

‘Joan Higgins의 社會統制理論’에 대한 批判的 考察

金淵明*

I. 問題의 提起

80년대 이후 한국의 사회과학계에서는 학문적 관심에서건 실천적 관심에서건 한국적인 사회과학이론 및 방법론의 모색이 연구자들사이에서 최대의 당면과제로 부각되고 있는 듯 하다. 이러한 경향은 구미에서 발생한 이론이나 개념들을 그 발생사적 맥락을 검토하지 않은 채 무비판적으로 수용하거나 체계적인 이해과정을 거치지 않음으로써 생긴 여러가지 연구작업상의 문제점을 극복해보려는 시도로 보인다.

최근 국내의 사회정책연구자들사이에서 영국의 사회정책연구자인 Joan Higgins가 사회정책에 있어서 ‘社會統制理論’ social control theory 혹은 ‘陰謀理論’ Conspiracy Theory이라고 명명한 이론¹⁾이 많이 통용되고 있음을 발견할 수 있는데 서구이론의 무비판적 수입을 지양한다는 점에서 이 이론을 재검토해야될 필요성이 있다. 이른바 사회통제(음모)이론이 국내학계에서 통용되기 시작한 것은 70년대 말부터 몇몇 대학을 중심으로 사회정책에 대한 관심이 높아지고 사회정책연구에 고유한 이론의 필요성이 대두되면서 부터인 것 같다. 특히 시민권론이나 양심이론 등이 이 이론에 내포된 ‘합의이론’적 요소 때문에 연구자들 사이에서 일정한 기피현상을 보이면서 사회통제(음모)이론의 수용이 급속화되었으며 이 과정에서 80년

*韓國福祉政策研究所 研究員

1) 사회통제이론 혹은 음모이론은 국내 연구자들 사이에서 거의 유사한 의미로 혼용되고 있는 듯 하다. 이 용어를 맨처음 도입한 Higgins도 어떤 경우는 동일한 의미로 또 어떤 경우는 약간 다른 의미로 사용하기도 한다.

부각이 사회통제이론에 대한 수용의 폭을 넓혀주는 데 일조한 것으로 보인다. 그러나 필자는 Joan Higgins를 典據로 하여 현재 통용되고 있는 사회통제(음모)이론은 세가지 점에서 상당한 문제점을 갖고 있다고 생각한다.

첫째, 사회통제(음모)이론은 원래 Higgins가 복지문제를 다루고 있는 비판적 사회정책이론가²⁾들의 이론가운데서 일부 측면을 선택적으로 부각시키면서 일종의 분류범주 비슷하게 이름을 부친 것이다. 그러나 Higgins 자신이 이론이란 용어를 사용했음에도 불구하고 선택적 재구성과정³⁾이 체계적, 논리적 과정을 거치지 않고 허술하게 진행되었기 때문에 Higgins가 검토하고 있는 학자들의 논지가 상당히 왜곡되었고(물론 Higgins는 비판적 사회정책이론가들의 이론중에서 일부 측면을 부각시키려고 했지 의도적으로 왜곡했다는 뜻은 아니다) 이러한 왜곡된 논지가 마치 비판적 사회정책이론가들의 원래 이론인 양 오해되어 통용되고 있다는 점이다. 즉 현재 사회정책분야에서 일종의 비판이론의 변종으로까지 생각되고 있는 사회통제(음모)이론은 비판적 사회정책이론가들의 원래이론과는 많은 차이가 있다는 것이다.

두번째, 왜곡된 논지의 통용은 차치하더라도 비판적 사회정책이론을 Higgins처럼 사회통제(음모)이론식으로 해석하게 되면 사회복지의 통제(음모)적 성격은 선명해지나 상대적으로 왜 통제(음모)적 성격을 내포할 수 밖에 없는가라는 더욱 중요한 문제가 희석화되어 버리는 결과를 가져온다. 즉 복지가 통제(음모)적 성격을 가질 수 밖에 없게끔 만드는 노동자, 빈민들의 정치적 요구나 투쟁이라는 능동적이고도 핵심적인 측면이 대부분 사상되어져 버리고 이들은 사회정책의 변화에 아무런 영향을 미치지 않는 아주 피동적이고 수동적인 객체로만 묘사되게 된다. 그리고 마르크스주의자들이 사회정책의 변화에 영향을 미치는 매우 중요한 한가지 요인으로 생각하고 있는 자본의 기능적 필요성(예컨대, 노동력 보존)이라는 측면도 사상되어져 버린다. 더우기 통제라는 용어가 통제자(국가, 자본가)와 피통제자

2) Higgins가 검토하고 있는 학자들은 대부분 (신)마르크스주의자이나 마르크스주의자로 보기 힘든 학자도 있기 때문에 비판적 사회정책이론가라는 용어를 사용하기로 한다. 가령 F.F.Poven & R.doward는 마르크스주의자로 보기 힘들다. 그들은 자신을 '좌파'(the left)라고 부르지 마르크스주의자로 표현하지 않는다. 사실 그들의 저작을 자세히 보면 Marx의 저작을 한번도 인용하지 않고 언급도 하지 않는다. 그들은 후기 저작에서 마르크시즘으로 수렴되는 경향도 보이긴 하나 역시 마르크스주의자란 명칭을 부치기는 무리가 있다.

제적으로 구체적인 사회정책의 변화과정을 파악하는 데 오히려 장애가 될 수 있다는 점이다. 결국 사회통제(음모)이론식의 접근은 사회정책의 생성, 발달과 그 성격을 접근하는 데 있어서 유용한 이론적 도구들을 상당부분 희석화내지 사상시켜 버리는 결과를 가져와 얻는 것보다 잃는 것이 더 많다.³⁾

세째, 국내의 사회정책연구자들이 그 용어를 사회정책분야에 처음 도입한 Higgins조차도 더 이상 사용하지 않는 용어인 사회통제(음모)이론의 근거가 되는 原典을 체계적으로 검토하지 않은채 대개 그녀의 저작을 무비판적으로 인용함으로써 비판적 사회정책이론가들에 대한 Higgins식의 해석의 문제점들이 그대로 반복되거나 확대되어 더욱 심한 문제점들이 야기되고 있다는 점이다.⁴⁾

본 연구에서는 첫번째와 두번째 문제점을 집중적으로 검토해 보고자 한다. 세번째 문제점은 이미 국내에서 사회정책발달에 대한 이론과 실증적 연구들이 어느정도 나와 있기 때문에 이것을 체계적으로 검토하려면 본 연구의 범위를 벗어난 별도의 연구가 필요하므로 다음 기회로 미루기로 하고 필요한 한도내에서만 언급하기로 한다.

그러면 먼저 사회정책 분야에서 사회통제(음모)이론이 통용되게된 과정과 이 이론이 하나의 이론으로서 그 내용이 명확하게 정의되어 사용되고 있으며 또한 어느 정도의 체계성을 갖춘 이론인가를 Higgins의 저작을 중심으로 살펴본 후 다음과 같은 질문들을 제기함으로써 본 연구를 진행시켜 보기로 한다. 즉 Higgins가 검토한 학자들의 이론의 원래 모습과 그녀가 재구성한(?) 이론과는 어떤 차이점이 있는가? 만약 차이점이 있다면 그 차이점을 무시한 Higgins에 의해 사회정책연구에

3)이런 의미에서 아동복지에 한정된 논의이지만 소위 '사회통제적 접근방법'을 극복해 보려는 시도가 있어 주목된다. R.V.Krieken "Social Theory and Child Welfare : Beyond Social Control" Theory and Society, Vol.15, No.3, 1986, pp.421-424.

