

사회복지학의 정체성

독일의 사회정책연구를 사례로

정 언 택*

이 연구는 두 가지의 연구관심을 갖는다. 첫째는 한국의 사회복지학 정체성 정립과 관련된 것으로 독립 학문으로 분화한 현실에 바탕을 둔 지금까지의 논의와 달리, 사회정책이 독립 학문화되지 않은 독일의 연구경향을 검토하여 사회복지학의 정체성에 대한 논의에 새로운 시각을 도입하고자 하는 것이다. 독일에서 사회정책이 독립 학문으로 성립되지 못한 이유는 사회과학의 가치문제, 대상의 모호성, 사회과학내 위상의 문제 등 때문이다. 두번째 연구관심은 그렇다면 법학, 경제학, 사회학, 정치학, 역사학, 교육학 등 개별 학문분야에서 사회정책이 연구되는 독일에서는 어떤 연구가 이루어지는가와 그 공통점은 무엇인가를 살펴보는 것이다.

이 연구를 통해 가질 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 독일에서 개별 학문분야의 사회정책적 연구들은 개별 학문의 방법론을 사용하지만 '인간 생활상황의 개선'이란 연구관심에 의해 주도된다는 공통점을 가지고 있다. 둘째, 사회과학의 가치문제는 아직도 해결되지 않은 쟁점으로 남아 있다. 그러나 '인간 생활상황의 개선'에 관한 연구가 주관적 가치문제를 다루는 것은 아니라는 것을 독일의 사회정책연구에서 확인할 수 있다. 또한 실천성의 문제와 가치문제가 동일한 문제가 아님을 확인할 수 있다. 셋

* 충남대 사회복지학과 조교수

째, 대상분야의 모호함도 현 시대 모든 사회과학에서 나타나고 있는 현상으로 사회복지학에만 나타나는 특수한 현상은 아니다. 넷째, 사회복지학과 다른 사회과학과의 관계설정에 관한 연구가 '인간 생활상황의 개선'에 초점을 맞춘 연구이고, 이 관점에서의 이론개발에 기여할 수 있는 연구라면 사회복지학적 연구로 인정할 필요가 있다는 점이다. 이것은 사회복지학 자체가 추구해야 할 이론이 중범위 이론과 밀접한 관계가 있음을 의미한다.

1. 문제 제기

이 연구는 두 가지의 연구관심을 갖고 있다. 첫째는 사회복지학의 정체성에 대한 국내 논의에 대하여 지금까지와는 다른 시각으로 접근하는 것이 바람직하지 않는다는 문제제기를 위한 것이고, 둘째는 외국(독일)의 사회복지정책연구 경향을 보임으로써 사회복지의 외연을 넓히는 데 기여하고자 하는 것이다.

먼저 첫번째 연구관심에 대해 살펴보자.

1980년대 말부터 한국 사회복지학계 내부에서 진행된 사회복지학의 정체성(停滯性)에 대한 논의는 사회복지학의 정체성(正體性)의 문제와 불가분의 관계에 있는 것처럼 보인다. 정체성(正體性)이란 한 학문분야(*discipline*)가 성립되기 위한 요소들, 즉 대상영역과 방법론, 축적된 이론 등에 대하여 학자들간에 광범위한 동의가 있음을 의미하는데, 정체성이 확립되지 못한 것은 곧 이러한 요소들에 대한 학자들간의 견해가 틀리기 때문이라고 생각된다(Kuhn, 1983). 필자는 정체(正體)가 불분명하기 때문에 '정체'(停滯)에 대한 주장이 나타나는 것이라고 본다. 이는 지식의 집적이 아니라 분산된 지식의 집합 문제, 즉 이론이 서양에서 주로 도입되고, 그 시기가 잠시 소개된 후 뿌리내림 없이 사라지는 한국 사회과학의 문제점과도 무관하지 않은 것 같다(신용하, 1994).

이러한 정체에 대한 주장은 학문의 내적 일치성 또는 외연을 미국으로부터 도입된 사회사업을 중심으로 보고자 하는 시각과 유럽으로부터 도입된 국가의 정책을 중심으로 보고자 하는 시각의 통합으로, 또는 사회복지의 임상론과 정책론간의 상이성에도 불구하고 이론에 대한 노력과 문제해결에 대한 노력을 통합하되 국가별로 사회복지학이 차별적임을 감안하여 한국적 사회복지학의 가능성을 찾자는 주장으로 이어진다(오

정수, 1997).

지금까지 사회복지학의 정체에 대한 논의는 사회복지학이 이미 독립 학문(*discipline*)으로 성립되어 있는 한국적 상황에 기반하였기 때문에 독립 학문분야로의 분화 가능성을 검토하는 것이 아니라 성립된 학제의 나아갈 방향을 논의하였다는 점에서 낙관적인 시각에 근거한다고 본다. 그러나 만약 사회복지학이 하나의 독립 학문이 아니라 연구 분야(*field of study*)라는 입장에서 검토한다면 '사회복지론이 무엇이냐'라는 문제의 출발점은 동일할 것이다. 그러나 그 분야가 다른 학문분야와 어떤 차이가 있는냐는 논의 보다는 어떠한 논의가 사회복지론(또는 사회복지학)에 포함되는가의 문제제기에 대한 해답을 찾기 위한 논의가 더욱 강조될 것으로 보인다. 필자는 한국사회복지학의 정체성문제를 보다 객관화하기 위해 사회복지학을 학문분야로 인정하지 않고 연구분야로 생각하는 독일 학자들의 논리를 살펴봄으로써 사회복지학의 연구대상과 방법론에 대한 논의에 중요한 실마리를 제공하고자 한다.

두번째 연구관심은 첫번째 연구관심과 밀접한 연관이 있는데, 독립 학문이 아니라 연구분야일 경우 개별 독립 학문분야에서 사회정책에 대한 연구를 어떻게 진행하고 있는가를 살펴보는 것이다. 즉 독일에서는 경제학, 사회학, 행정학, 법학 등 개별 분야에서 사회정책에 대한 연구를 행하고 있는데, 어떠한 방법론에 근거하여 어떤 내용으로 연구가 수행되는지를 살펴보고자 하며, 필자는 이러한 연구들이 사회정책을 대상으로 한다는 공통점으로만 연결되어 있는지 아니면 내재적 가치나 방법론에서도 공통적인 부분이 있는지에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 이를 통해 필자는 첫째, 사회복지학 내부의 정책분야 연구의 시각을 넓히고자 하며, 둘째, 만약 독일의 다양한 학문분야에서 진행되는 사회정책연구에서 사회정책이라는 대상의 공통점만 존재한다면 한국의 사회복지학에서는 다른 학문분야에서 사회정책을 대상으로 연구를 수행할 경우 이를 어떻게 수용할 것인지에 대한 대답을 찾으려 하는 것이다.¹⁾

연구에 대한 제한점도 있다. 첫째, 독일의 사회복지학(론)에 대한 이해가 한국과 다르며, 사회복지라는 용어 자체가 거의 쓰이지 않고 있고 사회정책과 사회사업 입상이

1) 다른 학문의 논문을 어떤 근거에서 사회복지적 논문으로 볼 것인가의 문제는 사회복지학과의 논문조차 전공 적합성이 부족하다고 판정받는 경우가 있다는 것과 직접적인 관련이 있다. 때로 사회복지학과 학위논문임에도 불구하고 그 논문이 사회복지학과 소속의 다른 연구자로부터는 전공부적합으로 판정받는 사례가 있기 때문이다.

뚜렷이 구분된다. 그러나 이 연구에서는 필자의 연구영역 또는 연구능력과 관련하여 연구범위를 제한할 필요 때문에 사회복지 분야를 주로 살펴보고 사회사업부분은 개략적으로만 살펴볼 수밖에 없다는 점이다. 사회복지에는 보통 경제학과나 사회학과의 전공분야로 설치되어 있으며, 사회사업은 교육학과의 사회교육전공이나 전문대학의 사회사업전공으로 설치되어 있기 때문이다(김태성 외, 1998: 67f; 김상호, 1996: 41f). 둘째, 독일의 다양한 학문분야의 사회복지에 대한 연구결과들을 모두 언급할 수 없기 때문에 사회복지의 각 연구분야에 대한 경향만을 언급할 수밖에 없는 점이다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 경제학, 사회학, 행정학, 법학, 역사학 등 다양한 학문분야에서 사회복지에 대해 연구하는 독일의 사회복지연구를 살펴봄으로써 한국적 사회복지학이 어떠한 방향으로 전개되어야 하는가에 대한 논의의 시각을 넓힐 수 있을 것으로 기대한다.

이를 위해 제2절에서는 사회복지연구가 오랫동안 진행된 독일에서 왜 사회복지이 독립 학문으로 성립되지 못했는가에 대한 이유와 반대의견을 살펴보고, 제3절에서는 독일내 사회복지연구 경향을 분석한 두 개의 논문을 살펴봄, 제4절에서는 앞의 서술에 근거하여 필자가 생각하는 한국의 사회복지학에 대한 시사점을 제시한다.

2. 연구영역으로서 독일의 사회복지

독일에서는 ‘사회복지’이란 개념이 19세기 중반에 최초로 쓰이기 시작했고, 노동자 문제로 대표되는 사회문제의 해결과 사회복지 발달을 위하여 1872년에 사회복지연맹을 설립하여 교수들이 주축이 되어 활동했음에도 불구하고, 사회복지에는 학문분야로 성립되지 않았고 연구분야로만 성립되었다. 제1절에서는 독일에서 사회복지이 독립 학문으로 성립되지 않은 이유를 Kleinhenz(1970)의 설명에 따라 가치의 문제, 대상의 모호성, 사회과학내 위상의 문제 등 세 가지로 구분하여 살펴보았다. 제2절에서는 독일내 대부분의 사회과학자가 사회과학내 사회복지연구의 독립적 위상을 인정하지 않고 있는 현실, 대상의 모호성과 관련해서 사회복지와 경제정책의 구분의 필요성을 주장한 Preller의 논리, 사회복지에는 가치문제를 포함할 수밖에 없다고 보는 시각에 대한 반론의 일종으로 학문성과 실천성 문제를 가치와 관계없이 설명한 Lumann의 주장을

살펴보고, 한국의 사회복지학 연구와 관련하여 줄 수 있는 시사점을 요약·정리한다.

