 연구는 철학과 사회과학의 기존 학문분야가 사회문제의 분석과 해결에 응용되는 연구의 분야라고 주장했다.<sup>11)</sup> 그는 1965년에도 “사회행정학은 독립학문이 아니다. 그것은 많은 사회과학 분야가 동시에 관여해야 할 연구분야이다.”<sup>12)</sup> 라고 말함으로써 사회정책의 연구를 행정의 기술분야 내지는 기존 사회과학의 일개 연구분야 - 예컨대 응용경제학, 응용정치학, 응용통계학등 - 에 지나지 않는다고 보았다. Donnison의 주장은 사회정책학을 독립학문으로 인정하지는 않았지만 그렇다고 그것을 기존 사회과학 중 어느 특정 학문분야에 부속시키는 것도 아니었기 때문에 사회정책의 기술적 기생론에 속한다고 하기는 어렵고 오히려 Myrdal의 견해에 가깝다고 볼 수 있겠다. 그러나 그가 LSE의 사회행정학과 교수로서 그와같은 주장을 한 것이 특기할만한 것이었다.

사회정책학을 사회학의 부속물로 보는 견해는 일부 사회학자들로부터 본격적으로 개진되었다. Donald MacRae 교수는 1964년에 발표한 「사회학의 위기」란 논문에서 사회행정학은 때때로 사회학과 동일시되며 사회학으로부터 아이디어를 끌어내는 한편 사회학에 대해 사실과 기술을 기여하고 있는 것처럼 이야기되고 있다고 전제하면서 사회행정학은 자체 이론을 개발하는데 실패했다고 주장했다.<sup>13)</sup> 이와같은 MacRae 교수의 주장은 자신의 전공을 남에게 설명하거나 자신의 학문적 충성심을 바칠 수 있으며, 자신이 행하고 있는 연구의 뜻을 확고히 하고자 하는 사회정책학도들에게는 일종의 모욕으로 받아들여질 수 있는 내용이었다. 따라서 독립학문의 구축을 위해 증진하고 있던 Titmuss 학파는 우선 사회정책학을 사회학으로부터 구별짓지 않으면 안되었다. 그리하여 1966년 Kathleen Jones는 “사회행정학은 일부 사회학자들이 사회병리학(social pathology)이라고 부르는 사회학으로부터 시작한다”라고 사회정책학에 대한 사회학의 영향을 인정하면서도 “그러나 사회학은 다만 사회문제의 발전과 記述에

별하고 나섰다. 그러나 Jones 역시 사회행정학을 이론 개발의 학문으로 보지 않았던 것이 사실이다.

사회행정학을 독립학문으로 주장하는 견해는 역시 영국 사회행정학의 代父이었던 Titmuss에 의해 공식화되었다. 그때까지 침묵을 지키고 있던 그는 1967년 Nottingham 대학교에서 행한 그의 특강 「사회행정학의 주제」에서 사회행정학은 기술적 잡동사니의 혼잡한 집합(a messy conglomeration of the technical ad hoc)이 아니라고 단언했다. 그의 말에 의하면 사회행정학의 주 관심 영역은 사회통합을 위한 사회제도라고 규정하고 사회행정학의 연구 영역을 크게 8가지 범주로 제시했던 것이다.<sup>15)</sup> 그 특강에서 Titmuss는 결론적으로 “사회행정학은 바야흐로 사회과학의 일원으로서 일체의 지식과 일련의 개념 및 원칙을 발전시키기 시작했다.”<sup>16)</sup> 라고 선언했는데, 이는 신생학과의 성장을 애타게 기다려왔던 17년간의 마음졸임을 토로한 창시자의 감회어린 내용이 아닐 수 없었다.

한편 MacRae 교수는 1970년에 제차 주장하기를 “사회행정학도들은 경제학이나 심리학보다 사회학의 연구방법과 아이디어에 더 많은 관심을 기울이고 있는 것 같다.”<sup>17)</sup> 라고 했다. 그런가하면 Robert Pinker는 사회행정학은 지적 통일성과 시각을 제공해주는 일체의 이론적 재료를 결핍하고 있을 뿐 아니라 그것의 주제와 관련된 전문적 기술의 다양성을 활용하기 위한 수단이 부족하다고 주장했다.<sup>18)</sup> 그리고 Joyce Warham도 사회학자는 이론가이며 사회행정학자는 경험론자라고 단정하면서 사회행정의 연구에서 사회학적 접근법을 더 장려해야 한다고 제안했다.<sup>19)</sup> 결국 사회학자들은 사회행정학이 하나의 독립학문으로 발전하려면 보다 많이 사회학의 영향을 받아야 될 것으로 믿었던 것이 확실하다.

사회정책학이 사회학의 기생학문이 아니라는 점을 가장 강력하게 주장한 학자는 John Carrier와 Ian Kendall이었다. 그들은 1973년의 사회정책학회지를<sup>20)</sup> 통해 발표한 논문에서 사회학의 자원이 사회정책의 연구에 널리 그리고 체계적으로 이용되지 않고 있다고 주장함으로써 MacRae 교수의 견해에 정면으로 맞서고 나왔다. 그들은 Pinker도 인정했듯이 사회학의 元祖들 - Marx, Durkheim, Weber, Spencer 등 - 은 사회문제의 해결에는 별로 관심이 없었던 사실을 강조했다. 즉 Carrier와 Kendall은 사회학의 전통이라 할 수 있는 실증주의에 입각한 몇가지의 사회복지제도발달론은 너무 결정론적인 성격을 가지고 있기 때문에 복지국가의 생성, 발달 및 변천이나 사회복지제도의 발달

을 적절하게 설명할 수 없다고 주장함과 동시에 사회정책학의 이론 개발에 미친 사회학의 영향은 무시할 수 있는 정도라고 결론지으면서 실증주의보다는 현상학적 관점에 입각한 접근법의 도입을 제안했다.<sup>21)</sup>

사회정책학을 사회학으로부터 단절시키려는 Carrier와 Kendall의 입장과는 달리 Peter Townsend는 양자를 연결시키면서 오히려 사회학을 사회정책학화하려는 보다 적극적인 태도를 표명했다. 1973년 Aberdeen 대학교에서 행한 그의 특강에서 Townsend는 Titmuss 교수의 수제자였던 그가 1963년에 Essex 대학교 사회학과 창설 주임교수로 출발하던 때를 회고하면서 사회정책학과 사회학은 각각 독립학문이면서도 상호 불가분의 관계에 있다고 주장했다. Townsend는 사회학과 사회정책학이 상호격리되는 경향의 원인을 첫째, 사회학이 탈가치적이라고 오해되고 있으며, 둘째, 많은 사회학자들이 기능주의 입장에서 부당하게 낙관적으로 또는 편의적으로 사회변동론을 전개하고 있기 때문이라고 분석하면서 사회정책학을 복지행정의 개념으로 협의적으로만 생각하면 안 된다고 강조했던 것이다.<sup>22)</sup> 즉 그가 주장하는 응용과학이 아닌 순수 사회과학으로서의 사회정책학은 사회개혁과 같은 사회변동에 관한 이론의 제시, 그리고 그러한 이론의 개발에 관여하는 것이기 때문에 사회구조의 연구를 주종으로 하는 사회학 만큼이나 필수적이라고 보는 견해이다. 결국 Townsend에 의하면 양자는 각기 독립학문으로 존재하면서 상호 연계되어야 한다는 것이었다.