4)국내에 소개된 Higgins의 사회통제(음모)이론은 다음의 논문들에서 볼 수 있는데 이들 역시 Higgins의 저작을 무비판적으로 수용함으로써 본 연구에서 살펴볼 'Higgins의 오류'와 '왜곡된 논지의 수용'이라는 문제점을 그대로 반복하고 있다. 특히 사회통제이론을 사용하여 한국의 사회정책발달을 연구한 논문들은 상당한 문제점이 있다.(이에 대해서는 본 논문의 각주 65참조)

金尙均, 社會科學으로서의 社會政策研究와 社會政策發達論, 『韓國社會事業學會誌』, 제5집, 韓國社會事業學會, 1983, pp.15~16.

南基旻, 曹興植, 社會政策의 諸理論的觀點에서 본 韓國社會福祉制度의 展開課程, 『社會科學論叢』, 제2집, 靑洲大 社會科學研究所, 1984.

玄外成, 社會福祉에 있어서 社會統制 觀點에 관한 考察: 마르크스주의적 입장을 중심으로, 『社會保障論叢』, 제5집, 東國大 社會保障研究所, 1985.

II. Higgins의 社會統制理論은 實體가 있는가?

이 부분에서는 Higgins가 사회통제(음모)이론이란 용어를 언제부터 사회정책 분야에 도입했고 용어사용에 있어서 어떤 변화과정을 거쳤는가 그리고 사회통제(음모)이론이 하나의 체계적인 내용을 갖고 있으며 명확히 定義된 용어인가를 살펴보기로 한다.

Higgins는 원래 사회통제이론이란 용어보다 음모이론이란 용어를 먼저 사용했다. 그녀가 사회정책분야에 음모이론이란 용어를 처음 도입한 것은 Piven & Cloward의 유명한 저서인 「Regulating the Poor : The Functions of Public Welfare」를 비판하는 논문 “Regulating the Poor Revisited”를 1978년에 영국 사회정책잡지에 게재하면서부터이다.⁵⁾ Higgins는 이 논문에서 Piven & Cloward의 이론을 ‘복지의 음모이론’ conspiracy theory of welfare이라고 불렀으며 계속 이 용어를 사용했고 사회통제이론이란 용어는 한번 밖에 사용하지 않는다. 그러나 사회통제라는 용어는 그녀의 논문에서 간혹 사용한다. 같은 해에 그녀는 1960년대 영·미의 빈곤정책을 연구한 「Poverty Business : Britain and America」⁶⁾란 저서를 출판했는데 여기에서도 Piven & Cloward의 이론을 음모이론이란 용어로 표현하고 있다. 그러나 이 이후로는 Higgins의 저작에서 음모이론이란 용어는 완전히 사라지고 사회통제이론이란 용어가 등장한다.

Higgins는 1980년대에 발표한 “Social Control Theories of Social Policy”⁷⁾란 한 논문에서 신마르크스주의적 입장이나 급진적 입장에서 사회정책을 연구하거나 혹은 사회정책분야와 관련된 연구를 한 학자들의 이론을 사회통제이론이란 용어로 일종의 범주화를 시도하였다. 이 논문에서 그녀는 Piven & Cloward를 다루고 있음에도 불구하고 음모이론이란 용어를 한번도 사용하지 않으며 일관되게 사회통

5) J.Higgins “Regulating the Poor Revisited” Journal of Social Policy, Vol.7, Par.2, 1978, pp.189~198.

6) J.Higgins, Poverty Business : Britain and America, 愼燮重(譯) 「英美의 貧困政策 比較研究」서울, 大學出版社, 1986, pp.26~39참조.

7) J.Higgins “Social control Theories of Social Policy” Journal of Social Policy Vol.9, Part1, 1980, pp.1~23.

그러나 Higgins는 그 다음 저서에서 명시적으로 언급하고 있지는 않지만 두 용어를 모두 포기한 듯이 보인다. 「States of Welfare : A Comparative Analysis of Social Policy」란 제목의 저서⁸⁾에서 사회통제라는 단어는 눈에 띄나 자신이 이전 저작에서 사용한 음모 이론 혹은 사회통제이론이란 용어를 한번도 사용하지 않는다. 이 책의 原典 색인을 보면 사회양심이론, 수렴이론 등은 나와 있으나 자신이 명명한 음모이론 혹은 사회통제이론이란 용어는 나와 있지 않아 대조적이다.⁹⁾ 또한 이 책에서는 그녀가 사회통제(음모)이론 속에 포함시킨 Saville, Piven & Cloward, O'Connor, Gough 등의 저작을 검토할 때도 그 용어를 전혀 사용하지 않고 '노동, 복지, 사회통제의 관계'라는 말을 사용하며 그들을 마르크스주의자라는 용어로 통칭하고 있다. 특히 그 책의 결론부분에 '이론의 중요성'이란 제목이 붙은 절¹⁰⁾에서 사회정책을 위한 이론개발의 필요성을 강조하면서도 자신이 이전 저작에서 사용한 사회통제(음모)이론이란 말은 한번도 사용하지 않고 있다.

이상에서 본 것처럼 Higgins의 저작에서는 음모이론→사회통제이론→두 용어의 포기라는 과정이 뚜렷하게 나타난다. 필자가 보기에는 이러한 용어사용의 변화과정은 그 용어가 자신이 검토한 학자들의 이론을 적절하게 표현하는데 기본적으로 한계점이 내포되어 있다는 것을 인식한 결과로 보인다. 다음으로 Higgins가 사용한 사회통제(음모)이론이 과연 어떤 체계적인 내용을 갖고 있는 이론인지 혹은 명확하게 정의된 용어인지를 살펴보자. 그녀가 '사회통제(음모)이론은 이런 것을 말한다'라고 명시적으로 밝혀 놓은 것을 발견할 수가 없기 때문에 그녀가 생각한 사회통제(음모)의 내용을 어느 정도 파악할 수 있는 몇가지 진술을 토대로 살펴 보기로 한다.

먼저 Piven & Cloward이론에 대한 해석으로서의 음모이론의 의미에 대한 Higgins의 생각을 다음과 같이 정리해 볼 수가 있다.

8) J. Higgins, States of Welfare : A Comparative Analysis of Social Policy · 崔先峯 · 李慧京(譯) 「比較社會政策論」서울, 大永文化社, 1985.

9) J. Higgins, States of Welfare : A Comparative Analysis of Social Policy, New York, St Martin's Press, 1981, pp.187~193.

10) J. Higgins(1985), pp.186~200.

사회정책이 인도주의나 동정에 의해서 생성되는 것이 아니라 사회안정을 위협하는 것에 대한 엘리트의 반응에서 그 기원을 찾을 수 있다는 것이다. 사회통제와 노동윤리의 강조는 음모이론의 주요 목표이다. 지배엘리트는 어떤 예측가능한 행동 유형에 근거하여 행동하고, 그들의 이익을 방어하며, (그리고) 그 결과는 대개 비(非) 엘리트들에게 해로운 것이라는 가정이 들어 있다.¹¹⁾ (강조점 - 필자)

여기에서 보는 것처럼 Higgins가 음모이론이라고 부른 것은 Piven & Cloward의 이론을 자기 나름대로 재해석한 것임을 알 수 있다. 그러나 Piven & Cloward에 대한 음모이론적 해석은 Higgins가 그런 해석에 대한 근거를 나름대로 제시하지만 그 근거라는 것이 뒤에서 보겠지만 상당히 의심스러운 것이며 이런식의 해석은 Piven & Cloward의 논지를 완전히 왜곡되게 해석한 것이다.

한편 다른곳에서 Higgins는 자신이 사회통제이론이라고 명명한 이론에 대해서 그것이 어떤 구체적인 내용을 가진 이론인가에 대해서는 명확하게 진술하지 않은 채 다음과 같이 시작하고 있다.