1) 사회정책이 독립 학문으로 성립되지 않은 이유

Kleinhenz(1970: 13f)는 19세기 후반 사회정책연맹(또는 사회정책학회: *Verein für Sozialpolitik*)의 설립으로 사회정책연구가 활발하였음에도 불구하고 독일에서 사회정책이 독립 학문으로 성립되지 않은 이유를 세 가지로 요약한다. 첫째는 1909년 사회정책연맹의 모임에서 제기되어, 1910년대 독일 사회학회에서 시작돼서 1920년대에 이르기까지 계속된 ‘사회과학에서의 가치논쟁’ 때문이다. 구체적으로는 ‘사회과학이 가치와 정책적 함의를 내포한 학문일 수 있는가’ 그리고 ‘가치가 포함된다면 과학적이라고 말할 수 있는가’ 등의 질문들에 대하여 학문적 대상으로서 사회정책의 가능성이 대다수의 학자에게 부정적으로 관찰되었기 때문이다. 둘째, 이러한 과학성과 관련된 문제들과 별개로 사회정책학의 존재 가능성은 그 대상의 시간적·공간적 가변성에 따라 의문시되었다. 제1차 세계대전 이전의 독일의 사회정책은 사회적 균주에 의해 모든 사회적 이해관계를 넘어선 중립적 세력, 즉 순수한 국가이념에 근거한다고 자처하는 세력들에 의해 노동자문제를 해결하기 위해 시행되었다. 그렇지만 제1차 세계대전 이후의 사회정책은 정부형태의 변화와 함께 국가기관의 약화가 나타났기 때문에, 바이마르 공화국 당시 노동자의 이해관계를 관철시키고자 하는 노력이 강화되어 사회정책의 성격이 변질되었다고 보는 학자들이 많다. 또한 이 시기까지는 그나마 사회정책은 곧 노동자정책이라는 이해가 비교적 확실했지만, 1945년 이후 더 이상 노동자정책이라고 보기 힘든 사회정책의 또 다른 근본적 변화에 의하여, 역사적 출현형태에 정향된 사회정책의 개념은 여전히 불명확하다. 즉 지금까지도 사회정책학의 경험적 대상이 무엇인가에 대하여 일반적으로 인정되면서 타영역으로부터 정확히 경계가 가능한 내용을 갖추지 못하고 있다. 셋째, 사회정책학의 영구적 위기는 아직도 사회정책이 자립적 학문일 수 있는가와 사회과학의 어떤 영역에 위치되어야 하는가에 대해 보편적으로 만족할 만한 대답이 없기 때문이다. 그 근거로 사회정책에 중요한 연구분야가 이미 다른 사회과학에 의해 연구되고 있고, 사회정책 실천의 다양성 때문에 고유의 논리정연한 사회정책적 이론이 불가능하거나 다른 사회과학의 부분으로서만 존재가 가능하다는 논리를 들 수 있다.

독일에서 사회정책이 학문분야로 성립되지 못한 이유를 세 가지로 정리한 Kleinhenz의 논리는 상당한 설득력을 가지고 있는데, 아래에서는 사회과학의 가치문제나 사회정책 대상의 모호성에 대한 논의들을 자세히 살펴본다.

(1) 사회과학의 가치문제 : Weber의 입장과 그에 대한 비판

1904년 첫 출판된 “사회과학 및 사회정책적 인식의 객관성”이란 논문에서 Weber는 사회정책의 학문적 가능성을 부정하고, 사회정책은 사회정책연맹의 설립자들과 다른 많은 학자들에게 ‘의지적 과제이며, 윤리적 요구’라고 주장하였다(Weber, 1988: 148f). Weber의 문제제기에 의해 시작된 사회과학의 1차 가치논쟁은 그 발단이 사회정책이었다. 한국의 사회복지학내에서도 법칙규명적 과학성과 대비되는 개념으로 고민되는 가치의 문제는 1959년부터 방법론 문제와 함께 사회과학 2차 논쟁에까지 계속되었고, 이 부분은 독일 사회과학내에서도 아직까지 해결되지 않은 문제로 남아 있다(Beck, 1974).

먼저 1차 가치논쟁에서의 Weber의 입장에 대해 살펴보기 위해 사회정책연맹에서의 논쟁을 살펴보자. 사회과학의 가치문제는 1909년 사회정책연맹 회의에서 Schmoller, Wagner, Knapp 등 노장학자와 Weber, Sombart, Eulenburg 등 소장학자들의 방법론적 차이에²⁾ 기인한 논쟁에서 가시화되었다. “경제정책적인 지향을 갖는 국민경제학(Nationalökonomie)이³⁾ 학문인가”라는 Sombart의 질문에 대해 Knapp이 “현실 정책에 대한 영향력을 미치기 위해 활동하는 연맹에서 이론적 질문을 제기하는 것은 바람직하지 않다”고 답함으로써 발단이 되었다(Ferber, 1971: 169). 이 논쟁은 사회적, 정치적, 종교적 종류의 모순에 대한 학문의 정치(정책)적 기능을 대상으로 하고 있다. 구체적으로 Schmoller가 주장한 대로 ‘점증하는 경제적 기술적 잠재력을 바탕으로 사회적 차이를 융합하고 원칙적 모순을 화해하는’ 방향에서 사회과학의 역할을 찾을 것인가 아니면 Weber가 주장한대로 ‘세계가 탈신비화(Entzauberung)된 결과, 합의될 수 없는 문화적 가치로 인한 논쟁이 계속될 것으로 예상하여’ 사회과학의 (정책제시) 역할을 제

2) 여기서 ‘방법론’은 학문에 대한 접근방법 또는 학문에 대한 철학으로 볼 수 있다.

3) 여기서 국민경제는 국부의 증대를 위한 경제학으로 보면 타당하다. 독일에서는 Marx의 정치경제학과 분리된 개념으로 19세기 말에 주로 행해진 국부의 증대나 사회문제해결을 위한 국가의 개입에 초점을 맞춘 연구들을 국민경제학이라는 용어로 표현한다.

한할 것인가가 논쟁의 초점이었다. Weber는 이와 관련하여 사회과학의 역할을 예측 기능에 따라 ① 주어진 목적에 대한 적절한 수단의 증명과 (이와 관련하여) ② 특정 목적을 실현할 경우 불가피한 다른 분야에 대한 영향, ③(그리고 사회철학의 영역에까지 나가지만) 정치적 목표설정에 대하여 그 기본적 가치요소를 발견하기 위한 논리적 분석으로 제한해야 한다고 주장하였다(Ferber, 1971: 170). 즉 Weber는 가치가 배제된 학문을 주장했는데, 큰 맥락에서 현대의 정책학의 입장과 유사하다.

Weber는 ‘가치중립’을 주장했지만 그가 말한 ‘가치’가 구체적으로 무엇을 지칭하는지에 대해서는 밝히지 않았다. 그에게는 가치와 사실간의 관계가 중요했던 것이며, 양자간의 절대적 상이성 때문에 사회과학에 가치중립적 성격이 필요하다고 주장하였다고 볼 수 있다. 즉 사회과학은 사실과 그 원인에 대한 질문에 답할 수 있으며 가치문제에 대한 해답은 줄 수 없다는 것이다(Weber, 1988: 146f). 그는 가치가 사회과학에서 행하는 역할을 이해했는데, 사회과학의 대상은 가치관계에 의해 주어지며, 이런 관계가 없으면 이해의 열정이나 대상의 선택 또는 선별원칙이 없을 것이라고 주장했다. Weber는 그러나 ‘가치관계’와 ‘가치판단’을 구분할 것을 주장하였고, 사회과학자는 가치관계에 의해 주어진 대상을 평가하지 않고 그 원인을 추적함으로써 설명한다고 주장했다. 사회과학자가 관계하는 가치는 해명이 필요한데, 그것은 사회철학의 과제이지만 사회철학도 근본적 가치문제를 해결할 수는 없다고 보았다(Strauss, 1971: 74). Weber는 가치자유 또는 윤리적으로 중립적인 사회과학의 개념이 존재와 당위 혹은 현실과 규범 또는 가치 사이의 대립으로 인하여 정당화된다고 주장한 것이다(Strauss, 1971: 75).

이러한 Weber의 입장에 대해서는 비판자들도 있지만 아직까지 다수를 차지하고 있는 못하다. 비판자와 가치중립에 대하여 다른 입장을 가진 연구자를 살펴보자.

Strauss는 사회현상을 이해하려는 순수한 이론적 시도가 Weber가 주장한 것처럼 사실과 가치의 분류를 기초로 하여 가능한가에 대하여 의문을 제기하였다. 그는 “사회과학에서 가치판단이 금지된다면 가시적 행위의 사실적 서술과 사실에 근거한 이유만 가능할 것이며, 경우에 따라서 서술자는 본인의 지식을 다 표현하지 못할 수도 있다”고 주장하면서 “사회과학은 순수하게 역사적 또는 해석적 사유방법의 한계내에서만 가치판단을 피할 수 있다”는 이유에서 Weber의 주장을 비판하였다(Strauss, 1971: 79f).

독일의 경제학자로서 사회정책연구에서 영국의 Titmuss와 유사한 위치를 갖는 것으

로 평가되는 Weisser의 입장을 살펴보자. Weisser는 1차 가치논쟁의 참가자들이 깨닫지 못한 오류와 잘못된 판단이 많았으며, 이는 특정 철학 문제를 참가자들이 잘 몰랐기 때문이라고 주장하였다. 그는 50년대 실증주의와 역사주의 시대에 가장 성과가 많은 연구자들의 상당수가 학문적으로 분석 가능한 현상에 대해서도 주저하는 자세를 보였기 때문에 (사회관계의 분석이 아닌) 사회관계의 형성을 위한 연구를 회피하였고, 이에 따라 경제학이나 다른 사회과학에서 이론적 부흥이 있었다고 보았다(Weisser, 1971: 125). 그에 따르면 현대 사회과학은 과학적 판단을 위해 두 가지 사항을 요구하는데, 첫째는 완전하고 분명한 형태로 그 전제조건이 서술되어야 하고, 둘째는 그 전제조건에 대한 이유가 밝혀져야 한다는 것이다. 그러나 가치판단은 사실에 대한 인식에서 도출할 수 없으며, 국민소득의 극대화나 생산에 대한 기여에 따른 분배 등 경제학에서의 경제성 원칙 또한 학문이 아니라 가치판단의 일종에 불과하기 때문에 실질적으로 이러한 전제조건을 충족시키기는 힘들다는 것이다. 그는 “만약 과학성의 정의에 따라 개념적으로 밝혀진 인식에 의해서만 (현실 체계를 이해하고, 시기별 문화양식 같은 역사적 개별성의 상징, 즉 비이성적 상징을 해석하지 못한다면 그러한 지식은 과학적일 수 없다”고 비판하였다(Weisser, 1971: 131f). 그는 나아가 Weber 당시의 학문이 (존재론적으로 사회과학을 탐구하는 분야를 제외하고) “일반적으로 규정할 수 있는 기본 가치판단이 없거나 학문성을 주장하는 동시에 그런 가치판단을 하는 것이 가능하지 않다는 가정하에 이루어졌지만, 시대정신은 점차 특정 기본 가치판단은 객관적으로 타당하다고 보는 쪽으로 변하고 있다”고 주장하였다. 그는 “특정 기본가치란 ‘인간성’이라는 계명이며, 이것이 많은 인간에게 확실한 형태를 가지고 있으므로 자의성 없이 인간성으로부터 권리를 도출할 수 있다”고 보았으며 “만약 이러한 변화가 확실해진다면 가치판단에 대한 새로운 논의가 필요하며 특히 철학적 사유에 의하여 결론을 맺어야 한다”고 주장하였다(Weisser, 1971: 126). 즉, 그는 사회정책의 과학성을 주장한다.