사회학과 사회행정학을 각기 독립학문으로서의 주권을 인정해야 한다는 견해에 대한 더 이상의 반박은 진행되지 않았고, 반면 1970년대에 접어들면서 사회정책학도들의 관심이 점차 연구방법론 쪽으로 옮겨지자<sup>23)</sup>, 사회정책학의 독립학문논쟁은 일단락 나고 말았다. 다만 Carrier와 Kendall은 1977년에 종래 그들의 주장을 좀 더 다듬어서 정리를 한 바 있다. 그것에 의하면 사회학적 증거들이 노골적으로 사회정책의 연구에 이용되지 않은 사실이 사회정책학의 입장에서 결코 손해가 되지 않으며, 사회정책학의 자체이론의 발전이 부진한 이유는 그 학문의 역사가 미천할 따름이며, 더우기 보다 이론적 사회정책학이 반드시 더 훌륭한 사회정책을 산출해 내지는 않는다고 주장하면서 사회정책학의 이론개발은 시간문제임을 강조했다.<sup>24)</sup>

이상에서 고찰한 바와 같이 사회변동, 그 중에서도 특히 사회개혁을 주제로 하는 사회정책학의 독립학문에 관한 논쟁은 학과 창설 27년이 지날 무렵에

는 일단락나게 된다. 그리하여 1970년대 후반에는 연구방법론에 관한 사회정책학도들의 두드러진 관심이 나타나게 되는데 이는 그간 30여년에 가까운 기간동안 쏟았던 노력의 결과, 독립적 연구주제, 주요 연구방법 그리고 내용있는 이론체계를 갖추면서 사회정책학은 하나의 사회과학으로서의 기반을 구축하게 된 것으로 해석할 수 있겠다. 그러한 기반 구축의 과정은 사회복지제도발달론의 전개과정에서도 잘 반영되고 있는데, 그것에 관해서는 다음 장에서 소개해 본다.

### Ⅲ. 사회복지제도 발달론

前章에서 소개된 영국 사회정책학의 발전과정을 통해, 영국 사회사업가를 대상으로 영국의 사회행정에 관한 지식과 기술을 전수할 목적에서 출발했던 일개 학과목이 점차 영국이란 지역적 차원을 뛰어넘어 범인류적 사회과학의 일원으로 정착되는 역사를 알 수 있었다. 하나의 연구분야가 표준과학이 되기 위해서는 몇가지의 기본조건을 충족시켜야 함은 두말할 나위도 없다.<sup>25)</sup> 그러한 조건들 중 가장 중요한 세가지는 고유한 연구주제, 주로 사용되는 연구방법 그리고 이론체계의 확립인데, 서론에서 언급되었다시피 본 소고는 이들 중 이론체계에 관해서만 집중적으로 다루기로 되어 있다.

지금까지의 사회정책학이 축적해온 나름대로의 이론체계는 사회정의론, 사회욕구론, 그리고 복지국가론 등이 있지만 사회정책이 사회과학에 기여한 바로는 역시 사회정책발달론(또는 사회복지제도발달론)을 으뜸으로 손꼽을 수 있다 하겠다. 따라서 本章에서는 사회정책의 형성 및 변화를 설명하고 있는 기존 가설들을 7가지로<sup>26)</sup> 구분해서 각각의 가설들을 간단하게 비교 설명해봄으로써 영국 사회정책학의 이론들이 일반화되어가는 일면을 이해해보고자 한다.

#### 1. 사회양심론(The Social Conscience Theory)

Higgins 에 의하면 이 주장은 1950년대 영국 사회정책학의 통설로서 애용되었고 그 이후 오늘날에 이르기까지 사회사업가들은 물론 박애주의자들에게 큰 영향을 미치고 있는 가설로서 대표적인 교과서로는 Penelope Hall이 1952년에 쓴 The Social Services of Modern England가 손꼽힌다고 했다.<sup>27)</sup>

John Baker 는 이 가설의 내용을 다음과 같이 5가지로 요약하고 있다.

첫째, 사회정책이란 인간이면 누구나 갖기 마련인 타인에 대한 사랑을 국가를 통해 發顯시키는 것이다. 둘째, 사회정책은 사회적 의무 (social obligation) 감의 확대와 욕구에 대한 국민들의 지식향상이란 두 요인에 의해 변화된다. 셋째, 변화는 축적적이며 관대함과 관심영역의 증대방향으로 틀린 균일적 변화 혹은 아니지만 즐기치게 진화한다. 넷째, 개선은 불가피하며 역사적으로 볼 때 현행 서비스가 완전한 것은 아닐지라도 사회복지의 주된 문제는 이미 해결되었고 사회는 안정기반 위에 구축되어 있기 때문에 지속적 발전을 기대할 수 있다. 이상 5가지 내용중 전부나 일부를 직설적으로나 묵시적으로 인정하면 일단 사회양심론의 부류에 속하게 된다고 Baker는 보고 있다.<sup>28)</sup>

영국 사회행정의 특성에서 잘 나타나듯이 사회양심론은 낙관적이고 문제해결 중심의 시각이란 점이 장점이 될 수도 있지만 단점으로서 첫째, 사회정책의 자비적 특성을 너무 강조한 나머지 국가의 역할에 관한 왜곡된 견해를 갖게 하여 사회적 과정의 정확한 이해를 방해하고 있다. 둘째, 특정의 문제가 특정의 시기에 하필이면 문제로 인식되어 해결의 시도를 받게 되는 사회적 맥락에 관한 설명이 불가능한 것과 같이 사회정책의 형성 및 변화에 미치는 압력 및 영향에 관한 분석이 너무 협소하다. 셋째, 지속적 발전이 있다든가 혹은 근본 문제의 해결은 끝났다고 같이 사회정책의 변천과정을 직선적 그리고 낙관적으로만 봄으로써 피상적인 국가간의 비교가 쉽사리 수렴이론으로 비약될 여지가 많다.<sup>29)</sup> 이상은 Higgins의 비판을 요약한 것인데 그 중에서도 특히 세번째의 단점 지적은 그녀의 비교연구적 시각이 날카롭게 적용된 것이다. 왜냐하면 사회정책의 생성과 변화가 사회 양심론자들의 주장대로 인간의 기본가치인 이타심의 발현이라면 이러한 가치의 표현은 모든 형태의 인간사회에서 유사하게 나타나야 할 것이지만 실제로는 그렇지 않다는 것이다.<sup>30)</sup> 영국 사회정책의 발달과정에서 외국과의 비교가 없었던 것은 아니지만, 그것이 어디까지나 自國의 조건개선이나 문제해결을 위한 수단에 지나지 않았으며 보다 교차원적인 사회정책론의 개발이 목적이 될 수 없었던 이유 중에는 사회양심론의 영향도 크게 작용했다고 볼 수 있겠다. 인간 본성의 일부인 흠이란 동서고금에 존재해 왔는데도 사회복지를 유독 현대사회의 산물로만 설명하는 것은 무리이다. 그리고 선행을 가장한 위선의 존재를 이 이론으로써는 파악해내지 못할 뿐 아니라 사회복지제도 발달사에 나타나는 진보와 퇴보의 교차현상을 적절히 설명할

수 없으며 채택되지 않은 정책의 대안들이 분석의 대상에서 제외되고 있는 점들이 사회정책발달론으로서의 사회양심론의 큰 약점이 되고 있는 것이다.

