Korean Journal of Social Welfare vol. 43 2000. 11, 328~357

권력의 장치로서의 사회복지*

푸코의 권력이론에 입각한 '권한부여' 비판

이 혁 구**

이 연구는 사회복지의 중심적 가치이며 실천기술로서 광범위하게 받아들여지고 있는 '권한부여'(*empowerment*) 개념을 푸코의 권력이론을 통하여 재조명하여, 그 성격과 한계를 밝혀보고자 한다. 필자는 권한부여가 피상적 공감에도 불구하고 한 겹만 걷고 보면 대조적인 기대와 갈등적인 방법론으로 혼합된 모호한 개념이며 소망스런 수사학적 용어에 불과하다는 점을 보여준다. 또한 권한부여는 단지 통치권력의 밖에서 실천되는 가치중립적인 개입기술이 아니라 시민으로서의 책임을 묻고 그 책임을 자발적으로 추구하도록 만드는 자유주의의 통치담론이며 권력의 한 장치라는 것을 주장한다. 이와 같은 주장의 이론적 근거로서 제2장에서 푸코의 권력이론을 살펴본다. 제3장 1절에서는 권한부여가 최근에 각광을 받게 된 배경과 함께 그 방법론적 특성과 의의를 정리하고, 2절에서는 권한부여의 개념적이고 실천적인 한계에 대한 기존의 비판적 논의들을 살펴보며, 끝으로 3절에서는 푸코의 권력이론을 바탕으로 권한부여가 이 시대 자유주의 통치권력의 대표적인 행사양식임을 드러낸다. 이와 같은 논의가 사회복지담론의 지적·도덕적 우월감과 독선을 경계하고 사회복지실천에서의 윤리적 감수성과 책임성을 촉구하는 데 일조하기를 기대한다.

---

* 이 연구는 1999학년도 성균관대학교 성균학술연구비의 지원으로 이루어졌음.

** 성균관대학교 사회과학부 사회복지전공 부교수

1. 서론: '성찰적' 사회복지학을 위하여

1997년 겨울에 몰아닥친 IMF 한파는 지난 2년 이상 우리나라를 꽁꽁 얼어붙게 하였다. IMF 사태는 세계 자본주의체계의 신자유주의적 재편과정에서 만들어진 수렁에 무능하고 무책임한 김영삼 정부가 곤두박질한 꼴이었다.[1] 실업은 두 자리 숫자를 넘나들었고 많은 가정이 흔들렸으며 생계형 범죄가 급증하였다. 많은 사람들이 노숙자가 되어 거리를 떠돌았고, 가정과 직장을 유지할 수 있던 사람들도 불안한 하루하루를 보내기는 마찬가지였다. 이와 같은 혹독한 시련 속에서 우리는 사회적 안전망의 필요성을 절감하게 되었고, 다행히 사회적 공감 속에서 새롭게 등장한 국민의 정부는 국정의 지표로서 '생산적 복지국가주의'를 표방하고 빈부격차 해소, 사회통합, 전국민의 최저생활보장 등을 약속하였다. 그 결과로 의료보험이 통합되고, 국민연금이 전국민으로 확대 실시되었으며, 올해 10월 1일부터 발효된 국민기초생활보장법이 탄생하게 되었다. 이것들은 뒤늦었지만 우리나라가 복지국가로 나가는 데 획기적 진전을 이루게 한 큰 업적으로 평가된다(최경구, 2000).

사실 사회복지계는 IMF 사태 이후 국민의 정부와 함께 그 시련을 극복하기 위하여 피땀어린 노력을 기울여왔다. 열악한 공공복지 현실에 굴하지 않고 수많은 자원봉사자들을 동원하여 참여시키고, 학회활동을 통해 우리나라 사회복지의 나아갈 방향을 제시하였으며, 참여연대 등 시민단체활동을 주도하여 생산적 복지프로그램 도입을 추진하는 등 사회복지 학자들과 실천가들은 우리나라 사회안전망의 조기수립을 위하여 크게 공헌하였다. 사회복지계의 이와 같은 활동은 사회복지 실천의 도덕적 정당성을 주장하기에 충분한 것으로서 찬사를 받아 마땅하다.

그런데 한국 사회복지의 담론은 필자가 보기에 지나치게 기술주의적이고 사회공학적인 차원에서 이루어지고 있다. 한국 사회복지학계의 대표적인 학술지인 《한국사회복지학》에 지난 몇 년간 수록된 논문 제목만 일별하더라도 그 실상을 쉽게 알 수 있다. 물론 우리나라의 사회복지 수준에서, 뒤늦은 복지국가의 제도적 확충을 위해 보다 실용적이고 기술적인 차원의 논의가 필요하다는 것은 충분히 이해가 간다. 그러나 사회복지가 사회관계로서 권력이 작동되는 장치임을 간과하고 단순하게 기능적 테크

1) "IMF 사태에 대한 체계적 이해를 위하여," 손호철(1999); 윤소영(1999) 참조.

놀러지로서만 접근하는 경향은 문제가 있다. 그것은 사회복지실천을 권력의 밖에서 작동하는 가치중립적인 것으로 취급함으로써 사회복지현상에서 권력관계를 은폐하는 효과가 있다. 더구나 이와 같은 기술주의적 담론으로는 새롭게 제시되는 현 정부의 신자유주의적 복지정책, 즉 '생산적 복지'를 비판적으로 이해하는 데에 어려움이 있다. 왜냐하면 비판 대상의 근본적 가치와 가정들 그리고 지향점을 공유한 상태에서 이루어지는 사회공학적 비판은 그 실천에서의 윤리적 문제들에 대한 성찰이 아니라 주어진 목적 내에서 효율적인 달성을 위한 방법에만 초점을 맞추게 되기 때문이다.

이와 같은 실정은 서구 사회복지학계의 최근 동향에 비추어볼 때 상당히 대조적인 것이다. 예를 들어 국제적으로 대표적인 사회복지학 학술지인 미국의 *Social Work Research*나 *Social Service Review* 그리고 영국의 *British Journal of Social Work*나 *Critical Social Policy* 등에는 지난 몇 년간 사회복지의 성격과 본질에 대한 비판과 윤리적 문제들에 관한 수많은 논문들이 발표되었다. 학문의 발전은 바로 이와 같은 성찰적 자세를 통하여 이룩되는 것이다. 이 연구는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 우리나라 사회복지학계의 성찰적 관점을 촉구하고 사회복지실천에서의 윤리적 책임성을 제고하고자 시도되었다. 이를 위해 이 글은 그 동안 사회복지학에서 간과되어 왔던 권력의 문제를 제기하고 푸코의 권력이론을 통하여 사회복지 실천의 대표적인 방법론으로 떠오른 '권한부여'(*empowerment*) 개념을 비판적으로 해부하고자 한다.