그러나 Weber의 가치중립 주장을 받아들이는 다수의 사회정책 연구자들도 있었다. Zwiedineck-Südenhorst는 인간에 대한 연구영역으로서 엄격한 의미로 사회정책을 학문이 아니라 기술론(*Kunstlehre*)이라고 보았다. 그 이유는 학문이 경험세계의 인과관계를 발견하는 것에 만족해야 하는 것은 아니지만, 학문의 과제가 궁극적으로 목적이 옳고 그름을 판단하는 것은 아니라고 보았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 그는 사회정책을 학문적으로 다루는 것이 가능하다고 보았다. 학문적 사회정책의 과제는 의도

된 것의 (실현)가능성을 검토하고, 잘못된 상황을 확인하여 그 근원을 차단하는 것이다. 따라서 사회정책의 학문적 성격은 필요한 사실에 대한 사회과학적 지식을 요구하며, 특히 경제생활을 관찰하는 등 원인적 관계에 대한 통찰을 통해 이루어진다(Zwiedineck-Südenhorst, 1911: 64). 그에 의하면 사회정책을 학문적으로 다루는 것은 두 가지 영역에서 가능한데 첫째, 수단의 효과에 대한 검토로 의도된 결과의 성취 정도와 의도되지 않은 결과에 의한 비용을 확인하는 것과 둘째, 의도된 것의 모순성을 검토하여 사회정책적 이상을 비판하는 것이다(Zwiedineck-Südenhorst, 1911: 66).

독일의 사회과학 가치논쟁에서 우리가 얻을 수 있는 시사점을 정리해 보자. Weber나 Strauss, Weisser에게서 확인할 수 있듯이 사회과학의 과학성이란 관점에서 볼 때 가치판단의 전제조건과 그 이유를 사실에서 도출하는 것은 불가능하다. Weber나 Zwiedineck-Südenhorst의 말처럼 목적을 위한 수단을 찾는 것이나 목적달성을 위한 수단 이외의 부분에 대한 영향 그리고 그러한 목적설정에 대한 가치를 찾는 것은 과학적 영역에 포함될 수 있는 것이다. Weber도 연구자의 열정이나 가치지향이 방법론적으로 문제가 된다고 인정하지는 않았기 때문에 사회과학에서의 가치와 관련하여 학문성이 의심된다는 점은 사실의 문제라기보다는 오히려 연구자들의 선입관과도 관련이 있는 것처럼 보인다. 나아가 Weisser의 주장과 같이 사회의 변화에 따라 '인간성' 또는 '사회권'이라는 가치가 논쟁적인 가치에서 합의적 가치로 전환될 수도 있다는 것에 주목할 필요가 있다.

(2) 사회정책의 개념과 대상의 모호성

전통적으로 독일의 사회정책(*Sozialpolitik*)은 곧 노동자문제의 해결과 밀접한 관계가 있다고 파악되고 있다. 비스마르크의 사회입법은 위로부터의 '계급갈등의 제도화'로 표현되며, 노동조합의 확대와 노동자 정당의 집권으로 이 제도화는 아래로부터도 이루어지게 되었다. 독일 사회정책의 대상은 사회정책의 개념정의와 불가분의 관계에 있기 때문에 초기와 현대의 학자들의 개념을 살펴봄으로써 대상으로서의 사회정책의 일관성 부족을 확인할 수 있다.

Zwiedineck-Südenhorst는 사회정책을 '사회'라는 개념과 '정책'이라는 개념을 분리하여 살펴본 후 정의하였다(1911: 36). 당시 독일의 개념사용에 의하면 '정책'은 첫째, 국가의 주요기능에 대한 논의로서의 학문을 의미하며, 둘째, 국가생활을 위한 실천적

행위, 즉 특정 이념의 실현을 의미한다. 의미론적으로 ‘사회적’(sozial)이란 개념은 ‘전체 사회의’라는 의미를 지닌 ‘gesellschaftlich’와 동의어로 쓰이기도 하지만 (전체) 사회와 이해관계를 가진 집단과의 관계성이 내재된 의미이며, 인식에 대하여 의지의 측면이 내재된 개념이기도 하다(Zwiedineck-Südenhorst, 1911: 37). 그에 따르면 문화적 인간(Kultur Mensch)이 사회적 현상과 그 진행에 대응하는 의지가 사회정책의 근원이 된다. 그는 사회정책적 의지의 내용을 ‘사회의 통일성을 성취하는 노력’으로 간주하고 사회정책을 ‘계급모순의 약화를 위한 모든 제도의 총합’이라고 보았다. 그러나 그는 파업이나 노동자 조직 등은 계급모순의 약화를 의도하지 않지만 사회정책으로 포함될 수 있는 영역이기 때문에 이를 포함하기 위해 광의의 사회정책 개념이 필요하다고 주장하였다. 그는 광의의 사회정책을 ‘사회적 목적을 지속적으로 달성하기 위한 정책’으로 정의하였는데, 여기에는 집단적 대중을 지원하는 것과 계급투쟁의 사전 대처에 초점을 맞추며, 현대 독일 사회정책에 당연히 포함되는 중산층에 대한 (지원) 정책도 포함된다고 보았다(Zwiedineck-Südenhorst, 1911: 38).

Rölting은 사회정책을 협의와 광의로 구분하였다. 협의의 사회정책은 산업화에 의해 프롤레타리아라는 하류계층이 발생한 것에 대한 반발로서 근로자의 요구를 수용하는 ‘노동자정책’으로 파악하였다. 광의의 사회정책은 노동자정책에 추가적으로 수공업자, 여성, 사무직근로자, 소농, 가내근로자를 포함하는 문화정책으로 파악하고자 하였다. 여기서 문화정책이란 근로과정의 소외를 제거하는 등 정신적 측면을 포함하여 산업생산력을 기초로 인간으로서 생활의 기쁨을 가지도록 하는 것이다(Rölting, 1927: 3).

Klotz는 역사적 맥락에서 사회정책이 형식적 자유노동과 시장경제의 결합, 즉 수요와 공급의 지속적 일치를 위협하는 데 대한 반응으로 등장했다고 파악하고 있다. 그에 따르면 위협은 첫째, 이윤을 추구하는 자본의 단기적 시각으로 총 노동력을 소진하는 것과 둘째, 조직화된 경제계급에 의해 경제사회적 단합이 저해됨으로써 나타난다. 그는 사회정책을 ‘자유노동에 의한 계급모순에 대응하기 위해 계획적으로 국민경제에 존재하는 계급의 경제적 상황과 사회적 관계에 개입하는 정책’으로 정의하였다(Klotz, 1927: 51).

Heyde도 독일의 전통적 개념파악과 같은 맥락에서 사회정책을 ‘가치이념에 따라 계급과 신분의 상호간 관계와 국가권력에 대한 관계에 영향을 미치는 것을 주목적으로 하는 계획적 노력과 제도’라고 정의하였다. 그 또한 사회정책과 사회사업을 구분하고

자 했는데, 이는 사회사업이 계급이나 신분과 관계없이 그리고 목적하는 정의(正義)를 지향하지 않고 이루어지기 때문이라고 하였다(1949: 10).

2차 대전 후 사회정책의 개념은 기존의 노동자 문제와 관련된 개념으로부터 권력정치성과 관련된 개념으로 변화를 겪게 되었다. 독일 기본법 제20조 1항에 규정된 “독일연방공화국은 민주적 사회적 연방국가이다”라는 조항은 사회정책에 대한 이해 변화의 결과인 동시에 이러한 변화를 가속화시켰다(Widmaier, 1977: 299). Krüger (1975: 1)는 사회정책적 의사결정은 헌법 제20조를 해석하는 방식으로서 의회 내외에서 이해관계가 형성되고 관철된 결과라고 주장하면서 사회정책의 개념이 정치적으로 결정될 확률이 높아졌음을 주장하였다. 독일의 사회정책 연구자들의 상당수가 이런 입장을 수용하였는데, Widmaier는 사회정책이 곧 권력에 의해 규정된다고 주장하였으며(1977), Nullmeier/Rüb(1993)도 지식정치학적 입장에서 사회정책의 결정과정을 예로 정치적 행위와 결정이 행위자의 지식에 의해 창조된 현실에서 이루어진다고 주장하였다. 사회정책에 대한 다른 해석도 있는데, 예를 들어 Liefermann-Keil(1961)은 사회정책을 분배정책으로 파악하고자 하였다.

사회정책의 대상영역과 관련된 논의를 요약해 보자. 19세기 후반부터 주로 노동자 문제에 대한 대응으로 파악되어 온 사회정책(*Sozialpolitik*)은 바이마르 시기에 다양한 집단에 대한 통합적 의미를 담고 있었으며, 2차 대전 후에는 전체 사회정책의 의미를 강화하듯 권력정치적 의미가 포함되었다.⁴⁾ 따라서 노동자계급을 중심으로 본 사회정책의 외연은 상당히 확장되었으며, 복지국가활동 중 일부를 제외한 부분과 사회정책의 개념을 동일시하는 대신 더 이상 사회정책에 대한 포괄적 정의를 내리지 않으려는 연구자들이 주류를 이루게 되었다.

(3) 사회과학내 사회정책연구의 위상

사회정책이 독일에서 독립 학문으로 성립되지 못한 가장 큰 이유는 바로 사회과학내 위상 때문이다. 특히 독일의 전통적 사회과학이 사회과학내 학문분야간 구분을 광역화하거나 모호하게 하려는 경향이 있고, 사회정책이 고유한 연구대상을 갖더라도

4) Kaufmann은 1950년대와 1960년대 사회정책(*Sozialpolitik*)이 사회보장과 동의어로 쓰인 적이 있지만 현재에는 사회정책적(*gesellschaftspolitische*) 차원에서 복지국가의 행위의 총체로 이해되고 있다고 본다(1982: 344).

다른 학문과 구별하는 방법론이 없으며, 경제학이나 사회학, 정치학, 행정학 등 기존 사회과학에서 사회정책을 논의하고 있기 때문에 독립성을 인정받기 힘들기 때문이다. 즉, 독일내 사회정책 연구자 대부분은 사회정책연구 대상의 고유성은 인정하지만 타 학문으로부터 구별되는 방법론이나 이론은 있을 수 없다고 판단하고 있다는 의미이다 (Ehling, 1982: 128).

사회정책연구가 독립 학문으로 인정받지 못하는 이유 중 앞의 두 요인은 학문 내재적 요인에 의해서이지만, 이 요인은 연구자 집단의 주류적 의식에 의한 것으로 이미 사회복지학이 독립 학문으로 성립된 한국과는 다른 상황임을 보여준다.

2) 독일내 소수 학자들의 반론

여기서는 사회정책과 다른 학문분야와의 차별성에 근거하여 사회정책학의 발전가능성을 타진해 본 소수의 학자 중 사회정책연구 대상과 방법론을 경제학과 분리하려고 시도한 Preller(1962)의 사회와 경제 분리 논의를 먼저 살펴보고자 한다. 경제와 사회 영역을 분리하려는 이 시도는 독일의 경우 사회정책연맹의 회원들 중 두드러진 활동을 했던 사람들이 주로 경제학자였다는 사실에서 사회정책이 다른 어떤 학문분야보다도 경제학과 밀접한 관련을 나타내기 때문이며, 따라서 경제학과와의 분리가 가능하다면 다른 학문분야와의 경계도 뚜렷해질 수 있다는 논리에서 중요한 예가 될 수 있을 것이라 생각한다. 그 다음에는 체계이론가인 Luhmann이 경제학과 경제정책의 관계를 통해 사회정책의 학문성과 실천성에 대해 전개한 논리를 살펴본다. Luhmann의 논리를 살펴봄으로써 우리는 사회과학내 사회정책의 독립가능성을 타진해 볼 수 있다.