## 2. 합리이론 (The Rationality Theory)

이 가설은 사회정책의 불가피성을 현대사회의 산업화라는 맥락 속에서 찾고 있다. 즉 어떤 형태의 사회이든 그것이 산업화되는 과정에서는 필연적으로 각종 사회문제가 파생되는데, 이 때 합리적 인간이 고안해낸 합리적 문제 해결책이 사회정책이란 것이다. 한 예를 들면 산업화 사회에서는 인구증가, 핵가족화 그리고 평균수명의 연장 등으로 인해 전통가족 및 지역사회의 개인에 대한 복지제공의 기능이 붕괴되기 때문에, 노인 및 어린이와 같은 취약집단이 필연적으로 형성되는 한편, 합리적 인간에게 이들의 빈곤이 불필요하고 낭비적인 것으로 인식되기 때문에 그것에 대한 합리적 해결 내지 완화책으로 사회정책이 등장, 발전하게 된다는 것이다. 그래서 Carrier와 Kendall은 이러한 분석적 가정을 합리적 결정론(rational determinism)이라 불렀다.<sup>31)</sup>

Marshall에 의하면, 산업화의 기본 특성은 그것이 제도에 올라 모든 생활방식의 산업화 시대에 맞도록 변하게 되면 산업화의 속도는 견잡을 수 없이 되어 변화의 끝을 상상할 수 없게 된다고 한다. 그리하여 사회정책이란 새로운 산업사회로의 전환을 위해 등장하게 되는 자연적이고도 논리적(logical)과정이라는 것이다.<sup>32)</sup> Bruce는 영국 복지국가의 생성근거를 영국민의 필요라는 측면과 사회정의를 위한 투쟁이란 두가지의 측면으로 보고 있다. 그리하여 그는 산업혁명에 의해 야기된 국가적 변모는 당시 존재하고 있던 미약한 구호제도에 대한 결정적 도전이었으므로 사회적 책임의 증대와 서비스의 확대는 당시 영국의 사회문제에 대한 실질적(practical) 반응이었다는 것이다.<sup>33)</sup>

이러한 주장에 대한 비판으로는 첫째, 사회문제의 현명한 대책으로 합리 또는 논리의 힘만이 유일한 원동력으로 간주됨으로써 마치 문제의 인식과 해결책에 관한 승意가 그때그때 존재하는 것처럼 오해를 불러 일으킨다. 그러나 Horton이 지적했듯이<sup>34)</sup> 사회정책의 결정요소로는 객관적 증거는 물론 가치판단을 결코 배제할 수 없기 때문에, 어떤 개인에게 아무리 합리적이고 논리적이며 실질적인 제안일지라도 다른 사람에게는 정반대로 받아들여질 수도 있다는 가능성을 무시할 수 없는 것이다. 둘째로, 어떻게 해서 사회문제가 특정시

점과 특정상황에서 비로소 사회문제화되는가에 관한 설명을 해주지 못하고 있다는 것이다. Parker에 의하면 이와같은 靜態的 분석에서는 국민 중 어느 특정 집단이 계속적으로 고통을 당하고 있는데도 그것이 사회문제화 되지않고 있을 때 그 까닭을 설명할 수 없을 뿐 아니라 정책결정 과정의 영향요소로서 이데올로기를 무시함으로써 사회정책을 마치, 탈가치적 記述로만 보고 있다는 것이다.<sup>35)</sup> 셋째, 복지제도가 사회·경제적 변화에 수반되는 문제의 해결책이 아니라 Rimlinger가 러시아의 경우에서 발견했듯이,<sup>36)</sup> 오히려 복지제도의 실시를 통해 사회·경제적 변화를 촉진시키는 즉 사회정책이 사회변화의 능동적 변수로서 발전되는 사실을 설명할 수 없는 것이다.

### 3. 테크놀로지론(The Technology Theory)

Carrier와 Kendall에 의해 테크놀로지 결정론(technological determinism)이라고 불리는<sup>37)</sup> 이 이론은 사회정책의 변화를 조직적 분석의 맥락에서 조명하고 있다. 이 주장의 기본가정은 개인 활동의 수단인 테크놀로지에 관한 지식을 기초로 해서 인간 행위를 예측할 수 있다는 것으로서 사회정책의 변화를 테크놀로지 특히 사회행정 및 사회사업 기술의 발달과 같은 비사회적(non-social)인 힘에 의해 결정되는 것으로 설명하고 있다.

D. Roberts에 의하면 19세기의 영국에서는 복지활동의 수행을 위한 기술 즉 복지관료(welfare bureaucrat)가 집합주의적 가치를 고조시킴으로써 국가 개입의 확대를 불가피하게 만들었다고 한다.<sup>38)</sup> Wilensky와 Lebeaux는 각종 복지서비스의 제공을 위한公私立 사회기관(social agency)과 사회사업 전문직을 산업사회 내에서의 주요 조직형태로 간주하면서 이러한 조직의 전문성을 통해 복지서비스의 특성이 결정되는 것으로 보고 있다.<sup>39)</sup> Heclo는 만약 정책을 단순한 의도적 행위로만 보지 않고 시도에 의해 실제로 초래되는 결과로 이해한다면 현대사회정책의 발전에 있어 행정관료들의 영향은 절대적이었다고 한다.<sup>40)</sup> 즉 자료수집, 처리, 보관과 같은 그들의 업무수행을 위한 테크놀로지의 개발은 새로운 정책의 시작이나 기존 정책의 개선 작업에서 그들의 역할을 증대시켜왔던 것이 사실이다. 더욱이 최근에 들어 기획의 기술, 정책분석의 기법, 예산편성의 기술 그리고 정책평가의 기술이 발전되고 개발됨에 따라 그들이 갖고 있는 정책상의 이점인 지속성과 테크놀로지의 축적은 더욱 위력을 발휘하

게 된 것이다.

이 가설의 단점으로는 첫째, 사회복지제도가 현대사회에서는 불가피한 것처럼 보으로써 복지국가가 계획적으로 창조될 수 있는 것으로 오해시킨다. 만약 복지활동의 확대 및 발전이 행정기술의 필요하고도 불가피한 결과라고 한다면 사회문제가 특정시점과 특정상황에서 비로소 갑자기 사회문제로 인식되는 사실을 적절히 설명하지 못하게 된다. 결국 테크놀로지론은 산업사회에서 사회문제가 생각처럼 어디에서나 그리고 언제나 자명하지 않다는 점을 과소평가하고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 사회정책이란 사회조사를 통해 얻어진 객관적 정보에 입각해서 사람이 아닌 기술이 내린 결정의 결과라고 단정하다 보면 정책결정의 과정에서 나타나는 지배계층의 존재나 각종 이해집단의 활동 및 그들의 가치판단이 주요 요소임을 무시해버리게 된다는 장점이 지적된다.