필자가 여기에서 말하는 '성찰적' 사회복지학은 사회복지학을 가능하게 하는 역사적·사회적 조건들 그리고 거기에서 당연시되는 가정들이나 담론의 질서들 혹은 사회복지학의 무의식을 분석하고, 복지에 대한 담론의 생산자로서 그리고 그 지식의 실천가로서의 사회복지 전문가 자신들이 곧 권력의 담지자(*agent*)들임을 드러내며, 궁극적으로 이 모든 것들이 합성되어 복지현상 속에 나타나는 미세한 권력의 작동방식을 밝혀내는 것이다. 필자의 이러한 주장은 바로 부르디외가 말하는 성찰성(*reflexivity*)을 염두에 둔 것이다. 물론 성찰성에 대한 각성은 많은 사회과학자들에 의해 제기된 바 있다. 그러나 부르디외의 개념은 다음과 같은 세 가지 점에서 다른 이론가들과 차이가 있다(Bourdieu and Wacquant, 1992: 36~37). 첫째, 그의 분석의 주요대상은 사회과학자 개인의 무의식이 아니라 그가 실천하는 담론의 인식론적 무의식, 즉 그의 분석도구와 실행에 새겨져 있는 사회적·지적 무의식(*social and intellectual unconsciousness*)이다. 둘째, 그것은 한 사람만의 외로운 학문적 부담이 아니라 집합적 작업이어

야 한다. 셋째, 그것은 사회과학의 인식론적 안정(*epistemological security*)을 공격하기 위한 것이 아니라 지탱하려는 것이다. 한 마디로 말하면, 부르디외의 성찰성은 객관성을 흔들기 위한 것이 아니라 사회과학적 지식의 시야와 충실함을 증대시키고자 한다. 이러한 반성성에 입각한 권력에 대한 성찰적 사회복지학은 비록 권력으로부터 해방을 약속하는 총체론적 지식과 실천의 기반을 제공하지는 못하더라도, 적어도 기존의 권력의 작동에 개별적이고 제한적이나마 제동을 걸고 조금씩 새로운 주체와 사회관계를 형성하기 위한 공간을 마련하는 데에 일조하리라 기대한다.

이와 같은 연구목적을 달성하기 위한 가장 바람직한 방법은 구체적인 사례연구를 하는 것이다. 즉 특정한 사회복지프로그램에서 진행되는 구체적인 권한부여 과정을 분석하여 푸코가 제기하는 문제들이 어떻게 조형되는지를 밝혀보는 것이다. 그러나 본 연구는 이와 같은 본격적인 사례연구를 수행하기 위한 전 단계로서의 문헌검토에 지나지 않는다. 왜냐하면 우리나라의 사회복지 실천현장에서 권한부여 접근법은 아직 기초개념과 방법론이 소개되고 있는 도입단계에 머무르고 있기 때문이다. 반면, 우리와는 대조적으로 서구에서는 권한부여 접근법이 사회복지실천의 기본정신으로 자리잡은 지 오래이고 이미 그 실천상의 문제점에 대한 검토가 많이 이루어졌다. 다만 그 대부분의 연구들이 개별적인 사례조사에 머물러 이론적 설명이 부족한 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 최근에 서구에서 발표된 권한부여에 대한 비판적 연구들을 취합하여 그 주요 논지를 요약 정리하고, 한 걸음 더 나아가 권한부여 개념을 푸코의 권력이론에 비추어 재해석하는 방식으로 진행될 것이다.

2. 권력의 장치로서의 사회복지 : '통제'와 '욕구'로부터 '권력'으로

전후 서구사회에서 오랫동안 계속돼 왔던 복지국가에 대한 신뢰와 합의가 1970년대 이후 서서히 쇠퇴하면서, 복지국가의 성격과 문제점들에 대한 토의와 더 궁극적으로 사회복지의 본질에 대한 회의가 심각하게 제기되기 시작하였다. 과연 사회복지의 실천은 성숙한 체제의 성과인가 아니면 지배의 기만적 전략인가? 또한 사회복지학은 체제의 '성숙'을 전제한 기능적 테크놀러지인가 아니면 '기만'을 폭로하는 이데올로기 비판인가? 이러한 질문은 사회복지의 내재적 긴장관계, 즉 민중의 욕구충족과 사회통제

의 실현이라는 이율배반을 반영하는 것으로, 그 동안의 기술주의적 사회복지론으로부터 보다 일반적인 사회과학적 문제의식들로 관심을 확대할 것을 요구하는 것이다.

이와 관련하여, 사회복지학 혹은 사회정책학에서 오랫동안 되풀이되어온 가장 중요한 이론적 테제가 있다면 아마 '사회통제'와 '기본욕구'라는 문제의식일 것이다. 진보적인 사회정책이론가들은 사회정책의 형성과 전개를 주로 사회통제적 목적 수행으로 파악하고 비판하며, 진정한 기본욕구를 중심으로 정책이 수립되고 서비스가 전달되어야 함을 강조한다. 그러나 사회통제론의 경우 사회통제의 개념, 누가 누구를 통제하고, 그 통제의 방식은 무엇이며, 그 효과는 어떻게 나타나는가 등에 대한 구체적이고 경험적인 분석이 부족하고 음모론적 시각에 머무는 경향이 있다.[2] 그런가 하면 대안으로 제시되는 기본욕구 중심이론도 과연 보편적이고 필수적인 욕구란 무엇이고, 개인적 차이를 어떻게 추상화하고 계량화할 것이며, 어느 정도의 충족수준이 합당할 것인가 등의 논란이 해결되지 못하고, 이를 통해 논쟁의 흥미와 수사학적 세련화에 기여했을지언정 현실적 대안으로서의 적절성이나 이론적 타당성 면에서 크게 부족한 것이 사실이다.[3] 더구나 현대사회는 대단히 다원화되었고, 사회의 각 부문은 자율적이고 능동적으로 개별적 욕구를 생산하고 요구하는 상황이다. 따라서 일률적인 통제의 개념이나 보편적 욕구의 개념으로 현대사회의 복지의 다양성을 분석하기에는 명백한 한계가 있다.

필자는 현대사회의 복지현상을 기존의 '욕구'나 '통제'의 개념을 통해 효과적으로 분석하기 어렵다는 것을 강조한다. 이 말은 물론 현대의 복지문제가 더 이상 빈곤과 같은 기본욕구와는 무관하다거나 현대의 복지정책이 사회통제의 목적을 포기하였다고 주장하는 것이 아니다. 오히려 주지하는 바와 같이 세계화로 대표되는 신자유주의 경제정책은 만성적인 고실업과 극단적인 소득불평등을 야기하였고, 이에 따라 '풍요 속의 빈곤'은 더욱 심각한 사회문제로 대두되고, 공적·사적 사회복지체계는 더욱더 민

2) 사회통제론과 그 비판에 관하여 Piven and Colward, 1972; O'Connor, 1973; Cohen, 1979; Higgins, 1980; Thompson, 1981; Hewitt, 1983; Meyer, 1983; Offe, 1984; Gerstenberger, 1985; Gordon, 1986; van Krieken, 1991; Harris and Webb, 1987; Gough, 1990 등 참조.