(1) 타학문분야와의 경계 : 경제와 사회의 분리

Preller는 '사회정책'에서 '사회'의 영역을 구분하기 위해 경제영역과의 차별화를 시도하였다. 그는 사회와 경제가 각각 광범위한 영역을 포괄하기 때문에 경계를 짓는 것은 힘들지만 특성화의 필요성을 주장하면서 독일어의 'gesellschaftlich'(전체 사회적)와 'sozial'(사회적)을 구분하였는데, gesellschaftlich는 전체 또는 거의 전체와 관련된 것이며, sozial은 gesellschaftlich의 특별한 측면과 관계가 있다고 보았다. Preller는 이전의 연구들도 sozial이 함축하는 의미를 밝히려 시도했지만 학자마다 구조적 인간 관

계, 인간에 대한 사회경제적 영향, 인간에 대한 도덕적 행위, 인간에 대한 가치 등을 다르게 해석하였기 때문에 합의된 내용이 없다고 했다. 그러나 그는 인간을 자체적 가치를 지닌 대상으로 본다는 점에서 공통점을 찾았다(Preller, 1962: 79). ‘경제’를 규정하기 위해 그는 학자들의 정의를 살펴보고 공통점으로 Eucken이 밝힌 경제원칙, 즉 ‘특정 목적을 가능한 한 적은 비용으로 달성하려는 것’을 제시하였다(Preller, 1962: 81 재인용). Preller는 경제와 사회의 차이를 ‘계량화하는 것’(Meßbarmachen)으로 파악하였는데, 그에 따르면 효과와 비용에 대한 비교가 가능하도록 하는 것이 경제의 본질적 특성이며 경제 이론은 인과적 결정론과 관련된다는 것이 두번째 특성이다. 그는 ‘모든 경제활동이 인간의 욕구와 관계가 있고 인간이 고안한 수단으로 인간이 생산한 재화를 인간에게 분배한다’는 점에서 경제의 대상도 인간과 관계가 있지만 사회와 경제는 각각 다른 측면을 조명하는데, 사회는 자체적 가치를 지닌 인간을 다룬다는 점에서 차이가 있으며 사회적인 것은 경제보다 더 포괄적 영역을 다룬다고 보았다(Preller, 1962: 82).

그는 사회와 경제영역을 분리한 후에 경제정책과 사회정책의 관계에 대해서 밝혔는데, “좋은 경제정책이 최선의 사회정책이다”라는 주장에는 반대하였다. 그는 경제정책은 인간의 욕구를 재화의 생산과 분배로 만족시키지만, 사회정책은 이 재화를 생산하는 인간과 이 재화가 배분되는 인간을 다루는 것이고 했다. 달리 말하면 경제는 인간에게 경제적 재화가 분배되도록 하며 사회정책은 인간이 그런 재화를 생산하고 음미하도록 한다는 것이다(Preller, 1962: 85).⁵⁾ 즉, 경제는 경제적 재화라는 데서 출발하여 인간을 재화로 충족시키는 것을 목적으로 하며, 사회는 인간으로부터 출발하여 인간의 복지를 목적으로 한다는 것이다. 공통점은 인간의 최적 상황이다. 인간과 경제적 재화의 관계에서 문제가 발생하는데, 재화는 한계가 있으며, 계산 가능한 크기로 존재하지만 인간은 측량할 수 없는 가치가 다양하게 존재한다(Preller, 1962: 85). 이에 따라 인간의 욕구를 충족할 수 있는 재화의 부족이 당연시되며, 수요와 공급의 법칙으로 환원하게 된다. 그러나 이러한 단순화는 인간의 의지를 등한시하는 것이다. 공급은 법칙에 일정부분 따르지만 수요에 대해서는 법칙의 확인이 불가능하다. 즉 수요는

5) 여기서 주의할 점은 독일의 경우 생산하는 인간에 대하여 관심을 갖는다는 것이다. 즉 노동자문제에서 출발한 사회정책은 생산부분 중 인간과 관계하는 부분에 관심을 갖기 때문에 사회정책의 영역을 소득보장, 의료보장, 주택, 근로자보호, 개인적 사회서비스로 보는 경향이 강하다. 이는 영국의 경우 근로자보호보다는 교육을 우선적으로 포함시키는 것과 대비된다.

자료, 즉 경험적으로 확인할 수 있는 크기나 생각에 불과하다. 이 자료에 의해 경제적 법칙성이 발전되며, 이 법칙성은 다시 주어진 관계에서 기대되는 행위, 즉 인간에 의해 설정된 자료에 의존한다. 그는 이 자료의 인위적 부분을 강조하기 위해 Eucken을 인용하는데, Eucken은 전체 경제를 관찰하기 위한 6개 항목을 설정하였다(Eucken, 1952: 337; Preller, 1962: 86 재인용). 인간의 욕구, 주어진 자원과 자연조건, 노동력, 이전 생산의 저장된 재화, 기술적 지식, 법적 사회적 질서. 이 중 두번째 항목을 제외하고는 인간의 의지가 작용하며, 특히 여섯번째 항목은 도덕, 관습뿐 아니라 행위규칙에 반영되는 정신도 포함한다. 따라서 인간 행위의 법칙성이 인간의 본성에 부합하는가와 통시적으로 유효한 행위인가 아니면 시간적으로 규정된 행위인가에 대한 질문에 대한 대답은 찾기 힘들다(Preller, 1962: 87).

자주 발견되는 사회정책적 진술과 경제정책적 진술의 차이는 대부분 경제이론과 경제정책이 명백히 구분되지 않기 때문이다. 경제이론은 경제 외적으로 주어진 자료를 확정된 것으로 취급하는 반면, 경제정책은 '자료'를 변경시킴으로써 작용하기 때문이다. 이러한 자료의 변경은 모든 정책의 본질에 속한다(Preller, 1962: 87). 즉 경제적 법칙성은 원래 '동일한 자료일 경우 동일한 결과를 갖는다'는 것을 의미하지만 대부분의 경제적 법칙성은 실질적으로는 특정 목적을 달성하기 위하여 이미 발견된 경제 법칙을 이용하는 경제정책의 법칙성으로 볼 수 있다는 것이다. 결론적으로 그는 대상이 인간이라는 것은 예상이 불가능하거나 모델 형성이 불가능하다고 주장하며, 이것은 경제적 법칙성의 인식이 불가능한 것이 아니라 이러한 인식을 평가하는 것이 불가능하기 때문이라고 보았다(Preller, 1962: 89). 그는 경제가 측정 가능한 것에 정향되어 결과를 나타낼 수는 있지만 이를 평가하는 것은 불가능하며 사회정책이 평가를 다루어야 한다고 주장하였고, 다음의 몇 가지를 그 기준으로 들었다(Preller, 1962: 90f).

① 과도한 요구 : 욕구와 투자의 사례

현재의 긴급한 욕구충족과 미래의 투자간의 관계에 대한 기본결정은 사회정책적 결정이다.

② 인간성 : 아동, 여성, 실업자

복지에 대한 의식이나 낭만, 윤리적 시각의 인간성이 아니라 인간의 기본적인 가치에 대한 인간성에 의해 아동, 여성, 실업자에 대한 보호제도가 확립되었으며,

적어도 이 분야에서는 ‘사회’적 시각이 주도적인 역할을 한다.

③ 정의 : 소득분배의 사례

어느 시점에 인간의 결정에 따라 임금이 결정되는 데 이를 착취로 볼 것인가 시장상황의 이용으로 볼 것인가를 접어두고라도 소득분배에 대한 사회정의의 문제가 제기되며 이는 측정이 불가능하다.

④ 인간에 대한 사랑 : 연대의 사례

인간에는 인간성의 존중이나 정의와는 다른 차원의 문제로 연대감으로 표현될 수 있다.

⑤ 성취에 대한 욕구 : 직업훈련, 지위 (*prestige*) 와 불위 (나태)

경제요소로 분류되는 성과와는 별개로 주관적 측면의 성취에 대한 의지가 평가 도구로 분류될 수 있다. 먼저 직업교육은 산업생산의 일부로서만 고려하는 것이 아니라 개인의 능력, 적성, 기호를 고려한 인간의 가치에 대한 고려하에 이루어져야 한다. 지위는 반대로 성취욕구를 강화하는 측면이 있다. 산업생산에 도움이 된다고 해서 이를 수용해야 하는지에 대한 평가가 이루어져야 한다. 임금을 덜 받더라도 여가를 즐기려는 불위의 문제도 산업생산을 확대하는 시각이 아니라 사회정책적 시각에서 평가되어야 한다.

이처럼 Preller는 사회정책과 경제정책이 생산이나 분배라는 동일한 대상을 갖는다 하더라도 그 관심의 초점이 재화나 인간이나라는 차이를 지니기 때문에 사회정책이 경제학과 구분될 수 있다고 보았다. 사회정책은 경제학에서 다루지 못하는 ‘의지’라는 부분이 포함되어 있기 때문이다. 여기서는 경제와 사회의 관계에 대해 살펴보았지만 다른 개별학문과 사회정책간의 차이도 찾아질 수 있을 것으로 보인다.

(2) 사회과학의 학문성과 실천성

체계이론의 대가 Luhmann(1977)은 경제학과 경제정책의 관계에 관한 연구에서 학문성과 실천성의 관계를 하나의 하위체계로서 학문체계가 세분화하는 과정으로 파악하여 설명하였다. 그에 의하면 하나의 체계는 세 가지의 연관(*systemreferenz*)을 갖는다고 한다. 즉, 자기자신에 대한 관계로서 반성(*reflexion*), 전체체계에 대하여 제도화된 기능(학문체계는 기능적으로 진리의 인식적 발전 역할을 함), 다른 하위체계와의 관계로서

산출(output)과 연관을 갖는다. 이러한 세 가지 체계 연관은 학문체계의 경우 다음과 같이 해석할 수 있다. 반성은 주제를 학문적이라고 인지하게 하는 문제(대상)와 이론 전통과 관계가 있다. 반성은 학문분야(disziplinen)로 세분화되어 있고, 보편성과 이론 및 개념의 일관성을 높이려는 노력은 기초연구로 지칭된다. 반성과 연관되지 않을 경우 학문활동이 불가능하며, 학문으로 볼 수도 없지만 그렇다고 해서 특정 문제나 이론 전통에 의문을 제기하지 못한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 반성과의 연관은 불필요한 작업을 피하거나 경제성의 문제일 뿐 아니라 정체성 때문에 불가피한 것이다(Luhmann, 1977: 21). 학문의 기능은 진실·비진실의 분류하에서 지식을 발전시키는 것과 관련되며, 진리가 수행가능한 작업으로 전환될 수 있도록 하는 논리적, 방법론적 도구가 사용된다. 학문의 산출은 곧 다른 하위체계에 전달되고, 학문의 산출(output)은 다른 하위체계에 투입(input)되며, 적용가능성이라는 조건에 좌우된다. 적용가능성이란 진리라는 상호작용 수단이 화폐나 권력이라는 상호작용 수단과 호환될 수 있음을 의미하는데, 적용가능성에 정향된 연구를 응용관련 연구로 볼 수 있다(Luhmann, 1977: 22).