“지난 20년동안 사회정책과 사회통제의 관계에 대해서 사회과학에서 새로운 관심을 갖게 되었으며 사회정책이 사회통제의 한 수단…… 이라고 주장하는 것이 평범한 일이 되었다.”¹²⁾ (강조점 - 필자)

그리고 다시 중간부분에서 다음과 같이 말한다.

“사회통제이론은 순전히 인도주의적 사업으로서의 사회정책이라는 지배적 이데올로기에 도전했다.”¹³⁾

이와 같이 Higgins는 사회통제이론이 복지에 대한 한 관점, 즉 흔히 언급되는 사회양심론적해석과 반대되는 입장에 있다는 것만을 지적하고 있을 뿐 명확한 정의도 내리고 있지 않다. 더우기 사회정책이 사회통제의 한 수단이라고 하는 것이 그가 검토한 학자들의 공통된 주장인지 그리고 그것이 그들의 이론을 정확하게

11) J.Higgins(1978), p.190. (1986) p.32내용을 필자가 재정리.

12) J.Higgins, (1981) p.1.

13) Ibid. p.21.

이상에서 온 것처럼 Higgins가 사회통제(음모)이라고 명명한 것은 Piven & Cloward 그리고 신마르크스주의자들의 이론을 재해석한 것에 불과한데 거기에는 체계적인 이론적 재구성작업이 없으며 그 용어에 대한 명확한 정의도 내리지 않은 채 사용하고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 Piven & Cloward와 신마르크스주의자들의 이론에 대한 사회통제(음모)이론적 해석이 실제로 그들의 이론과 어떤 면에서 어떻게 차이가 나고 결과적으로 어떠한 해석상의 오류가 나타나게 되는가를 살펴보자. 여기서 고찰의 대상이 되는 학자들은 국내연구자들이 비교적 많이 인용하는 Piven & Cloward, Saville, Gough, O'Connor에 한정시키기로 한다.

III. 批判的 社會政策理論家들에 대한 Higgins의 解釋은 올바른 것인가?

Higgins는 “사회통제개념이 사회정책발달과 그 결과를 …… 설명하는데 핵심적인 중요성을 갖는다.”¹⁴⁾고 주장하는데 이 의미는 그녀의 논문 “Social Control Theories of Social Policy”를 전체적으로 볼 때 다음과 같이 좀더 구체적으로 진술을 할 수 있다. 즉 ‘사회정책이 왜 출현했고 그 전개과정에서 어떤 요인이 중요한 영향을 미쳤는가? 그리고 사회정책이 전개되는 과정에서 그것이 사회정책의 대상이 되는 집단(주로 노동자, 빈민)에게 이익이 되었는가? 아니면 오히려 지배 집단에게(주로 자본가) 이익이 되었는가? 를 설명하는데 사회통제 개념이 매우 중요하다’(본 연구에서는 전자를 ‘사회정책발달의 문제’ 후자를 ‘복지의 성격문제’로 칭하기로 한다)

일단 필자는 Higgins의 이점에 대해 동의하면서 이하에서는 사회정책발달의 문제와 복지 성격문제를 중심으로 비판적 사회정책 이론가들의 이론과 이들에 대한 Higgins의 해석을 비교하여 보기로 한다. 이러한 비교 과정에서 Higgins의 주장대로 사회통제개념이 그렇게 중요한 것인가는 자연히 밝혀지며 또한 Higgins의 해석의 문제점도 밝혀질 것이다. 그러면 먼저 Piven & Cloward를 살펴보자.

14) J.Higgins (1981) p.1.

Piven & Cloward의 저서 'Regulating the Poor'¹⁵⁾에 대한 Higgins의 비판적 논의는 "Regulating the Poor Revisited"와 「Poverty Business」에 집중되어 있으므로 이 문헌을 중심으로 살펴보기로 한다. 먼저 사회정책발달의 문제를 보기로 한다.

Higgins는 Piven & Cloward의 사회정책발달이론에 대해 기본적으로 부정적인 입장을 취하지만 "그들은 사회정책이 어떻게, 그리고 왜 발전되었는가에 관한 우리들의 견해를 뚜렷하게 하는데 많은 공헌을 했다."¹⁶⁾는 점을 인정하고 있다. 그러나 문제가 되는 것은 왜 사회정책이 발달하는가에 대해서 Piven & Cloward의 논지와 Higgins의 해석이 상당히 차이가 난다는 것이다.

앞에서 보았듯이 Higgins는 Piven & Cloward의 이론을 음모이론으로 보고 있다. 그녀에 의하면 음모이론의 경우 사회정책의 발달을 (매우 추상적으로 표현된) "사회안정을 위협하는 것에 대한 엘리트의 반응"¹⁷⁾ 혹은 "명확한 목적을 갖고 자신들의 장기적인 계획하에 행동하는 지배엘리트에 의한 결정"¹⁸⁾등에서 찾는다. 물론 이러한 음모이론은 그녀의 주장대로 의도한 결과와 의도하지 못한 결과를 혼동한다든지 정책결정자들의 완전한 합리성을 과도하게 강조한다든지¹⁹⁾ 등의 이론적·실제적 문제점이 있을 수 있다.²⁰⁾

15) 이 책은 그동안 유력시되어 왔던 사회복지에 대한 도덕주의적 접근을 정면으로 반박하고 나오므로써 사회복지분야는 물론 미국의 정치학, 사회학, 역사학 분야에 까지도 상당한 반향을 불러 일으켰다. 뒤에서 보겠지만 최근까지도 미국에서는 저명한 학술지를 중심으로 정치·사회학자들 간에 'Piven & Cloward 테제' 논쟁이 벌어졌을 정도이며, 이 책이 출판된지 10년이 경과한 후에 역사학자들의 Piven과 Cloward의 논지에 대해 비평을 가한 단행본도 나와있다. Piven & Cloward는 이책의 출판으로 「social Problems」誌를 발간하는 The society for the study of social Problems에서 C.W.Mills상을 1971년에 수상한 바가 있다. 이 책에 대한 미국내의 반응을 정리한 것은 다음의 책이 참조된다.

Walter I.Trattner(ed), Social Welfare or Social Control, Knoxville, The Univ. of Tennessee Press, 1963, pp152~157 F.F.Piven & R.Cloward, Regulating the Poor : The Functions of Public Welfare, N.Y. Vintage Books, 1972.

16) J.Higgins, (1986), p.38.

17) J.Higgins, (1986), p.32.

18) J.Higgins, (1978), p.190.

19) J.Higgins, (1986), p.35~38. 참조

20) Higgins는 Piven & Cloward의 이론이 음모이론이라고 주장하면서 이 이론은 여러가지 문제점이 있기 때문에 1950년대 영·미의 빈곤정책을 연구하는 자신의 이론적 대안으로서 '점증주의'를 내세우고 있다. 일단 Piven & Cloward의 이론이 음모이론으로 파악될 수 있는가라는 문제는 접어 두더라도 J.Edwards가 지적했듯이 '점증주의'와 '음모이론'은 서로 배타적이거나 대체 가능한 이론은 아니다. "정책과정은 음모적인 동시에 점증적이 될 수 있기" 때문이다.

John Edwards, "Subjectivist Approaches to the Study of Social Policy Making, Journal of Social Policy Vol.10, Part 3, 1981, p.291.

이론을 정확하게 파악하는 것일까? 필자가 보기에는 전혀 그렇지 않다. Higgins의 음모이론식의 해석이 Piven & Cloward 이론의 한 측면만을 가지고 그것을 부당하게 강조했을 따름이지 음모이론으로 해석하기에는 상당한 무리와 오해가 따른다. Piven & Cloward를 사회통제(음모)이론식으로 해석하면 지배층의 의도를 과도하게 강조하게 되고 Piven & Cloward가 그렇게 누누히 강조한 공적부조발달에 있어서 노동계급이나 빈민의 투쟁이라는 '決定的 動因'이 경시되거나 대부분 사상되어져 버린다. 실제로 「Regulating the Poor」에서 주장한 미국의 공적부조발달에 대한 'Piven & Cloward의 테제'를 검증해보려는 목적을 갖고 사회복지사를 전공하는 역사학자들이 모인 한 학술회의에서 각 학자들이 제출한 논문²¹⁾들에 대한 Piven & Cloward의 종합적 반응을 보면 이런 점을 상당히 비판하고 있다. Piven & Cloward는 다음과 같이 말한다.