3) 기본욕구이론과 그 비판에 관하여 Leiss, 1978; Galtung, 1980; Plant et al., 1980; Springborg, 1981; Hopkins & van der Hoeven, 1984; Lea & Young, 1984; Doyal & Gough, 1984, Heller, 1987 등 참조.

중의 일거수 일투족을 체제의 내부로 흡입 관리하고 있는 것이 사실이다.[4] 다만, 필자가 문제삼는 것은 사회복지현상에 교직되는 현대사회의 다차원적 요인들을 분석하고 그에 따라 사회복지의 특성을 이해하기 위해서는 보다 역동적이고 포괄적인 개념이 필요하다는 점이다. 이를 위해 필자는 '통제'와 '욕구'로부터 '권력'으로 사회복지의 문제의식을 확대할 것을 제의하는 것이다. 이하에서는 이러한 문제의식의 확대를 가능케 할 이론적 토대로서 푸코의 권력이론을 근대 사회복지제도의 출현과 관련하여 검토하고, 기존의 '통제'와 '욕구'보다 푸코의 권력개념이 현대 복지현상을 분석하는 데에 어떠한 장점을 갖는지를 논할 것이다. 그리고 더 나아가 현대 사회복지제도는 푸코가 말하는 근대적 권력이 작동하는 대표적인 장치로서의 성격을 갖는다는 것을 밝혀봄으로써 '권한부여' 개념의 비판적 재해석을 위한 이론적 기초를 찾아볼 것이다.

푸코는 서구사회가 수세기 동안 광인, 병자, 범죄자와 같은 집단을 어떻게 취급해 왔는지를 추적하여 다양한 형태의 복지이데올로기와 실천전략 그리고 그 성격을 분석한다. 그의 문제의식과 통찰력은 기존의 사회복지학에서 간과되어 왔던 영역에 대한 관심과 연구를 촉진하였다. 그러나 그의 연구방법은 역사발전을 연대기적으로 추적하여 인과관계를 밝히고자 하는 기존의 역사연구 방식과는 근본적인 차이가 있다. 푸코에 있어서 주체는 의미의 선험적 실체도 인과적 계기의 결과도 아니다. 또한 사회문제나 욕구와 같은 사회정책의 주제도 순수한 객관적 사실로 존재하는 것이 아니다. 그것들은 사회정책에 대한 담화 속에서 분류체계로, 지식의 형태로, 일종의 카테고리로 구성되는 것이다. 푸코의 연구방법은 바로 이러한 담론형성(*discursive formation*)의 과정을 지배하는 담론의 체계와 규칙을 발견함으로써, 주체(클라이언트, 사회문제, 복지체계 등)가 특정시대의 지식체계로 개념화되는 방식을 조사한다(Foucault, 1982: 31). 그리고 그러한 체계와 규칙들은 과학적 타당성보다는 권력의 전략과 관련되어 있음을 드러내 보임으로써, 권력과 지식의 상관성을 폭로한다. 푸코는 이러한 그의 방법론을 "계보학"이라고 부르는데, 그의 인식론적·방법론적 특성만으로도 대단한 지성사적 관심이 되겠지만 그것은 이 글의 범위를 넘어서므로 더 이상 다루지 않고, 여기에서는 사회복지의 권한부여 개념과 직접 관련되는 "생체권력"(*bio-power*)과 "정상화"(*normalization*) 개념을 중심으로 그의 권력이론을 검토하고자 한다.[5]

---

4) 신자유주의 경제정책의 결과에 대한 대표적인 비판적 논의로서, 마르틴·슈만 외(1998) 참조.

푸코에 의하면 18세기는 범죄, 성도착, 정신상태, 그리고 건강 등을 연구하는 신체에 대한 전문가들이 출현하고, 이들이 생산한 지식을 통해 새로운 권력의 기술들이 시험되던 시기였다(Foucault, 1967; 1979; 1980). 학교, 병원, 감옥, 그리고 군대막사 내에서 신체의 경제적 효율성을 높이고 정치적 순응을 촉진하는 방식, 즉 근대적 훈육기술이 개발된 것이다. 다시 말해서 일단의 신체기술자들(교사, 심리학자, 정신치료자 그리고 사회사업가)은 고백기술(*confessional technology*)과 관찰 및 조사방법을 통해 신체에 대한 전문적 지식을 생산하고, 또한 그것을 바탕으로 한 훈육기술의 규범에 순응할 수 있는 능력에 따라 인간을 차별화하고 계량화하며 등급을 매겨왔다. 이러한 과정에서 신체에 대한 지식과 관리기술은 더욱 정교하고 세분화되어 소위 일탈을 교정하기 위한 정상화 기술체계가 수립되기 시작한 것이다(Foucault, 1979: 184~89).

이와 같은 권력은 더욱 세분화된 제도와 그에 관련된 지식으로 스며들어, 그 작동방식에서 근본적인 변화가 초래되었다. 권력은 이제 육체에 가해지는 물리적 힘이 아니라 컴퓨터의 칩처럼 주체의 영혼 속에 들어가 주체를 탄생시키고 그 신체의 일거수 일투족을 분할 통제하는 규칙을 만들어낸다. 이러한 경략을 푸코는 "삶의 정치" 혹은 "생체권력"이라는 개념으로 이론화한다(Foucault, 1982: 213). 생체권력은 문자 그대로 생명을 육성하고 훈육하는 권력으로서, 인간의 복지에 관련된 지식과 기술을 통해 인간의 욕망과 그 충족방식을 사회적 규범체계 안으로 포섭하여 관리한다. 여기에서 사회복지제도는 생체권력이 사회에 삼투하는 모세혈관적 기능을 담당하게 된 것이다. 복지제도는 노동의 생산성을 증대하고, 훈육제도 속에서 비생산적 노동을 규제하고, 인구의 생활조건을 위생적으로 개선하고, 계획된 환경과 사회적 위치 속에서 삶의 안정을 누릴 수 있도록 보장한다. 이러한 사회복지제도의 형성과정에 대한 푸코의 분석은 그것이 단순히 자본주의의 문제에 대응한 사회시책이라고 하는 상식적 이해와는 달리 정상화에 대한 담론과 그 실천 속에서 근대권력이 성장하는 과정임을 보여준다.

생체권력과 정상화개념을 바탕으로 푸코는 현대사회에 독특한 권력의 형태와 기능 및 작동방식을 분석해낸다. 현대사회에서 권력은 인간의 잠재력을 단지 위협하고 처벌하고 제거하기 위해서가 아니라 극대화하기 위해 행사된다. 생체권력의 작동에 의

5) 푸코의 계보학적 방법론의 인식론적 특성과 그의 고고학적 방법론과의 차이에 대하여 보다 체계적인 이해를 위해서는, Dreyfus and Rabinow(1982) 참조.