이처럼 기초연구, 방법론, 응용연구 등 체계이론에 의한 3원적 분류는 결국 기능, 반성, 산출이 복잡하게 얽혀있음을 의미한다. 즉 연구대상의 선택은 학문분야에 고유한 문제나 이론적 전통이나 응용에 대한 관심에 의해 이루어지며, 양자는 서로를 규제하게 된다. 또한 이미 제시된 방법에 맞게, 존재하는 이론과 관련하여 응용가능성을 타진하는 것은 내부적으로는 제한이지만 외부적으로는 자유로 비춰진다. 이러한 외부에서 본 학문의 자율은 학문체계가 자체적으로 응용성과의 측면을 고려할 때 가능하다. 여기서 응용(Anwendung)이란 연구결과 사용가능하다고 판단되는 것을 알리는 것이 아니고, 이후에 이루어질 사용가치의 실현도 아니며, 연구테마를 응용과 관련하여 선택하는 것을 의미하는 것도 아니다. Luhmann이 생각한 모델은 보다 깊은 방법론적 개념적 통합가능성인데, 예를 들면 자연과학에서 인과성은 이론적, 방법론적 지위를 가지며 — 반드시 현실세계에서가 아니라더라도 — 곧 응용가능성을 보장한다. 그러나 사회과학에서는 아직 이러한 것이 존재하지 않는다고 보았다(Luhmann, 1977: 25).

지금까지 독일내 사회정책의 독립 학문성이 부정된 세 가지 논리가 언급되었으며, 그 논리의 적합성에 대하여 살펴보았다. 첫째는 사회정책이 가치를 지향하느냐 지향하지 않느냐의 문제였고, 둘째는 학문의 대상으로서 사회정책 개념의 변화가 있었다

는 것이며, 셋째는 사회정책연구가 사회과학에서 독립적 위상을 갖지 못한다는 것이다.

필자는 이에 대한 반론을 부분적으로 서술하였는데, 첫번째 문제에 대한 서술에서는 사회정책연구(또는 사회복지학)가 가치를 지향하지만 규범적이거나 처방적이지 않고 목적 달성과 관련된 수단의 비교 등 분석적으로 접근할 경우 현재의 과학이론에 배치될 가능성이 적다는 것을 살펴보았다. 두번째 문제에 대한 대처는 다음 장에서 사회정책적 연구의 공통점을 살펴봄으로써 찾고자 한다. 세번째 문제에 대하여 우리는 Preller의 반론을 살펴보았는데, Preller는 사회과학내 사회정책의 위상을 찾기 위한 예로서 사회정책과 경제학(경제정책)을 구분하는 기준으로 인간에 대한 초점과 의지의 문제를 제시하였다.

사회복지학이 독립 학문으로 성립된 우리의 경우 사회복지학의 사회과학내 위상문제가 해결되었기 때문에 가장 큰 문제는 가치문제, 즉 의지와 관련된 실천성의 문제이다. 두번째는 사회정책연구 대상의 모호성 문제와 사회정책연구의 공통성의 문제이다. 필자는 첫번째 문제를 실천성과 학문성에 대한 Luhmann의 주장을 빌어 가치와 실천성과의 분리를 시도하였다. 즉 Luhmann은 학문이라는 하위체계가 전체 체계와 다른 체계와의 관계 그리고 자신과의 관계를 기능, 반성, 성과의 측면에서 설명하고, 응용가능성을 이론의 방법론적 개념적 지위와 관련하여 설명하였다. 그는 가치의 문제를 직접 언급하지 않았으며, 단지 사회과학의 방법론적 개념적 지위가 아직까지는 응용가능성을 보장하지 않는다고 보았다. Luhmann의 입장이 우리에게 시사하는 것은 응용가능성 또는 실천성은 반드시 가치와 관련되는 것은 아니라는 것이다.⁶⁾

다음 절에서 독일의 사회정책연구 경향을 살펴봄으로써 사회정책연구의 공통점을 살펴보자.

6) 이는 사회과학이론을 실천적 행위에 응용하는 것을 연구한 Opp(1967: 393f)의 주장이나 현재 보편적인 과학이론의 주장과 유사하다. 즉 하나의 현상을 설명하기 위해서는 일반적 진술 또는 가설, 주변조건, 구체적 사실의 서술(*Explanandum*)들이 필요한데, 사회과학에서는 이러한 요건을 충족하기 힘들다는 것이다. 왜냐하면 사회과학에서 응용이 가능하기 위해서는 첫째, 실천적 문제가 이론과 연관된 하나의 서술로 표현되어야 하고, 둘째, 어떤 사람에게 변화될 서술요건이 있고 어떤 사람에게는 없는지가 경험적으로 확인되어야 하며, 셋째, 서술요건이 해당되는 가정들이 찾아져야 하지만 이것이 힘들다는 것이다.

3. 독일의 사회정책연구 경향

사회정책에 대한 연구가 독립 학문분야에서가 아니라 연구분야의 입장에서 이루어질 때 어떠한 이론에 근거하여 접근될 수 있는가를 살펴보는 것이 중요하다. 연구경향을 보다 자세히 살펴보기 위해서는 최근의 사회정책 잡지의 논문 주제를 살펴볼 필요가 있으나 지면관계상 생략하고, 7) 여기서는 1980년대에 쓰여진 Kaufmann과 Behrens/Leibfried의 논문을 중심으로 독일의 사회정책연구 경향에 대하여 살펴보기로 하자.

1) Kaufmann의 정리

Kaufmann은 독일내 사회정책의 연구경향을 노동법과 노동정책 부분(생산부분의 사회정책), 건강정책과 주택정책, 그리고 독일의 사회정책연구에서 복지적 성격에도 불구하고 제외되는 교육정책을 논의로 하고 사회보장과 사회복지서비스 관련 부분을 정리하였다(Kaufmann, 1982: 344). 8) 그는 먼저 사회정책에 대한 상이한 접근방법을 크게 세 가지로 분류하였다. 첫째, 대부분의 교과서에서 사용되는 제도정향적 사회정책론이다. 제도정향적 사회정책론은 현행 규정과 시설에 대하여 현실적으로 유효한 지식을 전달하며 이를 바탕으로 사회정책적 논의에서 귀납적 일반화와 해결되지 못한 문

7) 독일의 사회정책에서 가장 중요한 학술잡지는 *Zeitschrift für Sozialreform*과 *Sozialer Fortschritt*이다. 이들 잡지는 반드시 교수나 이외의 연구자뿐 아니라 박사나 석사급의 실무담당자도 기고한다는 특징이 있다.

8) Kaufmann은 정리대상이 되는 연구결과물 중 실천영역에서 출판된 연속간행물을 배제하였다. 물론 학문적 간행물과 실천가들의 간행물을 구분하기는 힘들지만, 당시까지는 사회정책연구와 전문화된 실천 간의 연계가 미흡하다고 보았기 때문에 주 독자층을 기준으로 실천영역(학문외적 독자대상)과 준 학문영역으로 구분하였는데, 사회보험관련 연속간행물들은 대부분 학문 외적 독자를 대상으로 하기 때문에 실천영역으로, 사회사업관련 연속간행물은 전문 사회사업가(전문대졸)와 일부 학자들도 포함되기 때문에 준 학문영역으로 구분하였다. 이외 사변적이기는 하지만 직관적 일반화, 특별한 경험 또는 일반 사회과학적 해석(관료화, 전문화, 가치변화 등)과 연계한 현실분석적 논문들도 정리대상에서 제외하였는데, 이들 논문들은 학문적으로 유효하지 않은 건 아니지만 방법론상 순수 학술논문으로 인정되기는 힘든, 사회정책의 제도적 다양성을 보여주는 결과물로 간주하였다. 그는 따라서 그의 사회정책 연구경향의 정리대상을 학술적 연구에 한정하였는데, 특히 문제제기 부분을 기준으로 사회정책을 '독자적 연구대상'으로 간주한 다양한 학문분야(Discipline)의 연구결과물들을 정리하였다(Kaufmann, 1982: 345).

제에 대하여 언급해 주는 목적을 갖는다. 문제제기는 보통 독일의 전통적 행정학 분야와 유사한데, 자의적 시각에 따라 분류되어 상세한 지식이 처리된다는 특징이 있다. 둘째, 규범적인 접근이다. 이 접근법은 귀납적 접근법이 학문적 접근으로는 불충분하며 보다 통찰적인 시각이 필요하다는 점에서 규범적 시각(사회적 불평등의 해소, 사회보장)과 학문의 특수한 시각(소득분배, 계급관계)을 결합시킨 것이다. 개혁을 목적으로 하는 추상적 총체적 접근의 단점은 사회정책적 현실을 정책적 결정이나 행정적 수행문제의 수준으로 낮추지 못한다는 것이다. 독일에서는 1980년 즈음에야 비로소 정책학에 의한 분석적인 시각이 도입되었다. 셋째, 분배이론적 접근이다. 사회국가성⁹⁾에 대한 논의를 제외하고는 2차 대전 후 독일의 사회정책연구에서는 사회정책에 대한 분배이론적 고찰이 주류를 이루었으며, 이는 독일의 국민경제학의 역사주의 학파의 영향에 의한 것인데, 사회정책에 대한 강의가 주로 경제학에서 다루어졌기 때문이다. 그는 1970년대 중반 이후 사회학, 정치학, 사회법 분야에서 사회정책에 대한 관심을 갖고 나서 이러한 현상이 완화되기 시작하였다고 보고 사회정책의 연구경향을 다섯 가지로 분류하였다. 분배문제, 사회보장의 조직문제, 지역적 사회정책, 사회정책의 조정 및 평가문제, 복지국가의 발전으로서의 사회정책이 그것이다(Kaufmann, 1982: 346). 그는 결론부분에서 사회정책과 정책학 또는 행정학의 관계에 대해 설명하였는데, 구체적으로 보면 다음과 같다.

(1) 분배문제

2차 대전 후 사회정책 문제에 대한 학문적 연구의 시작은 Mackenroth에 의해 비롯되었다. Mackenroth는 ‘사회계획에 의한 독일 사회정책 개혁’이라는 강연중 세 부분에서 그의 계획을 밝혔는데, 사회보험은 곧 국민소득의 재분배로서 당해 기간의 생산에 의해 사회적 비용이 지불된다는 것, 목적에 따른 사회적 급여의 조정이 필요하다는 것, 사회복지행정의 효과를 제고하는 것과 조직을 강화하는 것 등이다(Mackenroth, 1952; Kaufmann, 1982: 347 재인용). 그러나 이러한 사회개혁에 대한 학술연구자의 참여는 극히 제한적이었으며, 1965년의 사회 앙케트나 1957년의 연금개혁시에 있었던

9) 헌법학자들은 독일 기본법(헌법) 제20조 1항의 “독일연방공화국은 민주적 사회적 연방국가이다”라는 규정에서 민주국가성과 사회국가성을 도출한다. 독일에서는 ‘사회복지’보다는 ‘사회’(sozial)라는 용어로 그 내용을 표현하기 때문인데, 사회국가성은 곧 복지국가성으로 해석할 수 있다.