“.....「Regulating the Poor」에서의 주요주장들이 과장되었다. 그러나 아마 가장 심한 문제는 구호역사 자체를 편견되게 기술한 것이다. 경제사회엘리트들로부터 구호라는 양보물을 확보하는데 있어서 하층의 대규모 항의 mass protest라는 결정적 역할이 무시되었다 이런 편견은 기고자들이 특권층과 권력층을 구호역사를 형성하는데 중요한 動因으로 동일시하는 데서 나온다.”²²⁾ (강조점 - 필자)

Piven & Cloward는 「Regulating the Poor」 본문 중 여러 곳에서 공적부조의 발달에 있어서 경제적 빈곤이나 박탈 자체는 결코 공적부조의 확대를 가져오지 않으며 노동자와 빈민들의 집합적인 정치적 요구나 투쟁 그리고 이로 인한 정치적 혼란이 존재해야만 구호가 확대된다고 여러 곳에서 강조하고 있다. 즉 그들에 의하면 지배층의 반응(음모)은 아무일도 벌어지지 않는 사회적 공백상태에서 저절로 나오는 것이 아니다.

“대량실업 하나만으로는 구호제도의 확대를 가져오지 않는다. 즉 실업으로 인해 정치적 안정이 위협될 정도로 수많은 소란이 발생해야 구호제도는 확대된다.”²³⁾ (강조 - 필자)

21) W.L. Trattner(ed) (1983).

22) F.F. Piven & R. Cloward, "Humanism in History: A Response to critics". W.L. Trattner(ed) 1983(a), p.116.

압력 popular pressure을 부척 중요시 하고 있다는 것을 인식하고 있다.²³⁾ 그러나 그녀는 민중의 정치적 요구가 복지²⁴⁾의 확대를 가져온다는 Piven & Cloward의 주장은 적어도 1960년대 영·미의 빈곤정책의 전개과정을 보면 그들의 주장을 뒷받침할만한 증거는 없다고 하여 민중의 압력이 최우선적인 중요한 요인은 아니라고 주장한다.²⁵⁾ 또한 이 점이 Higgins가 Piven & Cloward의 공적부조발달에 대한 분석에 음모이론이란 명칭을 부친 중요한 근거로 보인다. 그러나 과연 민중들의 정치적 요구가 구호의 확대를 가져온다는 Piven과 Cloward의 주장이 어떤 증거도 없는 것인가? 이 점에 대해서는 미국에서 벌어진 이른바 'Piven & Cloward 테제' 논쟁을 살펴보면 상당히 도움이 된다.

이른바 'Piven & Cloward테제' 논쟁은 1960년대와 70년대초에 미국의 각 도시에서 공적부조프로그램에 대한 예산지출이나 대상자의 포괄범위가 급격히 확대되는 양상을 보였는데 이것이 과연 Piven & Cloward가 주장하듯이 민중의 집합적 요구(시민권운동, 흑인폭동, 빈민들의 시위나 항의 등)에 기인한 것인가를 놓고 통제적 방법론을 사용하여 실증적인 논쟁이 벌어진 것을 말한다.

문헌상으로 볼 때 「Regulating the Poor」가 출판된 이후, Durman이 1973년도에 민중의 집합적인 정치적 소란과 투쟁이 복지의 증가와는 관계가 없다는 논문²⁶⁾을 발표하여 Piven & Cloward의 테제를 부정하였고 일년뒤에 Betz가 두 변수간에 상관관계가 있다는 주장을 하여 Piven & Cloward의 테제를 인정하는 논문²⁷⁾을 발표하였다. 그러나 이 두개의 논문은 변수의 조작화나 자료의 문제 그리고 Piven & Cloward의 논지를 정확하게 파악하지 못했다는 비판을 받았다. 그 후 몇년 뒤에

23) F.F.Piven & Cloward. (1972), p.197. 이 책의 결론 부분에서 그들은 "조용한 빈민은 아무것도 얻지 못한다. 그러나 소란스런 빈민은 가끔 무엇인가를 얻는다"고 말하고 있다(p.338) 이외에도 p.45, 219~220, 77의 내용을 보면 그들이 이러한 점을 얼마나 강조했는지를 알 수 있다.

24) J.Higgins. (1978) P.190. 민중이란 용어는 논란의 여지가 있기 때문에 여기에서는 Piven & Cloward가 지칭한 집단 두 노동자, 빈민, 흑인 등을 의미하는 것으로 한다.

25) 별다른 언급이 없는 한 Piven & Cloward 부분에서 '복지'라는 단어는 '공적부조'를 지칭하는 의미로 사용하겠다.

26) J.Higgins. (1978) p.196.

27) E.Durman "Have the poor been regulated? Towards a multivariate understanding of welfare growth" Social Service Review, 47, 1973, pp.339~59.

28) M.Betz, "Riots and Welfare: are they related?" Social Problems, 1974, 21, pp.345~55.

잡지에 실린 Albritton에 대한 Piven & Cloward의 응답논문²⁹⁾에서 Albritton이 자료선택이나 변수조작화에서 문제가 많고 자신들의 논지를 잘못 이해하고 있다고 하여 Albritton의 결론이 신빙성³⁰⁾이 없다고 격렬한 반박을 가하고 있다.³¹⁾ 이 이후에 계속해서 나온 Jennings, Isaac & Kelly,³²⁾ Schram & Turbett³⁴⁾의 논문들은 약간의 방법론과 해석상의 편차는 존재하나 'Piven & Cloward의 태제' 즉 민중들의 정치적 요구가 복지의 확대를 가져왔다는 점을 모두 인정하고 있다. 이와 같이 볼 때 복지확대를 가져오는데 있어서 민중들의 정치적 역할이 결정적이라는 Piven & Cloward의 논지를 부정내지 희석화시키는 Higgins의 주장은 설득력이 없다고 말할 수 있다.

다음으로 Higgins 및 국내연구자들이 <Regulating the Poor>에 있어서 상당히 중요한 개념으로 생각하고 있는 '사회통제' 개념을 Piven & Cloward 자신들은 어떻게 생각하고 있었나를 살펴보자. 이것이 정확히 밝혀지면 사회정책발달과 복지의 성격문제도 Piven & Cloward가 생각하고 있던 것과 Higgins의 해석이 어떤 차이가 나는지 보다 명확해질 것이다.