한 정상화과정은 전 사회에 모세혈관처럼 확산된다. 그것은 행동규범을 동일화시키고 동시에 규범으로부터의 허용 가능한 일탈의 범위를 설정함으로써, 대부분의 개인들은 사회적 기능과 양립할 수 있는 이러한 일탈범위 내에서 자유롭게 행동하고 스스로를 자유로운 주체로 인식한다. 그것은 사회문제들과 개입전략들을 구조화하는 지식을 생산한다. 그것은 신체와 인구를 권력의 목적에 맞도록 관리하고 조작함으로써 신체와 인구의 능력을 증대시킨다. 예를 들어, 성은 단순히 생리적 욕구로 허용되거나 정념으로 비난되는 것이 아니라 효용의 체계 속으로 흡입되어 규제되고 공공선을 위해 기능하도록 관리되어야 하는 것이다(Foucault, 1980: 24). 그러나 이 때의 권력은 전통적인 사회과학에서 이해하듯 사회의 한 부분(계급이든 엘리트이든)이 다른 부분을 일방적으로 통제하고 지배하는 절대적인 관계가 아니라, 각각 상이한 영역의 자율적인 전문가집단(사회사업가, 의사, 교사 등)의 지식을 특권화하고 그들의 개입권리를 신장시킴으로써, 그들의 실천 속에 산포되어 은폐된다. 권력이 신체의 순응과 규제를 위해 능동적이고 생산적인 지식을 생산하고 그것을 바탕으로 한 자율적인 전문가집단에 의해 행사된다는 것이 현대사회의 생체권력과 사회정책의 특징적 모습이다.

푸코는 새로운 권력기술의 모델로서 벤담이 설계했다는 원형감옥을 예로 든다(Foucault, 1979: 195~230). 그것은 중앙에 간수가 위치하여 빙 둘러 배치된 각 방의 수감자들을 감시할 수 있는 체계로서 수감자는 간수를 볼 수 없게 설계되어 있다. 따라서 수감자는 완전히 개별화되어 있고 계속적인 감시상태에 놓여 있는 결과가 된다. 결국 수감자들은 설혹 간수가 없더라도 마치 간수가 보고 있는 것처럼 간수의 시선(*the gaze*)을 내화하여 스스로의 신체에 자기규율을 행사하게 된다. 판옵티콘이라 부르는 이 근대적 감호체계는 사회조직과 건축구조 그리고 행정기구를 통합하여 신체를 규제하고 그 효율성을 증대시키기 위한 완벽한 훈육제도의 전범을 상징하는 것이다. 이러한 훈육체계는 18세기 이후 사회의 전 부면으로 산포되어 가족, 군대, 작업장, 학교, 사법체계 등에 스며든다(Foucault, 1979: 293). 그것은 구빈원, 고아원, 자선단체조직, 도덕개조협회, 노무자합숙소, 호스텔, 그리고 심지어는 가족제도 안에까지도 파고들어 소위 돈즐로가 말하는 후견복합체(*tutelary complex*)를 구성하고, 일단의 사회사업가, 복지공무원, 심리치료자, 사회교육자 등 박탈아동과 가족에 개입하는 새로운 전문가집단과 권위형태를 구성했다. 돈즐로의 말대로, 곤궁한 자들의 사회적 권리가 확산되면 될수록 후견적 권위는 정상성(*normality*)의 재판관으로서, 욕구조사

와 행동수정의 전문가 혹은 기술자로서, 사회를 더욱더 옥죄어갔다(Donzelot, 1980: 103). 이런 과정을 통해 도달된 현대 복지국가는 다양한 후견적 권력의 복합체로서, 권력은 국가중심성에서 벗어나 전사회의 각 부면에서 자율적으로 작동하는 모세혈관처럼 확산될 수 있게 된 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 푸코가 해부하는 근대권력은 전통적인 권력개념과는 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 우리는 통치권(*sovereignty*)과 훈육(*discipline*)을 대비하여 봄으로써 그 각자의 차이와 특성을 분명하게 드러내 보일 수 있다. 통치권은 원래 왕권으로부터 출발한 개념으로 훗날 민주주의를 통해 국가와 결부되었는데, 군주의 자의성이 아닌 의회와 사법적 규칙을 따른다 하여도 근본적으로 국민에 대하여(*over*) 행사된다. 반면에 훈육은 다양한 원류를 갖고 있지만, 개인에 대하여(*over*) 뿐만 아니라 개인을 통하여(*through*) 개인과 전체 인구의 능력을 최대화하고 그들을 건강하고 행복하게 하려고 행사되는 권력을 뜻한다. 근대권력의 목적은 새로운 형태의 강제를 부과하는 것이 아니라 자유의 존재로 구성된 주체에게 자제력을 육성시키는 방법으로 사회규범을 내재화시키는 것이다. 정상화는 다양한 욕망들을 사회적 욕구로 범주화하고 복지제도 속에서 인간을 상이한 범주로 분류해서 권리와 동시에 의무를 부과하는 것이다. 근대사회의 권력은 점차 교정기제와 훈육기술을 통해 행사되므로 법률체계로부터 규범체계로, 처벌보다는 교정을 목적으로, 사법기관에서 의학 및 복지 행정기구로 그 주요영역이 변화·확대되었다. 푸코는 후기 저작에서 이러한 근대권력의 형성을 근대주체의 탄생과 결부하여 논의한다. 고백기술을 바탕으로 19세기의 인간과학이 전개되었고 그 지식의 결과는 인간을 주체화함과 동시에 객체화, 즉 종속화했음을 추적한다. 이렇게 자신의 경험과 욕망을 말하는 주체는, 'Subject'라는 단어의 양의적 의미와 같이, 자신의 고백을 통해 형성된 지식의 주체이며 동시에 그 지식을 바탕으로 한 관리의 대상이기도 하다.[6]

6) 이렇게 지식의 형태로 사회전체에 산포된 권력의 원형을 푸코는 양떼와 목자관계의 사목권력(*pastoral power*)에서 찾고 있는데, 목자는 신자 각자에 대한 심층적인 개별적 지식(욕구, 행동, 영혼)을 갖고 있어야 하고, 신자의 목자에 대한 복종은 법에 따른 것이 아니라 자발적 의지에 따른 것이며, 목자는 모든 행위에 대해 책임을 진다고 한다(푸코, 1994: 68~70). 이와 같은 권력의 이미지는 현대사회의 전문가에 의해 행사되는 권력의 모델이 된다. 즉 사목권력은 근대사회의 인구에 대한 과학적 지식에 의한 '정상화'의 기술 혹은 '생체권력'의 전범으로, 근대적 권력을 이해하는 열쇠가 된다(Foucualt, 1982: 215).