#### 4. 시민권론(The Citizenship Theory)

이 가설의 주창자로 알려진 T.H. Marshall은 시민권을 완전한 사회구성인으로서 인정되는 지위의 향유라고 보고 있는데, 일종의 기본적 평등을 의미하는 것으로 시민권의 개념은 자본주의의 경제적 불평등과 모순되지 않는 것이라고 주장한다.<sup>41)</sup> 그는 시민권의 요소를 법 앞에서의 자유와 평등과 같은 공민적(civil), 참정권과 같은 정치적(political) 그리고 복지권과 같은 사회적(social) 요소로 분류하면서 시민권의 변천을 진화론적 입장에서 분석하고 있다. 즉 과거의 인류역사로 거슬러 올라갈수록 시민권의 미분화 현상이 현저해 지는데, 영국의 경우 공민권은 18세기에서 19세기에 걸쳐 확립되었고, 정치권은 19세기와 20세기 사이에, 그리고 사회권의 기반은 20세기 중반까지 조성된 것으로 보고 있다.<sup>42)</sup> Marshall이 말하는 현대사회는 복지국가를 말하며 복지국가 하에서는 개인의 생활수준이 그 사람의 계급적 신분이나 경제적 교섭능력과는 무관하게 다만 정치적 결정에 의해 합의된 일정 수준으로 보장되어야 한다는 것이다. David Watson과 Raymond Plant도 Marshall과 비슷한 맥락에서 1948년에 제정된 UN의 인권선언(The United Nations Universal Declaration of Human Rights)에 명시된 사회권이 인권으로서 확립될 수 있는 논리적 근거를 제시하고 있다.<sup>43)</sup>

시민권론에 대한 비판과 관련하여 Julia Paker는 세가지의 쟁점을 제기하고

있다. 첫째, 엄연히 존재하고 있는 낙인(stigma)의 문제와 지위 평등의 아이디어, 둘째 기본욕구 충족의 아이디어와 선별주의 및 보편주의 논쟁, 셋째 전문가 중심의 복지 기획 및 관료적 복지행정과 민주적 통제 및 수혜자 참여 아이디어 사이에 실존하고 있는 현격한 괴리현상이라고 지적했다.<sup>44)</sup> 따라서 그녀는 시민권 가설이 공공서비스의 바람직스러운 분배기준으로 주장될 수 있을지 모르지만 그와같은 분배체제와 그것이 의미하는 가치가 시장경제의 실제 및 관련 이념의 많은 부분과 상호모순관계에 놓이게 된다고 말하므로써 이 주장은 복지에 대한 시각을 일반화시키는데 충분할만큼 記述的이지 못했다고 비판했다.<sup>45)</sup>

시민권론에 대한 두번째의 비판은 복지의 개념을 법에 규정된 권리 즉 사회권으로서만 파악하는 것이 너무 제한된 시각이란 점이다. Mishra는 Marshall의 분석에는 직장복지(occupational welfare), 민간복지 및 자선사업과 같은 영역들이 제외될 수 밖에 없기 때문에 사회구조와 복지제도 사이의 관계를 설명해줄 수 있는 분석틀로서는 부족하다고 평가한다.<sup>46)</sup>

뿐만아니라, Mishra는 공민권이나 정치권의 규범적 카테고리와는 달리 사회권의 개념이 명확하게 규명되지 않는 점과 사회권은 사회적 산물의 분배와 직접 연관되지만 공민권과 정치권은 그렇지 않다는 차이가 있기 때문에 사회권을 공민권이나 정치권과 같은 범주로 생각해서는 안된다고 주장한다.<sup>47)</sup>

결국 비교 사회정책학의 관점에서 볼 때, Marshall의 가설은 2차대전 후 영국에서 출현했던 복지국가를 사회진화의 불가피한 단계로 단정하는데서 문제가 발생했던 것 같다. 예를들어 사회권의 본질과 내용이 미리부터 정해져 있는 것도 아니고 자명한 것도 아니기 때문이다. 따라서 영국의 경험에 관한 기술적 설명과 진화론적 발상 그리고 실용주의의 입장이란 점에서 시민권론 역시 많은 허점을 안고 있는 것이다.

## 5. 사회정의론(The Social Justice Theory)

David Miller는 사회정의를 법적정의(legal justice)로부터 구별했는데, 후자의 내용은 범죄와 형벌의 적용에 관한 원칙과 공정한 재판, 항소권 등의 법 적용에 관한 원칙과 같은 것임에 반하여 전자는 사회적 이득과 손실에 관한

것들로서 임금 및 이윤에 관한 규정과 법체계를 통한 개인의 권리보호, 주택 의료, 복지혜택 등의 배분과 같은 재산에 관한 시스템 및 공공조직과 같은 주요 사회제도들을 취급하고 있다는 것이다. 이어서 그는 내용별 분류와는 달리 관련되는 주체에 따라 사적정의(private justice)와 사회정의로 나누어 전자는 주요 사회적 제도와 무관한 개인적 -예컨대 가족이나 친구집단내에서의- 재화 배분의 문제에 국한된다고 설명한다.<sup>48)</sup> Robert Pinker가 지적했듯이, 사회복지의 도덕적 구성성분을 記述하려면 사회정책 및 사회정의와 평등 간의 상호관계에 대한 가치판단에 관한 다양한 설명을 내놓을 수 없다<sup>49)</sup>라는 입장에서 출발한 사회정의론은 다양한 윤리적 가정의 틀을 사회적 서비스의 변천에 관한 분석틀로 채택하고 있다.

사회정의와 관련된 사회정책의 다양성을 가장 잘 보여주고 있는 것이 소위 말하는 복지모형인데,<sup>50)</sup> 이것의 가장 단순한 형태는 이데올로기의 좌파와 우파로 나누어진다. 좌파가 이상으로 생각하는 사회주의는 평등과 동일시되며 평등은 바로 사회정의를 뜻하는 것으로 결국 사회주의, 평등 그리고 사회정의는 삼위일체가 된다고 하겠다. 한편 우파는 자유와 자유경쟁적 경제시장의 불평등을 사회정의로 간주하고 있다. 사회정의론의 구체적 내용은 개인의 정치적 이데올로기에 따라 다르게 되는데 이러한 다양성을 가장 잘 반영하고 있는 쟁점이 복지국가론과 복지사회론이다.<sup>51)</sup>