-
- 29) R.B.Albritton, "Social amelioration through mass insurgency § : A Reexamination of the Piven and cloward thesis", *The American Political Science Review*, 1979, 73, pp.1003.
- 30) F.F. Piven & R.Cloward, "Electoral instability, civil disorder and relief crisis : A reply to Albritton", *The American Political Science Review*, 1979, 73, pp. 1012~1019.
- 31) 이 이후로는 필자가 구한 자료내에서 Piven과 Cloward의 주장이 근거가 없다고 주장하는 논문은 찾아볼 수가 없다. 이 논쟁에 참여한 사람들은 대개 정치·사회학자이다. 앞에서 언급한 Trattner가 편집한 책은 거의 역사학들이 참여하고 있는데 이들은 단편적인 점은 지적을 해도 Piven & Cloward의 태제를 근본적으로 부정하지 못하고 있다. 물론 Piven & Cloward는 이들에 대해 상당한 반박을 가하고 있다. Piven & Cloward, 1983(a) 참조.
- 32) E.T.Jr.Jennings "Civil Turmoil and the Growth of Welfare Rolls : a comparative state policy analysis" *Policy Studies Journal*, 1979, 7, pp739~745.
"Racial Insurgency, the state and Welfare Expansion : A Critical Comment and Re analysis" *American Journal of Sociology*, 1983, Vol.88, No.6, pp.1220~1236.
- 33) L.Isaac & W.R.Kelly "Racial Insurgency, the State and Welfare Expansion : Local and National Level Evidence from the Postwar United States", *American Journal of Sociology*, 1981, Vol.86, pp1348~1386.
- 34) S.F.Schram & J.P.Turbett, "Civil Disorder and the Welfare Explosion : A Two-step Process", *American Sociological Review*, 1983, Vol. 48, June, pp.408~414.
"The Welfare Explosion : Mass Society versus Social Control", *Social Service Review*, 1983, December, pp614~625.
- 35) Piven & Cloward는 이후에 출판한 또다른 저서에서 "...복지국가의 프로그램은...투쟁의 열매이다"라고 보다 강한 어조로 말하고 있다.
F.F.Piven & Cloward, *The New Class War : Regan's Attack on the welfare state and It's Consequences* N.Y., Panthon Books, 1982, P.39.

내리지 않았고 이것에 대해 논의하지도 않았다”³⁶⁾ 때문에 사회통제라는 단어를 Piven & Cloward가 어떤 의미로 사용했는지 파악하기가 애매한 점이 있다. 따라서 여기 저기 흩어져 있는 그 용어의 의미를 재구성하기 보다는 그들이 한 인터뷰에서 자신들의 이론이 복지국가에 대한 사회통제적 설명으로 잘못 해석되고 있다는 것을 지적하면서 자신들이 사용한 사회통제개념을 설명한 부분을 보기로 하자. 그들은 다음과 같이 쓰고 있다.

“.....「Regulating the Poor」를 잘못이해 하는 misinterpret 경향이 있어 왔으며 이 책이 복지국가에 대한 사회통제적 설명 a social control explanation of welfare state으로서 널리 해석되어 왔다고 생각한다. 확실히 우리가 언급한 경제적 기능은 정치적 편향 등을 포함한다. 구호제도는 노동규범을 강화하며 임금구조 중 가장 낮은 층에 속해있는 사람들에게 노동규범을 강화하는 방식으로, 구호대신 일을 하도록 하며 임금착취를 강화하는 방식으로 조직화된다. 그러나 또 다른 기능-정치적 기능-을 우리는 하나의 통제기능으로 묘사 했다. 대량의 실업이 발생했을 때 사람들이 정치적 혼란을 일으키고 엘리트들에게 그들의 상태에 대해서 어떤 형태의 구호를 요구하면 그 구호는 혼란을 가라앉히는 경향이 있다. 그러나 그것을 (구호-역주) 단순히 하나의 사회통제로 생각하는 것은 그것(구호-역주)의 본질을 파악하지 못하는 것이다. 그런 조건하에서 구호의 제공은 하나의 승리이다. 그것은 일시적일지라도 하나의 양보를 쟁취한 것이며, 37) (강조점-필자)

“..... 만약 엘리트들이 양보를 한다면 그리고 양보가 혼란을 가라앉히는 결과를 가져왔다면 엘리트들은 사회통제를 회복했다. 그러나 엘리트들은 꽤 비싸게 사회통제를 회복했으며 우리에게 있어서 중요한 것은 그 대가이다.”³⁸⁾ (강조점-필자)

위의 인용문에서 보는 것처럼 Piven & Cloward에 있어서 사회통제개념은 그렇게 핵심적인 개념이라고 말할 수 없으며 매우 부분적인 개념임을 알 수 있다. 즉 민중들의 정치적 요구에 순응하여 지배층이 복지를 제공함으로써 사회적 혼란이 사라지면 그것이 곧 사회통제라는 것이다. 따라서 여러 문헌에서 자주 인용되고 있는 “구호정책의 확대가 시민적 무질서를 진정시키기 위해 의도된 것”³⁹⁾이라는 Piven &

36) J. Leiby "Social Control and Historical Explanation : Historians View The Piven & Cloward Thesis", W.I. Trattner(ed) (1983) p.95.

37) "Interview with Frances Fox Piven and Richard Cloward" Critical Social Policy, issue 8, Autumn, 1983(b), pp84~85.

38) Ibid P.86.

39) F.F.Piven & R. Cloward (1972), P.xiii.

그들의 논의를 선제적으로 보지 못하는 것이며 상당히 편협되고 왜곡된 해석임을 알 수 있다. 그러므로 미국의 공적부조프로그램의 발달에 Piven & Cloward의 논지를 정확히 이해하는 것은 구호제도의 역사를 피지배층의 구호에 대한 정치적 요구와 지배층의 이에 대한 반응이라는 역동적인 상호작용으로 보아야 할 것이다.⁴⁰⁾

이렇게 볼 때 복지의 성격문제에 있어서도 Piven & Cloward의 주장과 Higgins의 해석은 정반대로 나타난다. 앞의 인용문에서 보는 것처럼 Piven & Cloward는 복지가 승리물, 즉 쟁취된 승리물 따라서 민중들에게 좋은 것으로 나타나는 반면 Higgins에게 있어서는 음모 혹은 통제의 결과, 즉 (암묵적으로) 민중들에게 해로운 것으로 나타난다. 「Regulating the Poor」의 마지막 부분에서 제시된 다음과 같은 Piven & Cloward의 진술을 보면 이런점이 명확해진다.

“따라서 우리는 근본적인 경제적 개혁이 없다면 복지명부의 확대가 진정한 구빈개혁이라는 입장이며 그것은 방어되어야 하고 확대되어야 한다.”⁴¹⁾

이상과 같은 논의를 기초로 하여 볼 때 Piven & Cloward의 이론을 Higgins식의 사회통제 혹은 음모이론식으로 해석하는 것은 그들의 논지를 곡해하는 것이며 사회정책연구에 있어서 얻는 것보다 잃는 것이 훨씬 더 많다는 것을 알 수 있다.

2. James O'Connor

Higgins는 O'Connor에 대한 짧은 논의에서 사회정책발달에 대한 그의 논의를 다른 학자들과는 달리 비교적 균형있게 인용하고 있으나 전체적으로 볼 때 ‘잉여인구 혹은 전투적 흑인집단 그리고 포섭되지 않는 반란집단등에 대한 통제라는 측면을

40) Piven과 Cloward는 다른 곳에서 다음과 같이 말하고 있다. “우리는 주로역사들 자본주의 사회 구조에 그 기원을 갖는 독특한 불가피성(imperative)에 의해 형성되는 행동, 즉 의도된 행동의 변종법으로 인식했다. 이런 불가피성은 사람들이 계급구조에서 어디에 위치하느냐에 좌우되어 상이하게 나타난다. 상층에 있는 사람들에게 있어서는 유순한 노동력을 확보하는 것이 문제이고 하층에 있는 사람들에게는 시장이라는 불안정에서 자신을 보호하는 것이 문제였다. 엘리트들은 생각과 행동으로 그리고 사회적 이데올로기와 자원을 동원하면서 그들의 문제에 반응하며 하층도 마찬가지로 행동한다. 구호구조가 지배자와 피지배자의 이러한 모순되는 갈등의 소용돌이 속에 위치해 있었다는 것이 우리의 요점이다” F.F.Piven & R.Cloward, 1983(a), pp.120~121.

41) F.F.Piven & R.Cloward. (1972), P.348.