연구자의 자문도 학술적 연구결과에 기초한 것은 아니었다. 학술연구가 정책개혁에 자료를 제공한 것은 1964년 독일연구재단(DFG)¹⁰⁾ 내에 구성된 ‘긴급 사회문제위원회’가 설정한 경기 이론적 바탕에 근거한 다양한 사회정책 도구의 소득재분배 효과에 관한 연구가 처음이라고 볼 수 있다. 이 연구결과는 다양한 재정정책 및 사회정책 제도에 의해 중첩적 재분배 효과가 일어난다는 것을 개괄적으로 보여주었는데, 사회정책의 효과는 평등화 경향을 보여주지만, 재분배는 주로 시간적 재분배로서 고소득층으로부터 저소득층으로의 대인간 재분배는 거의 없음을 보여주었다. 이 분야의 연구는 독일연구재단의 지원에 의해 계속 진행되었다. 주로 현금이전과 관련되어 진행된 이 연구와 별개로 서비스를 포함한 현물급여의 재분배에 대한 연구도 진행되었는데, 현물급여의 재분배와 관련된 문제는 통계자료를 통해서 밝히기가 힘들며, 가치나 개념상의 문제, 예를 들어 공공 서비스 급여가 어떤 조건하에서 어느 정도로 특정 수혜집단에 대하여 혜택을 주어야 하는가와 이러한 서비스의 가치를 어떻게 금액으로 계산하는가 등을 포함하기 때문에 급여제공에 대한 사항, 수혜행위에 관한 사항, 개인사항 등에 엄청난 자료를 사용하여 연구가 진행되었다(Kaufmann, 1982: 348).

(2) 사회보장의 행정조직 문제

Mackenroth는 50년대 초반에 독일의 사회보장이 비정상적 규모로 분화된 조직들에 의해 수행되고 있음을 언급하였는데, 이러한 조직적 분화는 사회보험의 역사적 기원뿐 아니라 공무원 부양제도와 사회부조 등에서 그 이유를 찾을 수 있다.¹¹⁾ 2차 대전 후 사회보장의 조직체계와 사회적 급여의 조정은 제1의 관심사였으나, 정치적으로 분화된 사회보장체계와 자치행정체계의 도입이 결정된 이후에는 학자들의 수차례에 걸친 제안이 받아들여지지 않았고, 사회보험자들의 비협조 때문에 학자들은 조직체계에 대한 대안을 제시할 수 없었다. 사회보험자와 피보험자의 관계, 자치행정에 대한 문제 등에 대한 연구는 있었으나 대부분의 사회보험 행정조직에 대한 연구는 행정학

10) 독일연구재단은 한국의 학술진흥재단과 유사한 방식으로 연구지원을 행하고 있다. 단지 그 지원금액이나 지원기간이 10년 내지 20년까지 걸쳐 있기 때문에 폭넓은 기초연구가 가능하다는 점이 다르다.

11) 우리의 사회보장제도가 일본을 경유한 독일과 유사한 형태로 도입되었음을 참조하라. 일본이 독일의 제도를 공무원들의 권력을 강화하는 방향으로 변형시켰고, 한국은 일본의 제도를 공무원들의 권력을 강화하는 방식으로 변형시켰다고 볼 수 있다.

분야에서 이루어졌다.¹²⁾ 이는 사회보험행정과 사회법에 대한 학문적 연구가 초기단계에 있었기 때문이며, 개별 사회보험자의 비협조도 그 원인 중 하나로 지적될 수 있다. 또한 사회보험기관의 역할에 대하여는 문제가 제기되었으나 실제로 연구가 이루어진 것은 많지 않다(Kaufmann, 1982: 350).

(3) 지역적 사회정책

지역적 사회정책은 때로 중앙정부의 사회정책 도입의 시초가 되었지만 1960년대까지는 연구분야로서 많은 관심을 끌지 못하였다. 1970년대 초반 이후 ‘삶의 질’에 대한 논의가 본격화되면서 지역적 생활여건과 사회적 기본구조(*Infrastruktur*), 사회복지서비스에 대한 관심이 일어났다. 이는 실업보험에서 적극적 노동시장정책으로 일컬어지는 서비스 급여의 확대, 병원재정에 대한 국가의 책임, 보육시설 부문의 확대 및 지방자치단체의 다양한 서비스 제공과 함께 진행된 것이다. 지역적 사회정책은 연방, 주, 도시뿐 아니라 민간 복지단체도 개입된다는 정책수행자의 다양성 때문에 계획 및 조정에 대하여 연구분야와 실천분야의 공동작업도 상당히 진행되었다. 그러나 학문적 결과물은 아직 많지 않다. Kaufmann 외 다수의 학자가 참여한 계획·조직 및 전달에 대한 개념적·경험적 분석이 있었고, 고용촉진법에 대한 정책수행론적 입장의 연구와 병원재정충당에 대한 연구, 보육시설 개혁에 대한 연구가 있었다. 이러한 연구들의 중심적인 연구문제는 중앙국가의 조정이 지역차원에서 어떤 영향을 미칠 수 있으며, 그 효과는 어떤 종류인가 하는 것이다. 이러한 연구와 함께 국가지원과 자조에 대한 논의도 활발하게 있었는데 ‘국가의 사회정책과 비전문적 사회체계’라는 연구그룹에서는 자조의 상이한 형태에 대하여 평가하고 국가 사회정책과 가족의 관계에 대해서도 연구하였다(Kaufmann, 1982: 351).

12) 자치행정기구란 독일 사회보험자 조직의 운영에 관한 주요사항을 보험당사자(피보험자와 사용자)가 참여하여 결정하는 기구를 의미한다. 자치행정기구에는 명예직의 대표로 구성되는 대표자회의와 이사회가 있으며, 의료보험과 산재보험에서는 보험료를 결정하기도 하며, 자치행정기구는 행정직원의 대표로 사무총장을 임명한다. 물론 일반행정에 대한 업무는 자치행정기구가 아니라 유급행정직원들이 처리한다(BMA, 1997: 623f). 한국의 경우 통합이전의 의료보험조합의 정관에 자치행정을 규정하였으나 제대로 시행되고 있지 못하고 있다.

(4) 사회복지정책의 조정 및 평가문제

1960년대까지의 사회복지정책은 그 규범적 내용에 집중하여 사회복지정책적 목적을 밝히거나 목표와 사회복지정책 제도와의 관계를 밝히는 개념규정에 대한 연구들에 학문적 노력이 집중되었지만, 1970년대 이후 사회복지정책연구는 희망하는 효과를 달성하는 문제에 집중되었다. 규범적 측면에서 이는 사회복지정책의 목적에 대하여 선험적인 합의가 존재하는 것이 아니라 항상 역사적·정치적 맥락에서 면밀히 조사되어 활용된다는 인식의 전환을 의미한다. 효과를 내게 하는 문제는 두 가지 측면을 의미하는데 (국가나 지방자치단체가 주체가 되는) 사회복지정책적 개입의 (시민사회) 조정가능성과 효과성의 문제이다. 앞의 (1)이나 (3)에서 언급된 연구들은 효과성의 문제와 관계가 있다. 조정가능성의 문제는 행정수행론 관련 연구에서 다루어지는데, 법적·재정적 조건화로 조직간 관계에 영향을 미침으로써 목적달성도를 제고하는 문제는 아직 이론적으로도 충분히 연구되지 못했지만, 단지 조직의 자기이익이나 외부영향으로 인한 목적의 변경 또는 수행상의 실패 등은 연구되고 있다. 독일에서 효과성의 시각은 사회복지정책과 관련되는 사회과학 연구에서 나타나기 시작했으며, 1980년대 초반까지는 체계적으로 연구되지 못했다. Kaufmann은 효율(Effizienz), 효과성(Effektivität), 효과(Wirksamkeit)의 개념을 구분할 필요를 언급했는데, 효율 및 효과성은 행정행위의 성공여부를 가늠하는 기준으로, 효과는 수혜자에 대한 영향력을 측정하는 기준으로 사용할 것을 제안하였다. 그는 1960년대 이후 효과결정에 대한 미국의 연구경향을 언급하면서, 사회지표 연구와 평가연구(Evaluationsforschung) 등이 사회복지정책 프로그램과 관련하여 발달되었음을 지적하였다. 독일에서는 1970년대 초반 이후 정부 보고서에 이러한 지표를 사용하고 있는데, 이 지표들은 SPES(사회복지정책적 결정 및 지표체계) 연구에서 발전된 것이다. Kaufmann은 미국과 달리 독일에서 평가연구가 발달하지 못한 원인은 사회복지정책적 개입이 통상 '법'의 형식으로 이루어지며, 미국과 달리 한시적인 법이 많지 않기 때문이라고 보았다. 독일에서 평가연구와 관련된 연구결과는 가족정책과 청소년정책 분야에서 일부 있었다(Kaufmann, 1982: 354).

(5) 복지국가 발전으로서의 사회복지정책

복지국가위기에 대한 논의로 인하여 역사적, 국제적 비교연구가 증가하였는데, 이에 대해서는 1980년대 말까지 '사회법의 국제비교'와 '서유럽 민주주의의 역사적 지표'

연구 프로젝트가 진행되었다. ‘사회법의 국제비교’ 연구는 법학자들이 학제간 연구를 통해 특정 사회정책 제도를 비교·분석한다는 점에서 의의가 있으며, ‘서유럽 민주주의의 역사적 지표’ 연구는 비교정치학적 입장에서 근대화 이론의 시각하에서 경제적, 사회적, 정치적 구조변화의 지표를 이용하여 근대 복지국가의 시초 및 동력에 대한 가설을 검증한다는 의의를 가진다. 이외에도 복지국가 발전과 관련하여 제기되는 문제들에 대한 연구들도 연구되었는데, 그 개별 분야는 분배 엘리트의 지배의 문제, 조합주의에 대한 논의, 국가의 재정위기, 정당성 및 동기부여의 위기, 근로사회의 위기 등이다(Kaufmann, 1982: 356).

Kaufmann은 결론적으로 사회정책이 ‘정책’이라는 개념으로는 정치학이나 행정학과 가까운 위치에 있지만 경제학, 법학, 사회학 분야에서 더 많이 연구되고 있음을 밝히고, 사회정책을 특정 학제에 속하는 것이 아니라 독일 사회과학이 과거에 그랬던 것처럼 법학자, 경제학자, 역사학자, 사회학자 등이 참여하는 학제간 연구가 필요한 영역으로 파악하여야 한다고 보았다(1982: 356).

2) Behrens/Leibfried의 정리

Behrens/Leibfried는 서독의 대학과 연구기관에서 교수가 수행한 사회정책 분야의 연구를 대상으로 학제별 — 사회학과 정치학, 경제학, 법학(사회법), 교육학(지역 사회 복지 포함), 역사학 — 로 연구경향을 정리하였다. 그는 학제간 교류가 적고 교류공간이 없음을 지적하고 장기적으로 사회국가모델의 요소를 시간적 비교나 국제적 비교를 통해 연구할 필요가 있음을 언급하였으며 당시로서는 독일사회학회의 한 분과로서 사회정책 분과가 학제간 협력을 촉진하고 있다고 언급하였다(Behrens/Leibfried, 1987: 2).