푸코는 자신의 권력분석과 다른 접근법들을 대비하면서, 어떤 특정 근원에서 도출되는 권력개념을 비판하고, "권력은 도처에 있다. 그 이유는 권력이 모든 것을 포괄하기 때문이 아니라, 그것이 도처에서 형성되어 나오기(*comes from everywhere*) 때문이다"라고 주장한다(1980: 93). 그는 권력이 중심(군주, 지배엘리트, 국가)으로부터 하향적으로 확산되는 것이 아니라, 각 생산기제의 단계로부터, 가족·집단·제도(들)로부터, 즉 밑으로부터 내적으로 조직된다는 것을 보여준다. 요약하자면, 기존의 권력개념이 억압적이고 특정 계급의 지배도구로 사용되며 국가와 법률체계 속에 응축되어 나타난다면, 푸코가 말하는 근대적 권력은 생산적이고 익명적이며 자율적 사회조직 속에 산포되어 행사된다.

이상에서 살펴본, 푸코의 권력이론에서 대비되는 전통적 권력과 근대적 권력의 특징적 차이를 요약 정리하면 〈표 1〉과 같다.

이러한 푸코의 권력이론이 사회복지학의 이론과 실천에 주는 의의는 무엇인가? 전통적인 사회통제의 개념이 기존의 권력개념과 결부되어 외부로부터의 억압에 의한 금지, 처벌, 강제 등을 의미하고 지배와 피지배간의 영합적 이분법(*zero-sum dichotomy*)에 근거한다면, 푸코의 권력개념은 권력의 생산적 측면, 즉 욕구를 통해 인간을 주체화하고 그 주체의 고백과 감시를 바탕으로 한 지식의 과학성(*scientificity*)에 의해 권력행사가 정상화의 개념으로 정당화되며 그 권력의 작동이 철저하게 은폐되는 현상에 주목한다. 이러한 권력개념은 사회복지의 지식과 실천에 대해 기존의 사회통제적 관점이나 기본 욕구이론을 통한 제한적 설명보다 근본적이고 일관된 이해를 가능하게 해준다.

〈표 1〉 전통적 권력과 근대적 권력의 차이

	전통적 권력	근대적 권력
개 념	통치권 : 억압적, 외재적 강제	훈육기술 : 생산적, 내재적 규범
목 적	왕권수호, 공국의 유지	개인의 능력과 행복의 제고
방 법	억압, 배제, 처벌, 법률적 구조	학문의 생산, 지식의 체계, 생명관리 : 정상화 및 교정 기술, 생체권력
소 재	왕, 국가, 지배계급, 구심적 응축	학교, 병원, 공장, 군대, 감옥 등 사회 전부면에 산포됨, 원심적 확산
효 과	개인의 분쇄, 쾌락의 포기	개인의 생산(주체화), (일정 범위 내에서) 쾌락의 향유

사회복지학과 정책학은 인간의 보편적이고 객관적인 욕구가 존재하고 그것을 파악할 수 있으며 또 사회적 관리를 통해 충족될 수 있다는 믿음에서 출발한다. 이에 따라 개인의 욕구가 조사되고 사회적 욕구로 인정되거나 거부되고 또한 그 충족의 범위와 정도 그리고 방식들이 사회공학적 합리성에 맞추어 개발된다. 맑시스트 정치경제학은 이러한 접근을 이데올로기로 비판하면서 사회복지와 사회정책을 자본주의적 계급질서를 유지하기 위한 사회통제의 음모로서 혹은 자본주의 생산양식의 구조적 모순의 전개과정상 필연적 결과로서 설명하고자 한다. 이러한 전통적인 복지개념 하에서는 사회복지란 본질적으로 사회통제와 욕구의 해결이라고 하는 상호 모순적인 성격을 띠게 된다. 진보적 사회과학자들의 복지국가에 대한 평가에서 우리가 자주 양면성을 발견하게 되는 것은 바로 이 때문이다. 고프의 지적대로, 과연 복지국가는 억압기구인가 아니면 인간의 욕구를 확대시키고 자유시장경제의 혹독함을 완화시키는 제도인가, 자본과 이윤축적의 조력자인가 또는 월급봉투처럼 방어되어야 하고 증가되어야 할 '사회적 임금'인가, 자본가의 기만인가 아니면 노동자계급의 승리인가?(고프, 1990: 26~27). 이에 대한 고프나 대부분의 진보적 사회과학자들의 입장은 복지국가는 생산력과 생산관계의 모순이라는 자본주의 사회의 근본모순을 반영하는 것으로 그 자체가 모순적인 것이고, 그에 내재하는 긍정적인 모습과 부정적인 모습을 동시에 드러내어 긍정적인 모습으로 환골탈태할 것을 주장한다(Corrigan and Leonardo, 1978).

푸코는 바로 이 지점에서 소위 과학성이라는 준거틀을 거부하고 권력/지식의 연관효과를 분석하기 시작한다. 그에 의하면, 권력과 지식은 떼려야 뗄 수 없는 불가분의 관계로서, "지식이란 권력과 관련이 없을 때에만 가능하다는, 또는 지식은 오직 권력의 명령, 요구 및 이해관계의 밖에서만 발전할 수 있다는 전통적인 생각을 버려야 할 것이다… 오히려 우리는 권력이 지식을 생산한다는 것(그리고 단지 그것이 권력에 봉사하기 때문에 장려하거나 또는 유용하기 때문에 적용하는 것이 아니라는 것), 권력과 지식이 직접적으로 연루되어 있다는 것, 지식의 영역과 상관되지 않은 권력관계나 권력관계를 전제하지 않고 구성되는 지식이란 존재하지 않는다는 것을 인정해야 한다"고 갈파한다(Foucault, 1979: 27). 사회복지학은 곤궁하고 소외된 계층과 사회적으로 차별 받는 삶의 양식을 보호하고 그들의 사회적 권리를 신장시키며 궁극적으로 그들의 사회적 적응능력을 제고할 수 있는 과학적이고 전문적인 이론과 실천이고자 한다. 그러나 이상에서 살펴본 푸코의 근대권력에 대한 통찰은 사회복지학과 실천기술을 위해 당연

시되어 온 전문적 지식의 성격에 대한 이해를 새롭게 한다. 즉 사회복지학의 이론과 실천은 사회적 주체를 생산하고 훈육시키는 정상화 기술로서 사회적 삶의 각 부문들을 자본주의체계 혹은 그것을 넘어선 권력의 체계에 상응하도록 조율하는 억압적이기보다는 생산적이고 규율적인 근대권력의 한 장치로서의 성격을 갖는 것이다.