사회정책학이 가치판단을 배제하면 존재할 수 없다는 사실을 충분히 인정했다는 점은 사회정의론의 장점이 되긴 하지만 이 점이 또한 이 가설의 단점이 되기도 한다. 왜냐하면 어떠한 내용이 사회정의를 구성하느냐는 사회와 시대에 따라 결국 그 사회의 지배적 가치기준에 의존할 수 밖에 없는데 그 지배적 가치기준의 변천에 미치는 요소를 발견해 내기란 용이하지 않기 때문이다. Miller는 사회정의의 개념 변천에 대한 역사적 분석을 시도한 결과 사회가 친밀한 인정적 대인관계의 그물로 싸여져 있던 원시시대에는 사회정의의 개념보다 관대함(generosity)이 더 중요했고, Hume의 정의론에서 볼 수 있듯이, 사회적 계급이 엄격히 존재하면서 계급 간의 인정적 대인관계의 친분 범위가 제한되어 있던 봉건시대하에서의 사회정의란 일차적으로 기득권(established rights)의 보호였고 극빈자에 대한 구호는 2차적 사회정의로 통용되었다는 사실을 발견했다. Spencer의 정의론이 대표하듯, 몰인정적(impersonal)

교환에 근거를 둔 대인관계가 지배하는 시장사회에서의 지배적인 사회정의는 개인의 功過(deserts)에 대한 보답이며 정의의 보조기준으로 욕구에 따른 분배원칙이 일부 적용되기도 했다. 그러나 시장 중심의 사회 속에서 정착하지 못한채 고통당하고 있는 다양한 집단들로부터 호응받는 일종의 일탈적 정의의 개념은 욕구에 따른 분배원칙인데 Kropotkin의 정의론이 여기에 속한다고 Miller는 주장했다.<sup>52)</sup> 결국 사회정의론은 사회정책변화의 기본요소를 사회정의의 개념 변천으로 보는 입장에서 출발하여 사회정책의 발달과정을 사회정의 - 자유로 혹은 평등으로 대표되는 간에 -의 확대 실천의 과정이라고 가정한다. 이와같은 사회정의론에 대한 비판으로는 첫째, 사회정책의 변화에 있어 사회정의의 개념 변천이 중요하긴 하지만 선언된 사회정책과 행동으로 옮겨진 사회정책 간에 존재하고 있는 괴리를 설명해 줄 수 없다는 점이다. Pinker에 의하면 민주주의 사회 내에서는 유권자들의 정의감과 국회의원들의 정의감 사이의 간격보다 훨씬 더 큰 차이가 선거공약과 실제 복지행정간의 불일치 현상에서 나타나고 있다는 것이다.<sup>53)</sup> 둘째, 사회정의의 개념이 다양함에도 불구하고 특정의 사회정의가 유독 지배적이 될 수 밖에 없었던 이유를 설명하지 못하고 있다는 점이다. 정책과정을 집단 간의 역학관계로 보는 집단이론(group theory)에 의하면, 사회정의를 실현하기 위한 합의된 원칙이 사회내에 존재하고 있는 것처럼 가정하고 있는 입장이 사회정의론이란 것이다. 그러나 실제 정책과정을 둘러싼 복잡한 정치적 역동관계 속에서는 사회정의의 개념이 주요 요소가 되지 못하고 있는 점이 지적된다.<sup>54)</sup>

## 6. 음모이론(The Conspiracy Theory)

이 주장은 사회양심론에 정면으로 도전하는 입장을 취하고 있는데, 이 가설에 의하면 사회정책의 주 목적은 인도주의나 인정(compassion)의 실현이 아니라 사회안정 및 질서의 유지와 사회통제라는 것이다.<sup>55)</sup> 따라서 사회정책의 변화시기를 지배계층이 기존의 사회질서가 위협을 받고 있다고 느끼는 때라고 주장하면서 사회정책의 변화를 줄곧 진화의 과정을 밟아 발전만 되는 것이 아니라 개선과 악화의 양면이 언제라도 교차될 수 밖에 없는 성질의 것으로 본다. Piven과 Cloward는 전통 사회정책론에서는 별로 다루어지지 않던 계급 갈등과 정치적 편익주의의 중요성을 강조하면서 이를 뒷받침하기 위해 대공황

이후의 미국 사회복지사를 분석했다. 그결과 그들은 대량실업에서 파생되는 시민 소요사태가 발생하면 공공복지제도가 시작되거나 확장되며, 반대로 정치적 안정이 회복되면 그러한 프로그램은 폐지되거나 감축되어 버린다는 사실을 발견했다.<sup>56)</sup> 사회보험의 원조로 알려진 Bismarck 입법의 동기를, 당시 격화일로에 있던 노동자 계급 중심의 사회주의 운동을 저지시켜 기존 질서를 유지하기 위한 속셈으로 보는 견해 역시 이 부류에 속한다. Victor George는 이러한 속셈으로부터 실시되는 복지제도를 일컬어 복지국가의 마키아벨리적 관점이라고 하면서 이 관점은 지배계층이 예상되는 근로계층으로부터의 엄청난 요구를 사전에 봉쇄할 목적으로 원하든 원하지 않든 간에 미리 선수를 쳐서 양보를 하는 것이 사회정책이라고 해석한다.<sup>57)</sup>

음모이론의 또 다른 시각은 마르크스주의자들에 의해 제공된다. Saville는 사회정책을 자본주의에 절대 필요한 안정과 효율의 유지를 위한 물리적 강압책의 대안으로 보고 있다.<sup>58)</sup> O'Conner에 의하면 정부의 사회복지 지출액은 시장의 법칙에 의해 결정되는 것이 아니라 계급 또는 집단 간의 사회, 경제적 갈등에 의해 구조적으로 결정된다고 한다.<sup>59)</sup> 결국 마르크스주의자들은 사회정책을 단기적으로는 폭력사태의 방지를 위한 자본주의자들의 방편으로, 그리고 장기적으로는 노동자 계급의 혁명에 대한 정열을 식히는 전략으로 보고 있다. 그리하여 Pinker는 사회정책이 빈곤자들의 성공 기회를 개선시킬 수 있고 혁명적 변화 없이도 사회정의의 요구를 충족시킬 수 있는 가능성을 誇示하고 있기 때문에 마르크스주의자들의 눈에는 합정, 환상 또는 異端으로 비치고 있다고 주장한다.<sup>60)</sup>

음모이론에 대한 비판으로서는 Popper와 Muraskin의 주장을 Higgins가 정리한 다음의 네가지가 있다.<sup>61)</sup> 첫째, 정책 결정자의 의도를 너무 중시한 나머지 정치적 현실을 과소평가하고 있다. 즉 사회정책은 많은 경우에 있어 복잡한 행정과정의 결과인데 그러한 과정 자체는 사전에 예측하지 못했거나 또는 의도하지 않았던 결과를 초래할 수 있는 것이다. 물론 사회정책의 경향이 빈곤자를 해방시키기 보다는 통제하려는 의도를 우선적으로 내포하고 있을지 모르지만 현대 정치의 다원화 특성과 민주정치의 압력과 제한 때문에 발단에서부터 시행에 이르는 정책과정이 일사분란하게 움직이는 것처럼 일반화시킬 수 없다. 뿐만아니라 대중 수요가 있을 때 사회정책을 통한 간접적 사회통제가 아

나라 경찰이나 군 병력을 이용한 보다 직접적인 통제를 얼마든지 가할 수도 있다는 점이 지적된다.