없이 제외시키고 있는 것은 O'Connor의 이론에 있어서 핵심적인 자본의 운용양식이 국가기구를 매개로 하여 사회정책의 발달에 영향을 주는 점이다.⁴³⁾

O'Connor의 국가재정이론이 사회정책발달과 연결될 수 있는 것은 사회자본범주에 포함되는 사회적 소비와 사회적 비용이므로 두 범주를 중심으로 살펴보자 먼저 사회적 비용의 범주를 보자⁴⁴⁾

O'Connor에 의하면 국가지출의 증가나 국가기구의 확대등으로 표현되는 국가부분의 성장은 잉여생산력과 잉여인구를 발생시키는 독점자본의 원인이자 결과로 파악된다.⁴⁵⁾ 그는 독점부분이 과도한 잉여생산은 유효수요 창출을 위해 군사비 지출과 복지비 지출을 증가시키며 또한 잉여인구의 정치적 압력은 복지제도의 성장을 가져온다고 보고 있다.

“복지 및 국방비 지출은 독점자본의 요구와 독점부분에 있어서의 생산관계에 의해 결정된다. 잉여생산력(또는 잉여자본)은 적극적인 국외경제팽창에 대한 정치적 압력을 만들어 낸다. …… 복지국가는 자체의 구매력이 상대적으로 약한 잉여인구의 증가때문에 확대되며 전쟁국가는 국내에서 처분될 수 없는 잉여자본의 증가에 의해 성장된다. …… 따라서 현대의 국가는 전쟁-복지국가(warfare-welfare state)로 묘사된다.”⁴⁶⁾

이와 같이 그는 복지가 독점자본이 발생시킨 잉여상품을 흡수하기 위해 또한 잉여인구의 정치적 압력때문에 확대되는 것으로 보고 있다. 다음에는 사회보험이 포함되는 사회적 소비범주를 보자.

O'Connor에 있어서 사회적 소비범주는 간접적으로 생산적이면서 기업의 이윤을 증가시키는 것으로 파악된다. 그는 사회보험이 사회적 비용, 즉 비생산적 지출로 잘못 이해되고 있다면서 다음과 같이 쓰고 있다.

42) J.Higgins. (1980) pp4~5.

43) O'Connor의 포괄적인 이론은 매우 복잡하므로 여기서 상술할 수는 없고 다음 논문이 참조된다. 金淵明, 마르크스주의 社會政策發達論에 관한一考察, 社會政策研究 제10집, 韓國福祉政策研究 1988.6. pp201~204.

44) O'Connor가 명확히 정의하지 않지만 사회적 비용을 논하는 부분에서 사용하는 ‘복지(체계)’라는 단어는 대개 공적부조에 상응하는 개념으로 보이기 때문에 주의할 필요가 있다.

45) J.O'Connor. The Fiscal Crisis of the State. N.Y., St. Martins's Press, 1973 pp.7~8.

46) Ibid., p.150

생산의 성장에 필수 불가결한 조화스러운 노사관계에 기여한다. 따라서 사회보장의 근본적인 의도와 결과는 생산성, 생산, 그리고 이윤을 증가시키는 것이다. 이런 면에서 보면 사회보험은 원천적으로 노동자들을 위한 보험이 아니라 자본가와 기업을 위한 보험의 일종이다”⁴⁷⁾ (강조점-O'Connor)

이렇게 그는 사회보장체계가 독점자본의 경제적 필요성에서 나왔다고 보며 독점자본부문에 한정되었던 사회보장이 여타 부문에 까지 확대되기까지는 노동자의 요구와 진보적 정치세력의 힘이 또한 작용하여 “사회보장체계가 계속 확대되는 것은 독점자본의 경제적 필요를 뿐만이 아니라 전체 사회에서 움직이는 정치세력 그리고 대중의 충성을 획득하려는 국가의 필요성때문”⁴⁸⁾이라고 말하고 있다.

이상에서 보는 것처럼 사회정책의 발달에 대한 O'Connor의 이론은 독점자본의 운동논리가 핵심적인 중요성을 갖고 있음을 알 수 있다. 그러나 Higgins는 사회보험(사회적 소비)에 대해서는 아무런 이론적 근거도 없이, 한마디 언급도 않고 사회적 비용부담만을 언급하면서 복지체계가 잉여인구와 전투적인 집단을 통제하기 위한 것이라는 점만을 선택적으로 강조하고 있다. (여기서도 O'Connor가 강조한 복지체계가 갖는 유효수요창출이라는 측면은 전혀 언급되지 않는다) 이것은 결국 Higgins 자신이 명명한 사회통제이론에 맞게 O'Connor이론중에서 필요한 부분만을 이론적 근거없이 선택적으로 차용한 결과이다. 필자가 보기에는 사회정책의 사회통제적 측면만을 강조하는 Higgins의 O'Connor에 대한 이러한 편협된 해석은 사회정책발달론의 측면에서 얻는 것보다 잃는 것이 더 많다.⁴⁹⁾

3. Ian Gough

Gough이론에 대한 Higgins의 해석(?)은 왜곡에 가깝다. 그녀는 Gough의 논지를 완전히 이론적 맥락을 무시한 채 의도적으로 자기에게 유리한 부분만을 무차별적으로 인용함으로써 사회정책발달과 복지의 성격에 대한 Gough의 논지를 완전히 다른 의미로 바꾸어 놓고 있다. Higgins는 Gough가 Poulantzas와 Miliband이론을 인

47) Ibid. p.138.

48) Ibid. p.142.

49) 복지의 성격문제는 Higgins도 언급하지 않고 O'Connor도 명확한 입장을 밝히지 않으므로 생략하기로 한다.

같이 말하고 있다.

지배계급은 자신의 지배를 유지하기 위해서 타협과 희생을 할 필요가 있으며 이러한 불안정한 타협적 균형 unstable equilibrium compromise 가운데서 사회개혁과 사회적 프로그램들이 나온다.”⁵⁰⁾

위의 인용문에서 ‘불안정한 타협적 균형’이라는 용어는 Gough가 구조주의 마르크스주의자인 Poulantzas에게서 빌려온 것인데 이것은 경제관계로부터 상대적 자율성을 가진 국가가 지배계급의 장기적인 정치적 이익을 확보하기 위하여 노동계급과의 타협은 물론 지배계급내의 일부 자본분파의 경제적 이익을 희생시킬 수도 있는 상태를 표현하는 용어이다. 이제 이 부분에 대한 Gough의 원문을 직접 보자.

“이러한 ‘불안정한 타협적 균형’이 선진 자본주의 사회의 전후 ‘복지국가’ 내에서 노동자계급에 의해 획득된 일련의 사회 경제적 개혁의 근거를 형성한다”⁵¹⁾ (강조 점 - 필자)

별로 차이가 없어 보이는 위의 두 인용문은 사회정책발달의 문제에 있어서 중요한 차이를 내포하고 있다. Higgins에게 있어서는 불안정한 타협적 균형이 곧바로 사회개혁으로 이어지나 Gough에게 있어서는 불안정한 타협적 균형을 단지 사회개혁의 근거만을 형성할 따름이며 불안정한 타협적 균형(즉 상대적 자율성의 정도와 이에 따른 사회개혁은) 노동자계급의 투쟁에 의해 변화하는 것으로 나타난다.⁵²⁾ 즉 Higgins에게 있어서는 Gough가 사회개혁에 있어서 중요한 측면으로 부각시킨 노동계급의 정치적투쟁이 감쪽같이 사라져 버린다.

그 이후에 계속해서 Higgins는 영국 사회정책의 형성과정에서 노동계급의 투쟁은 별 영향을 미친 것이 없고 지배계급이 자기이익을 확보하기 위해서 사회정책을 만들어 냈다는 식으로 Gough를 묘사하고 있다. 그리고 비록 계급투쟁이 사회정책의

50) J.Higgins, (1980), p.6.

51) Ian Gough, "State Expenditure in Advanced Capitalism", 주익종(번역), 「자본주의 국가논쟁」 서울, 한울림, 1965, p.305.