3. '권한부여' 비판

우리는 이상에서 사회복지 연구의 문제의식을 '욕구'와 '통제'로부터 '권력'으로 확대할 필요성을 강조하면서, 푸코의 권력이론을 통하여 권력의 한 장치로서의 사회복지의 성격을 살펴보았다. 이 장에서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 최근 사회복지 실천에서 광범위한 지지를 받고 있는 '권한부여' 개념을 푸코의 권력이론적 관점을 통하여 재조명하고자 한다. 특히 신자유주의 하에서 권한부여는 통치권력의 밖을 향하는 해방적 시도라기보다는, 시민으로서의 책임을 묻고 그 책임을 자발적으로 추구하도록 하는 통치담론이며 권력의 한 장치라는 것을 밝혀볼 것이다. 이를 통하여 우리는 사회복지 실천에서의 근본적인 역설적 경향들(예, 클라이언트의 주체화와 동시에 대상화, 사회복지사의 후견적 기능과 권력행사기능)을 성찰할 수 있는 기회를 갖고, 사회복지 전문가들의 윤리적 감수성과 책임성을 촉구하게 될 것이다. 이를 위하여 1절에서는 권한부여가 최근에 각광을 받게 된 배경과 함께 그 방법론적 특징과 의의를 정리하고, 2절에서는 권한부여의 개념적이고 실천적인 한계에 대한 기존의 비판적 검토를 요약 정리하며, 끝으로 3절에서는 푸코의 권력이론을 바탕으로 이상의 논의를 재구성하여 권한부여가 이 시대 자유주의 통치권력의 대표적인 양식임을 밝힐 것이다.

1) 권한부여의 의의와 등장배경

사회복지의 목표이자 동시에 실천방법으로서 권한부여는 "80년대의 떠들썩한 소음"(Adams, 1990: 42)이 되었다가, "90년대의 주제"(Clarke & Stewart, 1992: 18)가 되어 전체 사회복지분야의 공통적 목적개념으로 자리잡았고, 그 방법론에 대한 구체적인 논의와 더 나아가 실행프로그램에 대한 평가 및 개선책에 대한 논의가 최근에 쏟

아져 나오기 시작하였다. 일반적으로 권한부여란 "개인이나 집단이 상대적으로 무기력한 상태에서 힘을 가진 상태로 이동해 나가는 것"(Staples, 1990)을 말하는데, "개인이나 그룹 혹은 지역사회가 자신의 상황을 통제할 수 있게 되고 또한 자신의 목적을 달성할 수 있게 되어 자신의 삶의 질을 최적화할 수 있는 과정"(Adams, 1990: 43)이라고 정의할 수 있다. 이와 같은 관점에서 권한부여를 이해할 때, 그 의의와 실천적 함의를 다음과 같이 요약하여볼 수 있을 것이다(양옥경 · 김미옥, 1999: 167~68) : ① 각 체계의 자기결정권과 역량을 강화하는 것으로서 사회복지실천의 도덕적 정당성의 기초가 된다; ② 클라이언트를 병리적 인간으로 간주하지 않고 강점과 자원을 가진 힘있는 존재로 봄으로써 변화의 가능성을 확대한다; ③ 복지사와 클라이언트의 동맹관계(*partnership*)를 강조함으로써 클라이언트가 변화과정의 객체가 아닌 주체로서 기능하는 토대를 제공한다; ④ 21세기의 다양화 경향성을 반영한다.

흥미로운 점은, 기존의 복지정책이나 프로그램에 대하여는 대개 이론적 관점과 정치적 이데올로기에 따라 상당한 논쟁과 대립이 있어왔지만, 권한부여에 대하여는 이론적 · 정치적 각 분파뿐만 아니라 복지 사용자와 전문가 모두에게 공통적으로 매력적인 사회복지의 바람직한 목적이며 동시에 그것을 달성할 수 있는 실천방법론으로 인식되고 있다는 점이다. 사용자의 권리를 강화함으로써 사회적 낙인을 제거하고 보다 실질적인 복지정책이 되게 하고자 하는 진보적 지식인에게나 불필요한 개입을 거부하고 보다 자율적이고 긍정적인 자아감을 유지하고자 하는 사용자에게나, 또한 맥락은 다르지만, 소비자 주권과 같은 논리에서 복지사용자의 권익을 강조하면서도 결국 의존성을 탈피하게 하고 개인적 책임성을 제고하고자 하는 보수주의자에게나 그것은 한결같이 매력적인 개념인 것이 틀림없다(Lupton & Nixon, 1999: 8).

그러나 이 개념은 피상적으로 폭넓게 공감되는 그 표면적 의미와 목적의 정당성과는 달리 조금만 깊게 관찰하면 이데올로기적으로나 실천 방법론적으로 대단히 다양하고 갈등적인 요소들이 내포되어있음을 알 수 있다. 이것은 이 개념이 대두된 역사적 배경과 그 뒤에서 그것을 추동한 상이한 이데올로기적 경향들을 살펴보면 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

권한부여가 대두된 역사적 배경으로 가장 중요한 것은 무엇보다 1980년대 이후 서구사회 특히 영미에서 지속적으로 추진되어온 신자유주의적 복지국가 재편과정을 들 수 있을 것이다. 주지하는 바와 같이 1970년대 오일쇼크로 촉발된 장기적인 경제적

불황과 함께 복지국가의 비효율성과 경제에 미치는 악영향에 대한 비판이 고조되면서 복지다원주의(*welfare pluralism*)라는 이름으로 복지제도를 변화시키기 위한 다양한 조치들이 뒤따랐다.[7] 그 대표적인 것들로, 민간자원 부문을 활성화시키고 보다 확산된 대중의 지역사회 참여와 더불어 공공부문과 민간부문간의 새로운 역할분담(*partnership*)이 추진되었다. 이와 같은 복지개혁의 초점은 한 마디로 사회복지를 시장 친화적으로 변환시키는 것이고, 그에 따라 과거의 복지권리에 대한 보장으로부터 시민으로서의 책임과 의무를 강조하는 것이었다. 즉 신자유주의 이론가들은 복지국가의 시민권에 의해 조장된 의존성을 비판하면서, 안전과 지원을 요구할 권리를 자기결정성과 자립성으로 대체함으로써 독립적인 존재를 이상적 시민의 모습으로 부각하였다.

이에 맞추어 "개인의 복지는, 스스로 독립적일 수 있도록, 자신의 재능으로 자신과 가족을 돌볼 수 있도록, 자신의 노력으로 일을 성취할 수 있도록, 도움이 제공될 때 가장 잘 증대되어진다"(Moore, 1987: 5)고 주장하면서, 그 구체적인 방법으로 클라이언트에게 단순한 경제적 지원을 제공하는 것이 아니라 클라이언트 스스로 적응과 자립의 능력을 갖추도록 상담과 교육 및 훈련을 부과하는 능력고취 방법이 제시되었다. 이와 같은 능력고취를 중심으로 한 권한부여 모델은 사회구조나 환경보다는 미시적인 수준에서 개인에게 초점을 두고 개인의 자존감이나 통제력 제고를 강조하는 신자유주의자들에 의해 추진되어온 접근법이라고 할 수 있다. 신자유주의자들이 생각하는 공공적 권한부여는 따라서 국가에게 지원을 요구할 수 있는 권리라기보다는 국가로부터 불필요한 간섭이나 의존으로부터 자유로울 수 있는 부정적 권리라고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 신자유주의의 권한부여 개념은 1980년대와 1990년대 초까지 광범위한 대중적 지지를 획득하였다. 이것은 공공복지의 권위적이고 경직적이며 저질의 복지서비스에 대한 대중의 불만이 반영된 것이라고 할 수 있다(Clarke, 1996: 6). 그러나 오늘날 이와 같은 조치들은 복지다원주의로의 이상을 추구한 결과라기보다는 무엇보다 사회비용의 절감을 위한 조치였다고 평가된다(Svallfors & Taylor-Gooby, 1999).