(1) 사회학과 정치학

사회과학적 사회정책연구는 상이한 대학의 교수들에 의해 진행되는데, 비중앙집권적 서비스정책, 인구 및 가족정책, 사회정책 이론, 건강정책 및 예방, 노동정책, 빈곤정책, 지방자치단체의 사회정책, 사회복지서비스 생산, 주택보장의 사회정책, 사회정책 행정, 서구 복지국가의 규범적 기초, 기능확대(*Inklusion*)로 인한 모순, 정치학적 논의, 양적 역사적 비교, 사회정책에 대한 사회사적 접근 등의 영역에서 이루어지고 있

다. 건강정책 부분에서는 의료사회학 연구와 중복되는 경우도 있다(Behrens/Leibfreid, 1987: 5).

연구기관의 연구로는 Bielefeld의 특수연구과제 ‘이동과 청소년 연령에서의 예방과 개입’이 있는데, 도구적 시각에서 사회화 기능을 하는 서비스와 제도적 시각에서 지방 자치단체의 사회정책으로 분류되는 청소년에 대한 개입에 대하여 연구하였다. 뮌헨의 경제연구소에서는 노동시장 및 기업발전의 배경조건으로서 사회정책을 연구하고 있다. 베를린의 과학센터에서는 노동정책분야, 구체적으로 근로환경의 변화가 연구되었다(Behrens/Leibfreid, 1987: 7).

(2) 경제학

사회정책 분야에 대한 경제학의 연구는 특히 연금보험에서의 현금이전 등 양적인 접근을 비롯하여 상당히 광범위하게 진행되었다. 사회정책연맹의¹³⁾ 사회정책위원회는 1980년대 중반에 의료경제학에도 관심을 기울였다. 독일연구재단의 ‘사회보장체계의 지속적 발전’이란 연구과제도 경제학자에 의해 진행되고 있다. 재정학에서는 국가 경제와 관련하여 준 공공재정, 즉 사회보험에 관심을 가져왔다. 프랑크푸르트와 만하임의 ‘사회정책의 미시적 분석의 기초’라는 연구과제는 객관적 생활조건과 주관적 삶의 질을 측정하는 데 집중하였으며, ‘빈곤과 불충분한 보장’에 관심을 기울여 복지의 생산에 대한 연구도 병행하였다. 사회정책의 과정 중 의사결정비용이나 상호작용비용과 관련되는 정보 분야에 대해서는 ‘경제적 활동의 정보와 조화’라는 연구과제가 수행되었다(Behrens/Leibfreid, 1987: 12).

(3) 법학

법학(사회법)에서는 법사회학 관련 연구나 법에 의한 복지국가 조정능력과 관련된 법제화의 문제에 대한 연구가 상당부분 진행되었다. 법학의 사회정책에 대한 연구는 사회법에 대한 연구와 직접적인 관계를 맺기 때문에 이 부분에 대한 연구와 법 적용 현실과 관련된 연구, 사회법전 편찬과¹⁴⁾ 관련된 법리론적 연구의 형태로 진행되고 있

13) 여기서 사회정책연맹은 1872년 설립된 Schmoller, Brentano 등에 의해 설립되어 가치논쟁이 시작되었던 그 단체를 의미한다.

14) 독일에서는 사회보장이나 사회복지서비스와 관련된 법률들을 하나의 법전에 편입시키는 작업을

다. 연구소의 연구로는 뮌헨의 외국 및 국제사회법연구소에서 사회법 비교 방법에 대한 연구를 진행하였으나, 사회정책이나 시기별 사회정책 비교가 주된 관심영역은 아니다. 법학에서의 사회정책적 문제제기는 법리적 문제에 우선 순위가 부여되기 때문에 활발히 진행되고 있지 못한데, 사회정책적 문제가 제기되더라도 주로 연금보험을 대상으로 연구가 이루어지며 의료보험에 대한 관심은 거의 없었다(Behrens/Leibfried, 1987: 14).

(4) 교육학과 지역사회 복지

지역사회 복지에 대한 연구는 건강부문 이외의 서비스에 대하여 주로 관심을 가져왔는데, 연령에 따른 수혜자(유아, 청소년, 노인)와 주변집단에 대한 사회화 및 상담 욕구에 대한 연구와 제도(사회부조, 청소년부조, 복지단체)에 대한 연구가 진행되어 왔다. 브레멘과 카셀에서는 “독일 사회국가 모델에서는 ‘빈곤과 건강’에 대해 사회정책이 제 기능을 못한다”는 비판적 시각에서 연구를 수행하였다(Behrens/Leibfried, 1987: 14).

(5) 역사학

사회정책에 대한 역사학적 접근은 몇몇 대학에서 시도되었으나 연구가 체계적으로 연계되지는 못하였다고 평가된다. 독일 사회정책에 대한 기초자료의 발굴작업이 진행되고 있으며 법사학적(法史學的) 작업도 진행되고 있다. 또한 여성문제에 대하여 사회정책적 시각에서 역사기술적 연구, 의학역사적(醫學歷史的) 연구와 건강정책적 연구도 진행되고 있다. Bielefeld의 특수연구과제 ‘부르주아의 사회역사’연구에서는 부르주아의 사회개혁적 관심과 사회문제에 대한 담론적 접근 등에 대하여 연구하였고, 독일 의학역사연구소에서는 사회적 통제의 수단으로서 인종별 보건정책의 역할에 대하여 연구하였다(Behrens/Leibfried, 1987:18).

1970년대 초반부터 시행하였으며, 1998년에 완성되었다. 사회법전 편찬작업은 단순히 사회보장이거나 사회복지 서비스 관련 법을 편입시키는 것이 아니라 약 20개에 달하는 개별 법률의 공통조항을 만들어 수혜자의 권리, 행정기관의 의무, 상호 연관된 부분에 대한 연계나 조정이 이루어진 것을 의미한다.

(6) 대학 외부의 사회정책연구

대학 외부의 연구로는 노동사회부와 청소년, 가족, 여성 및 건강부 등 정부부처 또는 지역의료보험조합, 직장의료보험조합, 연금보험자단체 등 단체에 의한 사회정책 관련 연구가 있다. 민간 사회과학 및 경제학 관련 연구소는 사회정책에 대하여 정기적으로나 체계적으로 접근하지는 않았다(Behrens/Leibfreid, 1987: 19).

앞에서 독일의 사회정책연구 경향을 학제별 및 연구분야별로 살펴보았다. 사회정책을 대상으로 한다는 것 외에 이들 연구의 공통점이 과연 무엇인가에 대해 우리는 Kaufmann의 주장을 참조함으로써 생각해 볼 수 있다. Kaufmann은 “사회정책적 인식 관심”이라는 논문에서 사회정책적 연구를 ‘생활 상황(*Lebenslage*)의 개선에 대해 직접적 관심을 갖는 연구’라고 주장하였다(Kaufmann, 1977). 생활 상황이란 Preller가 말한 것처럼 경제와 사회의 기준으로서의 ‘인간’과 관계가 되며, 개선은 ‘의지’와 관계가 있다.¹⁵⁾ 이 측면에서 Kaufmann은 Offe의 “복지국가의 정당성 위기”라는 논문이 복지국가의 한계를 보여주는 훌륭한 논문이었음에도 불구하고 ‘국가론’에 대한 이론적 관심을 충족시키기 위한 연구로 분류하여, 사회정책적 연구와 거리가 있음을 밝히고 있다.

생활 상황이란 개념은 영어로 생활조건(*conditions of life*)이라고 번역할 수도 있지만, 물리적 환경뿐 아니라 대인간 관계까지도 포함하는 개념이다. 따라서 사회사업과의 연계가 반드시 필요한 우리의 경우 이 개념을 기초로 사회복지학적 연구의 판단기준을 설정하는 것이 바람직하다. 생활 상황의 개선을 위한 노력에서 대인간 기술적 요건에 관심을 가지는 임상적 사회사업 분야와 정부의 사회정책의 형성과정이나 집행과정에 관심을 가지는 사회정책 분야는 차이가 없다. 생활 상황을 중심으로 볼 경우 현재까지 사회정책 영역으로 분류되었지만 사회복지학계 내에서 거의 다루어지지 않고 있는 보건, 주택, 법적 여건 등에 대한 연구들은 당연히 사회복지학적 연구로 구분되어야 한다. 이처럼 생활상황의 향상에 대한 관심을 가진 연구를 사회복지학적 연구로 볼 경우, 사회복지학의 대상은 엄청나게 넓혀지며 다학문적 경향이 강화될 것으로 보인다. 그러나 사회복지학적 이론은 생활상황의 개선과 직접, 간접적 관련을 가지게 됨으로써 추상적 거대 이론보다는 Merton(1968)이 언급한 중간정도의 추상수준을 갖는 이론, 즉 중범위 이론(*theory of middle range*)의 개발에 치중하게 될 것이다.

15) 생활상황의 개선은 가치와 직접적으로 관련이 있지만 여기에 대해서는 다음 장에서 살펴보자.

4. 독일의 사회정책연구에 비취 본 한국 사회복지학의 전망

한국의 사회복지학의 정체성과 연구방향을 검토하기 위해서 독일에서 사회정책이 개별 독립학문으로 인정받지 못하는 이유, 즉 가치문제, 연구대상의 변화와 모호성, 다른 개별학문과의 관계에 대하여 살펴보고, 독일의 사회정책연구 경향에 대해 살펴 보았다. 이들 문제를 검토함으로써 한국 사회복지학에 대한 시사점을 살펴보자.

첫째, 독일에서는 다수의 사회과학 연구자들이 가치문제에 대해 신중한 태도를 보이기 때문에 만약 사회정책연구를 수행하는 연구자가 지향하는 가치가 존재한다면, 앞으로도 사회정책연구는 독립 학문으로 인정받기 힘들 것으로 보인다. 지금까지 다양한 학문분야에서의 사회정책연구는 가치와는 무관하게 이루어져 왔음을 확인할 수 있었다. 사회복지학이 독립 학문으로 성립되어 있고 사회복지학에 내재된 가치가 있음을 당연히 받아들이지만, 실제 연구에서 가치가 배제되는 한국과 결과적으로는 유사한 상황이라 볼 수 있다. 따라서 '사회복지학이 가치나 이데올로기를 반드시 내포하여야 하는가'라는 질문에 대하여 이 연구는 부정적으로 답할 수 있다.¹⁶⁾ 그 이유는 사회복지학이 '인간생활 상황의 개선'이란 관심을 가지고 문제에 접근하지만 연구가 반드시 규범적이거나 처방적이어야 할 필요는 없기 때문이다. '삶의 상황의 개선'에 대한 관심을 사회정책적 연구로 볼 것을 주장한 Kaufmann의 경우도 국가의 정책조정 문제와 사회정책의 효과성에 대한 이론적 연구들을 사회정책적 연구로 구분하였음을 예로 들 수 있다(Kaufmann, 1977: 36f). 가치문제와 관련하여 가치의 문제를 학문의 실천성과 분리하지 않았기 때문에 사회복지학의 특성이라고 본 것은 아닌지 깊은 사유가 필요하다. 실천가능성은 자연과학분야에서 주어지며 사회과학에서는 아직까지 이론적 연구가 실천가능성을 보장하지는 않는다고 본 Luhmann의 연구에서도 실천성과 가치가 동일한 문제가 아닌 것을 알 수 있다. 이러한 논리는 실천 가능성이 없는 연구에서

16) Kees van Kersbergen은 "현재 (복지국가에 대한) 논쟁에서 가장 중요한 통찰력의 하나는 과거에 사회민주주의와 복지국가를 동일시했던 것이 오류였을지도 모른다는 것이다"라고 주장하였다 (Giddens, 1999: 172 재인용). 그는 유럽대륙의 복지국가 발달을 연구하여 기독교 사회운동이 복지국가에 영향을 미쳤다는 것을 주장한 것이다. 이는 (사회복지 임상을 제외한) 사회복지학이 마치 Fabian 사회주의자의 학문인 양 생각하는 영미권의 상당수 학자들이나 한국의 일부 학자들의 주장과는 다르다. 실제로 유럽대륙의 경우 사회정책 연구자들 상당수는 기독교 사회운동의 영향을 받았다.