52) Ibid, pp.305~306. 참조.

주장한 것처럼 Higgins는 쓰고 있다.⁵³⁾

“Gough의 결론은 다음과 같다. 원래 계급투쟁의 산물인 사회정책도 지속적인 계급투쟁이 없으면 지배계급의 이익에 도움을 주도록 흡수되고 적응되어 진다”⁵⁴⁾

그러나 위의 Higgins의 인용문은 Gough의 결론과는 거리가 먼 얘기다. 이 인용문이 나오는 맥락은 왜 국가가 사회봉사(사회정책)에 대한 지출을 계속 확대하는가에 대한 Gough의 설명부분에서 나오는데 Gough는 그 이유를 두가지, 즉 자본주의 경제의 기능적 필요성과 노동계급의 투쟁으로 설명하고 있다. 여기에서 Gough가 말하고자 했던 논지의 핵심은 사회정책의 발달을 설명하는데 있어서 자본주의의 경제적 필요성과 계급투쟁이라는 두가지 측면을 모두 고려해야지 한 가지 요인만으로는 설명이 부족하다는 것이다. 그러면 앞의 Higgins 인용문의 전후문장을 보충해서 다시 인용해보자.

“결국 장기적인 사회·경제적인 상호 작용, 즉 자본주의 국가의 정치적 전략과 진행되고 있는 정치적 계급투쟁은 사회정책을 단순히 한 요소만으로 설명하는 것을 배제한다. 특히, 특정 사회구성체내에서 그들(사회정책-역주)이 행하고 있는 기능과 그들의 구체적인 역사적 기원을 구분할 필요가 있다. 원래 계급투쟁의 산물인 사회정책도 지속적인 계급투쟁이 없으면 지배계급의 이익에 도움이 되도록 흡수되고 적응된다. 반대로 어느 시기에 특별히 (사회정책이) 자본을 위한 기능을 갖고 있다 하더라도 사회봉사가 경제적 정치적 계급투쟁속에서 화폐임금과 마찬가지로 정취대상이 된다는 것을 의미한다”⁵⁵⁾ (강조점-Gough)

위의 인용문에서 보는 것처럼 Gough는 사회정책의 변화를 자본주의 경제의 기능적 필요성과 계급간의 역학관계의 변화로 설명하고 있다는 것을 알 수 있다.⁵⁶⁾ 이렇게 볼 때 Higgins는 자신이 이름부친 사회통제이론에 맞추기 위해 Gough의 논지를 의도적으로 편협하게 해석하고 있는 것으로 보인다.

이렇기 때문에 복지의 성격문제도 전혀 다른 해석이 나오게 된다. Higgins는

53) Higgins가 말한 이런 관점은 Gough가 아닌 N.Ginsburg에서 전명적으로 나타난다.

N.Ginsburg, *Class, Capital and Social Policy*, London, Macmillan Press, 1979.

54) J.Higgins, (1980) p.7.

55) I.Gough, (1986), p.320.

쟁에 의해 출현했다더라도 결국 지배계급의 이익에 맞게 변형되는 것으로, 즉 사회정책의 결과가 지배계급에게 이익이 되는 것으로 Gough의 논지를 몰아가는 반면, Gough의 원래 논지는 이와는 상이하게 나타난다. Gough는 자본주의하의 복지를 긍정적 측면과 부정적 측면이 동시에 내포되어 있는 모순된 현상으로 보고 있다. 그는 다음과 같이 말한다.

“사회행정학의 전통을 가진 대부분의 저자들처럼 오로지 복지국가의 긍정적 측면에 초점을 맞추면 (복지국가의) 억압적이고 자본지향적인 측면을 간과하게 된다. 그러나 일단의 비판적 이론가들처럼 부정적 측면에만 오로지 초점을 맞추게 되면 갈등의 한 세기가 생취한 매우 실제적인 이득을 간과하게 된다”⁵⁷⁾

Higgins는 분명히 Gough가 얘기한 부정적 측면에만 초점을 두고 그것이 Gough의 논지인 듯 서술하고 있다. 이런 서술은 반복해서 말하지만 그녀가 지배계급에 의한 사회통제로서 사회정책의 발달과 그 성격을 설명하려는 무리한 시도때문에 빚어진 것이다. 따라서 사회통제이론이란 용어로 사회정책의 발달과 복지의 성격문제를 접근할 때 논지의 왜곡은 물론, Gough가 사용한 유용한 개념들이 사라져 버린다. 결국 얻는 것보다 잃는 것이 훨씬 더 많다.

4. John Saville

Higgins가 인용하고 있는 Saville논문의 주요 골자는 복지국가가 사회주의로 가는 과정이라는 주장의 근거를 비판하면서 복지국가가 어느 정도의 변화를 수반한 것이지만 기본적인 자본주의의 틀은 벗어나지 않았으며 따라서 복지국가가 한계점을 가지고 있다는 것을 지적하고 있는 듯이 보인다.⁵⁶⁾ Saville은 영국의 복지국가가 ①노동자의 계급투쟁, ②고도로 생산적인 노동력을 필요로 하는 자본주의 경제의

56) Gough는 몇년후에 다른 책에서 사회정책 발달론에 대한 이론적 모형을 설정해보려는 시도를 하고 있는데 본 연구에서 다루고 있는 논문보다 상당히 발전되고 정교화된 논리를 펴고 있다. 이런 정교화는 Gough의 논문에 대한 영국내의 마르크스주의자 그리고 독일 국가도출논쟁 참여자 (특히 Holloway & Picciotto)들의 비판을 수용한 것이다.

I.Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, London, The Macmillan Press, 1979. 제4장 참조

J.Holloway & S.Picciotto(eds), *State and Capital*, London, Adward Arnold, 1978.

57) I.Gough, (1979) p.14.

능의 세가지 요인이 상호작용한 결과로 보면서 다음과 같이 말하고 있다.

“결국 노동운동이 항상 인식했듯이 사회개혁의 속도와 완급은 노동자계급 집단과 조직에 의해 결정되어 왔다. 그러나 그 상황에서 다른 두 요인들중 어떤 것의 중요성을 과소평가하면 역사적 부정확성과 정치적 오류를 범하는 것일 것이다.”⁵⁸⁾ (강조점 - 필자)

결국 Saville은 복지국가의 형성에 있어서 노동자계급의 투쟁이 중요한 요인임에도 불구하고 그런 계급투쟁의 성과물을 지배계급들이 자신들의 핵심적 이익이 손상되지 않도록 체제내화시킨면이 있고, 또한 생산적인 노동력의 필요라는 측면이 작용했기 때문에 복지국가 형성에 있어서 계급투쟁외에 다른 두 요인의 중요성을 균형있게 보아야 한다는 것으로 보인다. 이와 같은 입장에 따라 Saville은 “복지 자본주의의 혜택은 물론 …… 그것의 한계를 파악하고 이해하는 것이 중요하다”⁵⁹⁾고 주장한다. 그러나 Higgins의 Saville에 대한 논의를 전체적으로 보면 Saville이 과소평가하면 역사적 부정확성과 정치적 오류를 범한다는 요인을(특히 세번째 요인을) 너무 과대평가하고 있다.⁶⁰⁾ 이러한 미묘한 강조점의 차이가 가져오는 의미는 명확하다. 즉 Higgins는 자신의 사회통제이론에 맞게 사회복지에 있어서 지배계급에 의한 사회통제적 성격을 부각시키려고 했던 것이다.⁶²⁾

IV Higgins의 誤謬는 무엇인가?