권한부여 등장의 또 다른 배경을 말하자면, 사회복지에 대한 급진 사회주의이론가들로부터의 비판을 들 수 있을 것이다. 이미 앞장의 사회통제론에서 살펴본 바와 같

7) 복지다원주의에 대한 주요 논의로서, Glennerster(1985), Johnson(1987), Salamon(1995) 등 참조.

이 사회주의적 비판이론가들은 전문적 사회복지실천이 갖는 본질적으로 억압적인 속성을 비판하고 보다 근본적인 불평등체계의 변화를 목적으로 할 것을 주장한다(Corrigan & Leonard, 1978; Dominelli & McLeod, 1989; Ahmed, 1990; Williams, 1992; Dominelli, 1996). 그들이 볼 때, 신자유주의자들이 해결책으로 제시하는 권한부여의 능력고취모델은 복지사와 클라이언트의 관계가 기초하고 있는 불평등한 사회권력구조를 타파하지 못하는 한 환상에 불과한 것이다(Braye & Preston-Shoot, 1995). 따라서 전문가들은 자신들의 일상적 실천에 있어서의 억압적 태도를 극복하기 위하여 노력해야 할 뿐만 아니라 보다 적극적으로 사회의 불평등구조에 대항하여 투쟁할 것이 요구된다. 여기서 권한부여는 단지 클라이언트가 스스로 자신의 욕구와 주장을 표현할 수 있도록 돕는 것이 아니라, 불평등한 사회구조와 억압에 맞서 투쟁할 수 있도록 도와주고 또한 복지사 스스로 그 선봉에 나서는 것이다(Ward & Mullender, 1991: 22). 이와 같은 관점에서 볼 때, 신자유주의의 견해는 사회문제를 개인적 문제로 전환시켜서 결국 계급의식과 집단적 투쟁의식을 약화시킨다. 따라서 권한부여의 핵심은 클라이언트가 자신의 문제를 사회문제로, 자신의 욕구를 집단적 공통의 이익으로 자각하여 집단적 정체성을 획득하고 계급투쟁과 연대한 집단행동에 나설 수 있도록 도와주는 전문적 실천방법이 되어야 한다는 것이다(Ward & Mullender, 1991: 29).[8]

그러나 권한부여는 신자유주의의 복지국가 재편의 이데올로기나 급진 사회주의자들의 사회복지 비판에서 그 연원을 찾지 않더라도 사회복지발달의 초기에서부터 계속되어온 사회복지 실천의 중심가치라고 할 수 있다. 주지하다시피 사회복지 실천에는 개인의 적응능력 제고를 중심으로 한 미시적인 개별사회사업(심리학적, 의료적)과 사회변화를 목적으로 하는 거시적인 사회운동(사회학적, 정치적)이라고 하는 양대 전통이 때로는 상호 대립적으로 때로는 상호 보완적으로 발달하여왔다. 그러나 사회복지의 진정한 정체성과 방법론적 특성은 양 접근법을 통합하여 인간과 환경간의 상호작용을 이해하고 그 접점에 대한 개입을 지향하려는 데에서 발견된다. 이러한 전통은 1980년대 이후 생태학적 체계이론으로 정립되었다. 바로 이 통합적 관점에 근거한

8) 이와 같은 주장은 신사회운동과 맥을 같이 하는 것으로서 "신사회운동이란 자본주의사회를 비판적으로 평가하고, 지역사회와 국가 그리고 국제적 수준에서 대안적인 사회조직모델을 창출하고자 하며, 또한 세상을 이념적으로 재구성하고 대안적인 사회복지형태를 만들어 나가고자 한다"(Oliver, 1990: 113).

〈표 2〉 권한부여의 3가지 모델

모 델	이념적 배경	실천적 강조점	실천 방법론
능력고취	신자유주의	미시적, 개인적응능력 제고 자존감 및 책임감 제고	심리치료, 상담, 교육, 직업훈련
세력화	급진 사회주의	거시적, 사회적 불평등 제거	신사회운동 계급투쟁과의 연대투쟁
권한부여	생태학적 체계이론	환경과 개인간의 상호작용 가용자원발굴 및 동원	자조그룹활동, 지역사회조직, 정책적 개혁

사회복지 실천방법이 권한부여라고 할 수 있는데, 여기에서 권한부여는 인간과 환경을 독립적 실체로 접근하는 것이 아니라 상호 유기적으로 결합된 변증법적인 것으로 접근하는 것이다. 사실 개인적인 문제로 보이는 생리적이고 정신적인 문제라 하여도, 그 문제의 성격과 치료법은 고용이나 주택 및 교육과 같은 사회적 자원에 얼마만큼 접근하고 활용할 수 있느냐에 따라서 크게 달라질 수 있다(Oliver, 1990). 따라서 클라이언트들은 욕구의 평가과정에 직접 참여하고 단순한 수동적 수혜자의 입장을 벗어나 능동적인 시민으로서의 권리를 행사하며 또한 책임을 져야 한다. 이와 더불어 그럴 수 있도록 사회제도와 법규 그리고 궁극적으로 구조의 개혁을 수반하여야 한다.

이상에서 살펴본 권한부여 개념이 등장한 역사적 배경에 비추어 권한부여를 세 가지 모델로 나누어보았다. 그리고 그 이념적 배경과 실천적 강조점 및 방법론의 차이를 도표화하여보면 〈표 2〉와 같다.[9]

2) 권한부여의 한계와 비판

이상에서 살펴본 대로 권한부여의 개념은 사회복지의 중심가치로서 그 피상적 공감에도 불구하고 한 겹만 걷고 보면 다양한 이론적·정치적·방법론적 차이가 드러난다. 또한 권한부여 개념은 각 모델에 따라 그 차이만큼이나 다양한 현실적 한계와 윤

9) Empowerment에 대한 우리나라의 논문의 번역을 살펴보면 역시 이 세 가지 모델로 귀착되는 것을 알 수 있다. 즉, 이응표의 논문(1999)은 능력고취로, 오혜경의 논문(1999)은 세력화로, 대부분의 논문들은 권한부여로 번역하고 있다(양옥경·김미옥, 1999; 김혜란 외, 1999; 강철희·윤민화, 2000).