둘째, 사회안정에 대한 위협을 조성하지 않는 집단이면서도 사회적 서비스의 확충으로 인한 혜택을 입고 있는 사례를 설명할 수 없다. 예컨대 노인, 아동 그리고 환자들과 같이 노동시장에서 제외되는 대상들은 정책입안가들에게 위협적인 존재라고 보기 힘들다.

셋째, 음모가 도사리고 있음은 사실이지만 그렇게 자주 있는 것도 아니고 또 반드시 음모가 성공하는 것도 아니다.

넷째, 권력에 대한 견해가 모순적이다. 한편으론 지배 엘리트가 빈곤자의 압력에 반응하여 행동하는 것처럼 가정하고 또 다른 한편으론 전체 권력을 장악하여 구호체계의 모든 확대 및 축소를 결정하고 있는 것처럼 본다는 것이다. 덧붙여 복지에 대해 대부분 회의적이거나 거부적인 태도를 갖고 있는 중간 계층의 정책결정에 미치는 영향을 고려하지 않고 있다는 점이 지적된다.

## 7. 종속이론(The Dependency Theory)

위에서 소개된 6개의 가설들이 주로 선진국들의 경험에 관한 것이었다면 종속이론은 사회정책학의 관심 영역을 제3세계에 까지 확대시키는데 기여한 이론이다. 식민주의가 표면적으로는 종식되었음에도 불구하고 심화해가는 국가간 부의 불평등 문제를 관심있게 다루기 시작한 사회과학의 새로운 경향을 사회정책학에 도입한 이 가설은 제3세계의 사회정책을 설명하는 데는 서구에서 개발된 이론이 부적절하다는 가정에서 출발한다.

Macpherson에 의하면 사회적 조건과 경제적 성장간의 밀접한 관계는 동일한 역동적 관계의 일부로서 인정되어야 하기 때문에 경제변화의 지배적 형태는 사회적 불의(social injustice)가 특징으로 되어있는 사회정책 저개발의 주요 원인이라고 한다. 그 결과 제3세계의 경제성장과 사회변화는 조금도 개선되지 않고 특히 사회부문에서는 불평등의 심화와 같이 오히려 악화일로를 걷고 있는데, 종속이론은 그 원인을 선진국의 소위 말하는 「기본 욕구 접근법」에 입각한 국가발전 전략의 무분별한 도입에서 찾고 있는 것이다. 즉 지속적 저개발은 외국의 부적절한 정책의 지속적 여지 적용을 의미하는 것으로 이러한 정책은 대다수 국민의 욕구에 의해 결정되는 것이 아니라 외국지향적 경제와 그것과 연관된 사회형태의 불가피성에 의해 결정된다는 것이다.<sup>62)</sup>

이러한 시각으로 볼 때 후진국의 경우 사회정책에 대한 국가 차원의 관심 빈약 현상은 과거 식민주의의 잔존으로 해석된다. 식민적 주종관계 하에서는 식민지 국민을 위한 사회정책이 국가정책에서 비교 우위를 차지할 수 없었기 때문이다. 이 이론의 강점은 식민시대의 후진국 사회정책을 설명하는 하나의 시각으로 정립될 수 있다는 점이다. 사실 이러한 분석은 우리의 경험인 36년간의 왜정 치하의 사회정책을 설명하는 데서 나타나고 있다. 하상락 교수는 “일제 시의 구호사업은 근대적인 복지이념에 의하여 시행되었다라고 하기 보다는 그들 식민정책의 일부로써 시혜 또는 자선으로써 우리 민족이 그들에 충성을 하게끔 하려는 정치적인 의미가 컸다”<sup>63)</sup>라고 주장한다.

이 가설에 대한 비판으로서 Lall, Smith 그리고 Kaufman의 주장들을 소개한 염홍철 교수의 설명을 중심으로 네가지를 요약해 본다.<sup>64)</sup>

첫째, 이 가설은 부분적으로는 타당할지 모르지만 완벽한 분석개념이라 볼 수 없다. 왜냐하면 국가간의 불평등 문제는 유독 周邊國과 中心國 사이에서 뿐아니고 한 국가의 두 지역간 또는 중심권 내의 두 국가 간에서도 발견되기 때문이다. 따라서 비종속적 사회정책에서 발견되지 않는 종속적 사회정책의 특성이 명확히 규정되어야 하고 종속경제의 특성이 종속국가의 발전에 부정적인 영향을 미친다는 전제를 검증하기 위해 종속의 개념에 대한 엄격한 질적 규제를 받아야 한다는 것이다.

둘째, 종속이론은 제3세계에 대한 선진국의 영향력을 과대평가하는 반면, 개발도상국 자체의 잠재력 내지 책임을 과소평가하므로써 자신들의 민족사를 정확히 이해하지 못하는 과오를 범하고 있다. 국제체제는 중심국가들이 주변국가들의 모든 측면을 일거에 형성할 수 있을 정도로 단순하고 경직되어 있지 않고 상당히 유동적이기 때문에 국가의 기능을 무시하거나 국제체제의 산물로만 환원시켜 인정하는 것은 과대 단순화이다.

셋째, 종속이론의 주요 가설들 중 검증되지 않은 것들이 발견되었다. Kaufman의 17개 라틴아메리카 국가들을 대상으로한 조사 결과 종속 수준이 높은 나라도 토지소유의 구조가 공평하며, 자본 의존도가 높은 나라가 정치적 안정을 누리는 경우가 있다고 분석됨으로써 종속학파의 주장과는 다른 결론이 도출되었다는 것이다.

끝으로 종속모형은 분석개념으로써 유용성이 없는 일종의 이데올로기라는 비.

평이다. 종속관계를 탈피하기 위한 대안으로 제시되는 사회정책 및 사회개발의 구체적 내용은 사회정의론이나 음모이론의 평등 실현과 어떤 차이를 갖고 있는지 분명하지 않다. 불평등의 해소가 사회개발의 주 목표라면 굳이 자본주의 경제체제의 탈피를 내세우면서까지 이데올로기적 성향을 떨 이유가 무엇인지? 결국 이 가설이 안고 있는 이데올로기적 특성의 극복이 큰 과제로 남게 된다.

이상에서 소개된 7가지의 사회정책발달론에 관한 간략한 교찰을 통해 우리는 사회복지제도의 변천을 보는 시각에 큰 변화가 있었음을 발견할 수 있다. 처음에는 기능주의(사회양심론, 합리이론, 테크놀로지론) 일변도에서 시작하여 점차 갈등주의(음모이론, 종속이론)의 수용으로 확대되고 있음을 발견할 수 있었다. 이러한 확대과정에서 假橋의 역할을 했다고 볼 수 있는 시민권론과 사회정의론을 거쳐 음모이론에 이르렀을 때 사회정책학도들의 관심은 이미 영국을 벗어나 서구 산업사회로 넓혀지고 있었고, 최근에 등장한 종속이론의 적용을 통해 오늘날의 사회정책학은 제3세계에까지 연구의 범위를 확산시키고 있는 것이다.