지금까지 보아온 것처럼 Higgins는 사회정책발달론과 복지의 성격문제에 있어서

58) Higgins가 인용하고 있는 논문은 Saville이 「New Reasoner」(1975~8, Winter, 3)란 잡지에 게재한 “The Welfare state : An Historical Approach”이다. 필자는 이 자료를 전체로 구할수가 없었기 때문에 다른 사람이 편집한 책에 수록된 발제문만을 보았다. 공교롭게도 Higgins가 인용하는 구절은 발제문에는 ‘한’문장 밖에 나와 있지 않기 때문에 Saville이 조금 수정하여 발표한 논문을 또한 참조하였다.

J.Saville “The Welfare State : An Historical Approach” E.Butterworth, R.Holman(eds) 「Social Welfare in Modern Britain」

Glasgow, William Collins Sons Co. Ltd, 1979, pp.57~69.

“The Origins of Welfare State” H.Loney, et.al., (eds), Social Policy and Social Welfare, Milton Keynes, Open Univ. Press, 1983, pp.8~17.

59) J.Saville, (1979) pp.57~58.

60) J.Saville, (1983), P.17.

61) J.Higgins, (1980), P.4 참조

62) 사회복지의 성격문제는 Saville의 원문을 완전히 볼수 없으므로 정확성을 기할 수 없어 제외시켰다.

혹은 전혀 다루어지지 않았던 측면들을 제기한 일단의 비판적 사회정책이론가의 이론에 사회통제이론 혹은 음모이론이란 명칭을 부여 함으로써 이들을 사회정책 내의 하나의 이론적 범주로서 묶어 보려는 일종의 이론적 재구성 작업을 시도했던 것으로 보인다. 이런 과정에서 통제(음모)라는 개념을 사용하여 기존의 규범적 성격을 지닌 이론들이 거의 제기하지 않았던 자본주의하의 복지의 또다른 성격을 부각시켜 보았다는 점에서 Higgins는 일정한 기여를 한 것으로 보인다. 그러나 이러한 기여에 대해서 그녀에 의해 잃어 버린 것이 더 많다.

필자가 보기에는 Higgins가 비판적 사회정책이론가들을 사회통제라는 개념으로 접근할 때 그들 이론중의 일부 측면은 부각시킬 수가 있어도 사회통제(음모)라는 한 단어로 포괄하기에는 복잡하고 다양한 흐름들이 존재하기 때문에 풍부한 이론적 개념이나 내용들을 축소시켜 버리는 우를 범할 가능성이 더 높다고 생각한다. 물론 새로운 이론의 구축과정은 어차피 기존 이론들에서 나타난 개념을 선택적으로 수용하는 재구성과정을 거치는 것이 통례이지만 그런 재구성과정은 이론적, 실증적 근거나 논리성이 전제되어야 한다. Higgins가 사회통제(음모)라는 단어에 이론이란 용어를 부쳤을 때에는 좀더 논리적이고 정확한 재구성작업이 선행되었어야 했다. 결국 이런 과정이 없었기 때문에 원저자들에 의해 제시된 유용한 이론적 개념들을 사상시켜버리고 결과적으로 연구작업에 별로 도움이 되지 않는 조야한 이론으로 나타나게 되었다. 즉 'Higgins는 Piven & Cloward 그리고 점증하고 있던 신마

63) 예를 들어 최근에 사회정책 연구자들 사이에서 '사회통제이론'을 사용하여 한국의 사회정책 발달을 접근해 보려는 시도가 있었다. 이들은 분석을 위한 이론들을 대개 Higgins에게 의지하고 있는데, 이때문에 이론적 분석들이 명확히 제시되지 않고 아니 오히려 명확히 제시될 수가 없고, 따라서 자신들이 제시한 이론적 분석과 실제분석이 철저하게 유리된채 진행되며 자의적 해석과 무리한 인과분석으로 전혀 신빙성 있는 결론을 제시하지 못하고 있다.

戚喆鎭, 韓國社會福祉에 대한 社會統制理論的 考察: 福祉法과 福祉費를 中心으로, 中央大 碩士論文, 1986.

崔 均, 韓國貧困政策의 社會統制的 性格에 관한 研究: 公的 扶助制度 發達을 中心으로, 서울대 碩士論文, 1988.

이외에 필자가 주목하고 실증적 연구로는 元奭朝의 연구와 김종덕의 연구가 있는데 전자는 '갈등이론'적 시각에서 후자는 '정치경제학'적 시각에서 복지 혹은 복지체도의 변화를 접근하고 있다. 두 연구가 모두 Higgins의 영향권에서 많이 벗어난듯 보이나 Higgins의 잔재가 남아있다. 이에 대한 자세한 분석은 지면 관계상 다음기회로 이루고자 한다.

元奭朝, 都市再開發事業과 都市貧困層의 集團行動: 木洞事件을 中心으로, 韓國社會福祉學, 제2집 韓國社會福祉學會, 1986.

김종덕: 한국의료보험 확대실시의 배경분석, 慶南大學校 論文集, 제13집, 人文社會科學編, 1986.

늘을 사회정책내의 하나의 이론문파로 묶어 보려는 무리한 시도로 인해 결과적으로 사회정책연구에 유용하게 활용될 수 있는 비판적 사회정책이론가들의 이론을 왜곡해하게 만들었고 사회정책발달에 대한 이론화작업과 복지의 성격규명이라는 연구작업에 상당한 혼란을 불러 일으켰다. 즉 Higgins의 사회통제이론은 이론적 퇴행에 불과하다.' 이것이 필자가 본 연구에서 지적하고자 한 Joan Higgins의 오류이다.

V. 結 論

지금까지 고찰한 것처럼 J.Higgins의 통제이론은 비판적 사회정책이론가들의 이론중에서 일부 측면을 허술하게 재구성한 것이며 그것도 풍부한 개념들을 가진 이론을 매우 빈약하게 만들어 놓은 이론적 퇴행이라는 것을 알 수 있다. 또한 비판적 사회정책이론가들의 원래 이론과 Higgins에 의해 한번 걸러진 후의 이론의 차이점이 매우 크며 이것을 구별하지 않으면 많은 문제점이 발생한다는 점도 인식할 수 있다. 따라서 이런 문제점들을 극복하기 위해서는 원전에 대한 체계적인 이해가 우선적으로 요망된다고 하겠다. 마지막으로 오해를 피하기 위해 확실히 해두어야 할 점은 필자는 본 연구에서 비판적 사회정책이론에 대한 Higgins식의 해석이 많은 문제점을 내포한다는 점과 Higgins에 의해 한번 여과되어 수용된 비판적 사회정책이론가들의 이론이 그들의 원래 이론과는 많은 차이가 나며 이런 차이점을 구별하지 못함으로써 많은 오해가 있어 왔다는 것을 지적했을 뿐이지 통제라는 개념의 무용성을 주장한 것은 아니라는 점이다. 필자는 통제개념이 비판적 사회정책이론에서처럼 일정한 이론적 체계속에서 위치지워지면 때에 따라서는 유용한 지적도구가 될 수 있다고 생각한다.⁶⁴⁾ 물론 이런 경우에도 일정한 이론체계가 구성되고 그 용어에 대한 엄격한 정의가 이루어져야 할 것이다.

64) 마르크스주의 사회정책연구자들은 통제개념에 거의 주목을 하지 않고 있지만 다른 입장에서 통제 혹은 음모라는 용어를 사용하는 사람은 있다. 그러나 이들은 social control theory 혹은 conspiracy Theory라고는 표현하지 않고 social control perspective (Rochefort) 혹은 conspiratorial model (Fraser)들의 표현을 쓰고 있다. 그러나 이것이 일정한 개념체계와 이론체계를 갖춘 하나의 패러다임으로 전개될 가능성은 희박해 보인다.

D.A.Rochefort "Progressive and Social Control Perspectives on Social Welfare."

Social Service Review, December, 1981.

D.Fraser. The Evolution of the British Welfare State, 2nd ed. London, Macmillan, 1984, pp.xxvi~xxviii.