실천성을 위한 연구를 하다보니 가치가 마치 사회복지학의 일반적 경향인 것처럼 인식하게 된 것이라는 추론을 가능케 한다.

둘째, 대상의 모호성에 대해서는 주요 관심분야가 점차 확대된 것은 인정할 수 있지만 이것은 사회의 변화에 따라 모든 사회과학에서 나타나고 있는 현상이다. 우리의 경우에도 지방자치제도 실시 이후 사회복지의 영역이 점차 확대되고 있으며, 연구대상도 민간부분의 다양한 서비스를 포함하는 등 점차 복잡해지고 있다. 사회복지학이 이미 개별학문으로 성립되어 있는 우리의 경우에도 독일의 학자들처럼 사회복지 분야에 대한 정의를 포기하고 Kaufmann의 말처럼 '삶의 상황의 개선'에 직접적 관심을 둔 연구를 사회복지학의 대상으로 삼는 것이 더욱 적합할 수 있다. 이 논리에서는 이른바 사회복지정책 분야와 사회사업 분야의 구별이 기술적 접근방법의 문제에 불과하게 되고, 상당한 공통점을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 사회복지학의 다른 사회과학과의 관계설정 문제에 대해서 살펴보면, 앞서 말한 바와 같이 '삶의 상황의 개선'에 대해 관심을 갖는다는 것이 가치내재적 또는 실천성을 내포한다고 보기는 힘들지만 실천성을 지향하는 것만은 분명하다. 이미 사회복지학이 독립 학문으로 성립된 한국의 경우, 이 문제가 그리 어렵게 느껴지지 않는 것은 아직까지 삶의 상황의 개선에 직접적 관심을 갖는 개별학문이 존재하지 않기 때문이다. 그러나 여타 독립 학문 분야에서 '삶의 상황의 개선'에 직접적 관심을 갖는 연구들은 존재한다.

넷째, 독일의 사회복지정책연구 경향에서는 정치학이나 행정학, 사회학, 경제학, 법학, 역사학 등의 분야에서 상당히 광범위하게 '삶의 상황의 개선'에 관심을 갖는 연구들이 진행되었음을 알 수 있다. 이러한 경향은 사회복지가 연구분야로서 인정받는 독일에서는 당연한 결과이다. 한국의 경우 사회복지학 이외의 학문분야에서는 이러한 연구가 아직 많은 진전을 이루지 못했는데, 1980년대 말 이후에는 다른 학문분야에서도 사회복지적 연구분야에 대한 관심이 커지고 있다. 정책학이나 행정학, 사회법이나 재정학, 사회학에서의 이러한 경향이 사회복지학과 어떠한 관계설정이 가능한가에 대해서, 독일에서 사회복지정책연구를 독립 학문으로 발전시킬 것을 주장한 Kleinhenz(1970: 15)는 "순수한 사회학, 경제학, 법학 분석이 아니라, 이러한 사회과학적 인식을 하나의 특별한 문제제기에 담아 고유한 (인식) 영역에 적용함으로써 사회복지적 행위에 공통적인 독자성을 찾을 수 있다"고 주장하였다. 이는 사회복지학의 대상이 되는 모든

영역을 사회복지학자가 연구할 수는 없지만, 사회복지학이 다른 사회과학에서 진행된 거대 이론을 바탕으로 '삶의 상황의 개선'을 위한 이론들을 개발할 수 있으며, 이것들은 다시 다른 학문분야에서 사회복지를 연구하는 정향이 될 수 있음을 시사한다. 이때 사회복지학의 이론은 중범위 이론이 될 수밖에 없다. 필자는 이러한 사회복지학의 이론 지향으로 다른 학문과의 관계설정이 가능하다고 생각한다.

사회복지학의 특성은 분명 실천지향성에 있다. 그러나 이론 개발이 되지 않는다면 독립 학문으로서 발전가능성은 상당부분 약화된다. 필자는 이론의 발전을 우선적으로 추구한 다음, 필요에 따라 사례분석이나 유형분석 등 독자적 연구방법론의 형성 가능성을 모색하는 것이 사회복지학의 정체성을 극복하는 대안이며, 추상수준은 낮지만 다수의 중간 정도의 이론을 개발하는 것이 사회복지학의 특성이라 생각한다.

■ 참고문헌

- 김상호. 1996. "독일의 사회복지인력제도." 《계간 사회복지》 통권 129, 여름호.
- 김태성 외. 1998. 《사회복지전문직과 교육제도》 서울 : 소화.
- 신용하. 1994. "'독창적 한국 사회학'의 발전을 위한 제언." 한국사회학회 편, 《21세기 한국 사회학》 서울 : 문학과 지성사.
- 오정수. 1997. "사회복지학 접근방법의 이중구조와 정합적 접근전망." 《상황과 복지》 제 2 호.
- 이혜경. 1995 "사회복지학의 정체성." 한국사회복지학회 《1995 춘계학술대회 자료집》.
- Adorno, Th. W. 1971. "Soziologie und empirische Forschung." In Adorno, Th. W. & Albert, H. u. a. *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*. 3 Aufl. Neuwied : Luchterhand.
- Beck, U. 1974. *Objektivität und Normativität*, Reinbek : Rowohlt.
- Behrens, J. & Leibfried, S. 1987. "Sozialpolitische Forschung : eine Übersicht zu universitären und universitätsnahen Arbeiten." *Zeitschrift für Sozialreform*. 33. Jg.
- BMA(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung). 1997. *Übersicht über das Sozialrecht*. Bonn.
- Ehling, M. 1982. *Theoretische Ansätze in der Sozialpolitik*. Frankfurt: Haag+Herchen

- Verlag.
- Engelhardt, W. W. 1995. "Sicherung, Subsidiarität und Sozialpolitik." In Kleinhenz, G. *Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft*, Berlin : Duncker und Humblot.
- Ferber, C.v. 1971. "Der Werturteilsstreit 1909/1959." In Topitsch, E. *Logik der Sozialwissenschaften*. Berlin : Kiepenheuer & Witsch.
- Giddens, A. 1999. 《제3의 길》 한상진·박찬욱 역. 서울 : 생각의 나무.
- Heyde, L. 1949. *Abriss der Sozialpolitik*. 9. Aufl. Heidelberg.
- Kaufmann, F. -X. , 1982. "Sozialpolitik : Stand und Entwicklung der Forschung in der BRD." *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Sh 13.
- Kaufmann, F. -X. 1982 (a). "Elemente einer soziologischer Theorie sozialpolitischer Intervention." In Kaufmann, F. -X. *Staatliche Sozialpolitik und Familie*. München : Oldenbourg.
- Kaufmann, F. -X. & Rosewitz, B. 1983 "Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen", R. Mayntz. *Implementation politischer Programme II*. Opladen.
- Kleinhenz, G., 1970. *Probleme Wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik*, Berlin : Duncker & Humblot.
- Klotz, W. 1927. "Zur Begriffsbestimmung der Sozialpolitik." Diss. Uni. Leipzig.
- König, R. 1971. "Werturteilsfreiheit bei Max Weber." In Albert, H. & Topitsch, E. *Werturteilsstreit*. Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Krüger, J. 1975. *Wissenschaftliche Beratung und sozialpolitische Praxis*. Stuttgart; Ferdinand Enke Verlag.
- Kuhn, T. S. 1983. 《과학혁명의 구조》 조형 역. 서울 : 이화여자대학교 출판부.
- Luhmann, N. 1977. "Theoretische und Praktische Probleme der Anwendungsbzogenen Sozialwissenschaften." In Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). *Interaktion von Wissenschaft und Politik*. Frankfurt a. M. : Campus Verlag.
- Merton, R. K. 1968. *Social Theory and Social Structure*. New York : Free Press.
- Nullmeier, F. & Rüb, F. W. 1993. *Die Transformation der Sozialpolitik*. Frankfurt a. M. : Campus Verlag.
- Opp, K. -D. 1967. "Zur Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien für praktisches Handeln." *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*. Bd.123.
- Preller, L. 1962. *Sozialpolitik*. Bd.1 Tübingen.
- Rölting, E. 1927. *Grundlegung und Geschichte der Sozialpolitik*. Berlin.
- Strauss, L. 1971. "Die Unterscheidung zwischen Tatsachen und Werten." In Albert, H. & Topitsch, E. *Werturteilsstreit*. Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- Textor, M. R. 1997. *Sozialpolitik : Aktuelle Fragen und Probleme*. Opladen : Westdeutscher Verlag.
- Weber, M. 1988(1904). "Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis." In Weber, M. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. München: J. C. B. Mohr.
- Weber, M. 1988 (a). *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik*. Tübingen: Mohr.
- Wendt, W. R. 1995. "Der Praxisbezug der Sozialwissenschaft." *Soziale Arbeit*. Bd. 9.
- Wiese, L. v. 1926. "Sozialpolitik." *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. 4. Auf. Bd. 7.
- Widmaier, H. P. 1977. "Kritische Analyse der Interaktion von Wissenschaft und Praxis am Beispiel der Sozialpolitik." In Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), *Interaktion von Wissenschaft und Politik*. Frankfurt a. M. : Campus Verlag.
- Weisser, G. 1967. "Zur Erkenntniskritik der Urteile über den Wert sozialer Gebilde und Prozesse." *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*. Bd. 123.
- Zwiedineck-Südenhorst, O. 1911. *Sozialpolitik*. Leipzig.

Identifying Features of Social Welfare Studies

With the Case of German Research Trends

Chung, Yun Tag

(Chungnam National University of Social Welfare)

This Study has two research interests: First, to give a new perspective in searching for the identifying features of social welfare studies in Korea where social welfare is recognized as an independent discipline through an examination of german research trends in social policy, where social policy is not recognized as an independent discipline, but as a field of study. The reasons of non-recognition of social policy studies as an independent discipline in Germany are value problems,

vagueness of research objects, and the position of social welfare in relation to another social sciences. Second, to show the trends of german studies in social policy from diverse disciplines, i.e. sociology, political science, law, history, pedagogics etc. and the common points in these studies.

The results of this study are as follows.

First, the common feature of german Studies on the social policy from diverse disciplines is above all the interest in the improvement of Lebenslage, i.e. conditions of life. Second, the value problems in social sciences are not solved till now, but the interests in the improvement of Lebenslage don't mean studies of social policy must handle with values. The interests in the applicability of social policy don't mean values must be involved in the studies either. Third, the vagueness of the objects can be found also in other social sciences and is not unique in social policy studies. Fourth, the studies, which focuses on the improvement of Lebenslage and can contribute to construct theories such as raising the effectiveness of state intervention must be recognized as studies of social policy, even though they are written by social scientists from other disciplines. This means the theories of social policy to pursue are connected with theories of middle range, i.e. with lower degree of abstraction.