#### N. 결 론

본 소고는 영국 사회행정의 보다 나은 이해와 설명의 시도로서 시작되었던 사회정책학이 영국이란 지역적, 공간적 특수성을 탈피하면서, 하나의 사회과학으로 발전되는 과정을 사회정책발달론의 개발을 통해 확인해 보려고 했다. 그러한 확인 결과, 사회정책은 선진국에서나 실시 가능한 제도이기 때문에 사회정책학은 선진국에만 필요하다는 종래의 생각이나, 사회정책학은 보편적 인류사회를 연구대상으로 하는 사회과학의 독립학문이 될 수 없다는 주장이 부적절하게 되었음을 알 수 있다.

그러나 이와같은 사회정책학의 발전이 어떤 보편적 收斂理論을 정립한 것처럼 이해되어서는 안된다. 왜냐하면 본문에서 소개된 7가지의 가설들은 자기 특정 사회정책의 변화를 부분적으로 설명할 수 있을지 모르지만, 아직까지 심한 결정론적 경향을 일소하지 못하고 있어 앞으로도 계속 검증은 받지 않으면 안되기 때문이다. 따라서 가설 검증을 위한 연구방법론에 대한 사회정책학도들의

관심이 높아지고 있는 사회정책학계의 최근 경향은 당연한 현상이라 할 수 있겠다.

현재까지 진행되고 있는 사회정책학의 연구방법들 중 비교연구는 그와 같은 가설 검증에 기여할 수 있는 상당한 잠재력을 소지하고 있는 것으로 인정받고 있다. 사회개발의 필요성과 정책개발의 절박감이 크게 대두되고 있는 한국의 입장에서는 사회정책론의 개발에 대한 압력이 그만큼 더 세차질 수 밖에 없게 된다. 흔히 우리나라의 사회정책은 외국 것의 모방이라고 일컬어지고 있다. 외국에서 개발된 이론에 입각한 외국의 사회정책이 조건과 사정이 다른 우리에게 맞아들어갈리 없다는 사실을 지적하는 말이다. 이는 다시말해 우리의 비교사회정책학 수준이 높지 않다는 뜻이다. 왜냐하면 만약 비교사회정책학이 외국의 정책에 관한 단순한 記述이 아니라 그것으로부터 얻을 수 있는 교훈을 제공함으로써 우리에게 알맞는 정책을 개발할 수 있게만 해준다면 모방이란 단어는 발붙일 곳을 잃게 될 것이기 때문이다.

사회과학 중 경제학, 정치학 그리고 사회학에서는 한국경제학, 한국정치학, 한국사회학의 정립에 관한 논의가 벌써부터 진행되고 있다. 한국을 보다 적절하게 설명할 수 있는 사회과학을 모색하고자 하는 움직임은 사회과학의 과학화를 위한 필연적 과정으로 보아야 할 것이다. 그렇다면 사회정책학도 머지않아 그와같은 필연적 과정에 직면하게 될 것이기 때문에, 그 시기를 단축시키는 것이 현 한국의 사회정책학도들에게 부과된 중요한 과업이라 생각한다.

비교사회정책학의 필요성이 이처럼 지대하다면 이제 남은 문제는 어디에서부터 비교연구를 출발할 것인가?라는 의문의 제기이다. 앞에서 제시된 7가지의 이론들이 아직도 가설의 단계에서 맴돌고 있다는 사실이 사회정책학도들을 실망시키고 있는 원인이 될 지도 모른다. 그러나 그렇게 비관적인 것만은 아니다. 사회과학 중에서도 경제학이나 사회학에 비하면 사회정책학의 역사는 미천한 것이다. 그렇기에 우리도 꾸준히 정진한다면 언젠가는 다른 어떤 사회과학 만큼이나 될 수 있다고 확신하기 때문에, 진취적이고 적극적인 자세를 가진 사회정책학도들에게는 오히려 좋은 자극제로 작용할 수 있다고 본다.

결국 한국사회정책학의 출발점은 기존 가설들의 적용으로 정해질 수 밖에 없을 것이다. 왜냐하면 아무리 한국사회정책학이라 할지라도 無에서 시작할 수는 없기 때문이다. 따라서 문제의 핵심은 우리의 특수 사정과 조건들의 이해와 설

명을 위해 본 소고에서 소개된 가설들을 여하히 이용하느냐에 달려 있다고 생각된다. 만약 기존 가설들의 적절한 적용을 통한 한국 사회정책의 분석이 사회정책학도들에 의해 앞으로 꾸준히 지속된다면 새로운 지식의 축적은 가능할 것이다. 이러한 과정 중에 사회정책학의 연구 방법에 대한 폭 넓은 검토도 계속적으로 병행되어야 할 것이다.

(註)

1. See , Richard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State* ( Boston : Beacon, 1969), pp. 15 ~ 17 ; David Donnison, *Social Policy and Administration Revisited*, rev. ed. (London: George Allen & Unwin, 1975), p. 13.
2. Richard M. Titmuss, *op. cit.*, p. 13.
3. John Carrier 와 Ian Kendall 이 부친 이름이다. Helmuth Heisler, ed., *Foundations of Social Administration* ( London : Macmillan, 1977. ), pp. 25~26.
4. Gunnar Myrdal, " The Problem of Objectivity in Social Research," Wilimmer Lecture, 1967, at St. Vincent College, Latrobe, Pennsylvania, Mimeo, pp. 5-6, Quote in Martin Rein, *Social Policy* ( N.Y.: Random House, 1970 ), p. 6.
5. Peter Townsend 의 용어, See Peter Townsend, *Sociology and Social Policy* ( Harmondsworth : Penguin Books, 1976 ), p. 5.
6. 서울대학교 부설 사회과학연구소 주관으로 1983년 5월 2일에 가졌던 「Perspectives in the Study of Political Structure」 라는 제하의 David Easton 의 세미나 발표중의 일부이다.
7. Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective," *European Archives of Sociology*, II ( 1961 ) ; Bentley B. Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain* ( London : Michael Joseph, 1966 ).
8. A. J. Culyer, " Economics, Social Policy and Social Administration," *Journal of Social Policy*, Vol. 10, No. 3 ( 1981 ).
9. Raymond Plant, Harry Lesser and Peter Taylor-Gooby, *Political Philosophy and Social Welfare* ( London : Routledge & Kegan Paul, 1980 )..
10. David Watson, " Making Reality Intelligible," *Journal of Social Policy*, Vol. 12, No. 4 ( 1983 ).
11. David Donnison, " The Teaching of Social Administration," *British Journal of Sociology*, Vol. XII, No. 3 ( 1961 ), p. 221, Quoted in Helmuth Heisler, ed., *op. cit.*, p. 229.

12. David Donnison, *Social Policy and Administration Revisited*, *op. cit.*, p. 13.

13. Donald G. MacRae, "The Crisis of Sociology," in J.H. Plumb, ed., *Crisis in the Humanities* (Penguin Books, 1964), p. 135, Quoted in Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy* (London: Heinemann, 1971), pp. 4-5.

14. Kathleen Jones, *The Compassionate Society* (Seraph Books, SPCK 1966), Quoted in Muriel Brown, *Introduction to Social Administration in Britain*, 4th ed. (London: Hutchinson, 1977), p. 18.

15. Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, 2nd ed. (London: George Allen & Unwin, 1976), pp. 22-23.

16. *ibid.*, p. 23.

17. Donald G. MacRae 교수가 Robert Pinker의 前掲書 서문에 부친 글 중의 일부임. Robert Pinker, *op. cit.*, p. vi.

18. *ibid.*, p. 5.

19. Joyce Warham, "Social Administration and Sociology," *Journal of Social Policy*, Vol. 2, No. 3 (1973), pp. 194~195.

20. 사회정책분야의 세계적인 권위를 자랑하고 있는 제간지인 *Journal of Social Policy* 역시 LSE 사회행정학과 교수들이 주축이 되어 1972년 이후 현재까지 계속 발간되고 있다. 초대 편집자는 당시 LSE 사회행정학 교수였던 E.G. Plowman이었고 편집부장직은 Titmuss 교수가 맡았었다.

21. John Carrier and Ian Kendall, "Social Policy and Social Change: explanations of the development of social policy," *Journal of Social Policy*, Vol. 2, No. 3 (1973), pp. 209-224.

22. Peter Townsend, *op. cit.*, pp. 1-18.

23. Hugh Helco, *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (New Heaven: Yale University Press, 1974), p. ix와 John Edwards, "Subjectivist Approaches to the Study of Social Policy Making," *Journal of Social Policy*, Vol. 10, No. 3 (1981), pp. 293-295를 참조.

24. John Carrier and Ian Kendall, *Social Administration as Social Science*, in Helmuth Heisler, ed., *op. cit.*, pp. 30-31.

25. 金 瓊 東, 「現代社會學의 爭點」 (서울: 法文社, 1983), pp. 75-104 참조.

26. 7개 범주간의 성격은 상호배타적인 것이라기 보다는 중복적이어서 어느 한 연구나 학자가 특정의 가설에만 연관되는 것으로 이해되어서는 안되겠다.

27. Joan Higgins, *States of Welfare* (Oxford: Basil Blackwell & Martin Robertson, 1981), pp. 27-32.

28. John Baker, "Social Conscience and Social Policy," *Journal of Social Policy*, Vol. 8, No. 2 (1979), p. 178.

29. Joan Higgins, *op. cit.*, pp.29-32.
30. *ibid.*, pp.29-30.
31. John Carrier and Ian Kendall, "Social Policy and Social Change: explanations of the development of social policy," *op. cit.*, p.211.
32. T.H. Marshall, *Social Policy*, 4th ed.(London: Hutchinson, 1975), p.20.
33. Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, 4th ed.(London: B.T. Batsford, 1968), p.7.
34. John Horton, "Order and Conflict Theories of Social Problems as Competing Ideologies," *American Journal of Sociology*, Vol. LXXI, No.6 (May 1966), p.713, Quoted in Robert Pinker, *op. cit.*, p.98.
35. Roy Parker, et al., *Change, Choice and Conflict in Social Policy* (London: Heinemann, 1975), p.39.
36. Gaston V. Rimliger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia* (N.Y.: John Wiley & Sons, 1971), p.332.
37. John Carrier and Ian Kendall, *op. cit.*, pp.212-214.
38. D.Roberts, *The Victorian Origins of the Welfare State* (Yale University, 1960), p.320, Quoted in *ibid.*, p.213.
39. Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (N.Y.: Free Press, 1965), pp.230-231.
40. Hugh Heclo, *op. cit.*, p.301.
41. T.H. Marshall, *Sociology at the Crossroads* (London: Heinemann, 1963), p.72.
42. *ibid.*, p.81.
43. David Watson, "Welfare Rights and Human Rights," *Journal of Social Policy*, Vol.6, No.1(1977), Quoted in Raymond Plant, et al., *op. cit.*, pp.71-96.
44. Julia Parker, *Social Policy and Citizenship* (London: Macmillan, 1975), p.145).
45. *ibid.*, pp. 145-146.
46. Ramesh Mishra, *Society and Social Policy* (London: Macmillan, 1977), p.24.
47. *ibid.*, pp.26-27.
48. David Miller, *Social Justice* (Oxford: Clarendon Press, 1976), p.22.
49. Robert Pinker, "Social Policy and Social Justice," *Journal of Social Policy*, Vol.3, No.1(1974), p.1.
50. 金 尙均, "이데올로기에 비추어 본 사회복지정책의 유형구분," 「社會福祉」(한국사회복지협의회, 1983년봄), pp.38-55 를 참조

51. 이에 관해서는 Richard M. Titmuss, *op. cit.*, Ch. X와 Willam A. Robson, *Welfare State and Welfare Social* (London: George Allen & Unwin, 1976), 그리고 Ramesh Mishra, *The Welfare State in Crisis* (Brighton: Wheatsheaf Books, 1984)를 참조할 것.
52. David Miller, *op. cit.*, pp.338-339.
53. Robert Pinker, *op. cit.*, p.3.
54. J. J. Richardson & A. G. Jordan, *Governing under Pressure* (Oxford: Martin Robertson, 1979), p.3.
55. Joan Higgins, *The Poverty Business* (Oxford: Basil Blackwell & Martin Roberston, 1978), p.15.
56. Frances F. Piven & Richard A. Cloward, *Regulating the Poor* (N.Y.: Random House, 1971), p.xiii.
57. V. George and Paul Wilding, *Ideology and Social Welfare* (London: Routledge & Kegan Paul, 1976), p.99.
58. John Saville, "The Welfare State: an historical approach," *New Reasoner*, 3(1957-8), 25, p.7, Quoted in Joan Higgins, "Social Control Theories of Social Policy," *Journal of Social Policy*, Vol.9, No.1(1980), p.3.
59. James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (St. Martin's Press, 1973), p.2, Quoted in *ibid.*, p.5.
60. Robert Pinker, *Social Theory and Social Policy* (London: Heinemann, 1971), Quoted in Joan Higgins, *The Poverty Business*, *op. cit.*, p.16.
61. Karl Popper, *Conjectures and Refutations* (London: Routledge and Kegan Paul, 1962); William Mauraskin, "Regulating the Poor: review article," *Contemporary Sociology: A Journal of Review*, Vol.4, No.6 (1975), Quoted in *ibid.*, pp.17-19.
62. Stewart MacPherson, *Social Policy in the Third World* (Brighton: Wheatsheaf Books, 1982), pp. 12 - 13.
63. 河 相洛, "日帝時代の 社會保障," 「의료보험」(의료보험조합연합회, 1984년 2월), p.27.
64. Sanjaya Lall, "Is Dependence a Useful Concept in Analysing Underdevelopment?" *World Development*, Vol.3 (November 1975); Tony Smith, "The Underdevelopment of Development Literature: The Case of Dependency Theory," *World Politics*, Vol.31 (January 1979); Robert Kaufman, et al., "A Preliminary Test of the Theory of Dependency," *Comparative Politics*, Vol.7, No.3 (April 1975), Quoted in 廉弘喆, 「從屬理論」(서울: 法文社, 1981), pp.171-184.