리적 문제들이 존재한다. 이에 대하여 최근에 특히 미국을 중심으로 다양한 분야의 사례연구들과 심도 있는 비판적 논의들이 이루어져왔다. 이하에서는 그간의 연구들을 위에서 필자가 구분한 권한부여의 세 모델과 관련하여 요약 정리해보고자 한다.

우선 신자유주의적 모델에 대한 문제점으로서, 능력고취를 위해 클라이언트의 강점(*strength*)을 찾아 개발하고 강화한다고 하는 것이 지나치게 낙관적이어서 클라이언트들이 얼마나 조작적이고 위험하고 파괴적인지를 경시하는 경향이 있다는 것이다(Saleebey, 1996; 양옥경·김미옥, 1999). 또한 급진 사회주의자들에 의한 신자유주의모델 비판에서 살펴본 바와 같이, 사회복지사의 능력고취 역할은 사회적 불평등관계의 현실적 제약 속에서 클라이언트의 자기결정권과 통제력을 최대화하고자 하는 것이지만, 이것은 하나의 환상에 불과한 것이거나 소망스런 기대일 뿐이다. 왜냐하면 클라이언트의 문제는 개인의 결함이나 불행의 결과라기보다 근본적으로 사회적 불평등구조의 결과이기 때문이다(Braye & Preston-Shoot, 1995).

그러나 한편 사회변혁을 주장하는 세력화 모델은 근본적인 사회적 불평등구조를 변화시키고자 하지만, 실제에 있어서 그것은 기대만큼 효과적이지 못한 것으로서 근본적인 사회변화로 이어지는 데에는 분명한 한계가 있다는 지적을 받는다(Ryburn, 1991; Howe, 1994; Parton, 1994; Smith, 1997; Page, 1992). 비록 반억압적 사회복지실천(Ward & Mullender, 1991; Pinderhughes, 1983; Lupton & Stevens, 1997)은 구조적 불평등에 대한 인식을 반영하고 있다 하여도, 그에 대응할 사회사업의 능력은 현실적으로 상당히 제한되어있다는 것이다. 즉 사회사업의 실천이 클라이언트로 하여금 그가 살고 있는 사회적 억압구조를 이해하고 그에 대항할 수 있도록 도움을 줄 수 있을 것으로 기대하는 것은 지나치게 낙관적이고 순진한 생각으로서 현실적 어려움을 간과하고 있다는 비판을 받는다. 예를 들어 그 대표적 어려움으로, 복지사가 매맞는 아내를 위해 피난처를 제공하고 심리상담을 제공하는 것 외에 과연 어떤 권한부여를 제공할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 경제적, 시간적, 조직 목적상의 제약 속에서 복지사의 권한부여 역할은 분명한 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 적절한 자원과 조직적 지원 없이 의욕만 앞선 권한부여 실천은 별 변화를 가져올 수 없을 뿐더러 오히려 클라이언트의 무력감을 강화하는 결과를 가져올 뿐이라는 것이다(Lupton & Sheppard, 1999; Higgins, 1992; Braye & Preston-Shoot, 1995).

또한 권한부여 개념은 상이한 집단간의 합의를 전제하고 있는데 이는 현실적으로

불가능한 것인지도 모른다(Braye & Preston-Shoot, 1995). 예를 들어, 수요와 공급간에 불균형이 점차적으로 커져가는 사회복지서비스 부문에서 한 사용자집단의 권한부여는 다른 집단의 희생을 야기하는 것이 될 것이다. 심지어 같은 사용자집단 내부에서조차 개인마다 상이한 욕구와 기대를 갖고 있기 때문에 거기에 동일하게 대응한다는 것은 불가능한 일이다. 특히 아동의 권리와 부모의 권리, 교육자와 양육자의 권한 그리고 남녀의 권리와 같은 상호 배치되는 갈등구조는 결코 자본주의의 계급갈등으로 환원될 수 없는 다양한 대립적 갈등구조의 존재를 말해주는 것으로서 세력화 모델의 근본적 한계를 나타내는 것이라고 할 것이다.

끝으로 권한부여는 이상과 같이 실천상의 문제들뿐만 아니라 심각한 윤리적 딜레마를 갖고 있는 것으로 비판된다. 이것은 권한부여 모델뿐만 아니라 전 모델에 해당한 비판으로서, 복지사와 클라이언트간에 내재하는 근본적인 권력의 불평등에 기인한 것으로 지적할 수 있을 것이다. 즉 전문가가 클라이언트의 욕구와 그 해결책을 강제할 수 있는 권한과 능력을 갖고 클라이언트를 의사결정과정으로부터 배제함으로써 클라이언트를 계속 수동적이고 무기력한 상태에 머물게 한다는 것이다(Braye & Preston-Shoot, 1995; Baistow, 1994/95).

물론 권한부여의 과정에서 복지사와 클라이언트간의 관계는 권력의 영합적 개념이 상정하는 식으로 상호 상쇄적인 것이 아니라, 상호 동맹과 분업관계에서 보는 것처럼 상호 협조적이고 보완적인 것이라고 할 수 있다.[10] 실제로 전문가들은 복잡하고 전문화된 복지체계 속에서 정보를 제공할 뿐만 아니라 사용자들의 욕구를 대변하고 중재하며 그들의 권익을 강화하기 위하여 노력하여 왔다. 이 과정에서 양자의 이익은 현실적으로 항상 일치하는 것은 아닐지라도 항상 대립적인 것은 더욱 아니다. 따라서 전문가들에 의한 사회조사와 개입을 통하여 축적되어온 지식과 정보 그리고 전문적 방법을 활용하지 못하는 것은 어리석고 비효율적인 것이 아닐 수 없다.

그러나 권한부여를 시도하는 전문가들에게 가장 힘든 것은 사용자가 스스로 권한부여 되고자 하는 의지를 갖게 하는 것이다. 사실 대부분의 권한부여 사례에서, 그 출발과 추진력은 사용자 자신들로부터 나온 것이기보다는 전문가들로부터 비롯되었

10) 복지사와 클라이언트의 관계를 동맹관계(*working in partnership*)로 보는 대표적인 자유주의적 입장에 관하여 : Fisher et al., 1989; Biehal & Sainbury, 1991; Marsh & Fisher, 1992 등 참조.

다. 그러나 전문가에 의해 추진된 권한부여란 그 개념 자체가 모순적인 것이라고 할 수 있다. 바이스토우(Baistow, 1994/95)가 지적하는 바와 같이, 자신의 힘에 의해서가 아니라 타자에 의해 부여된 권한이란 그 원래의 의미가 퇴색할 수밖에 없다. 즉 타자에 의해 권한이 부여된다는 것은 권한이 부여되는 사람이 수동적이고 자기결정능력이 부족하다는 것을 의미하는 것으로, 원래의 의도와는 반대로 권한부여는 부정적인 낙인을 강화할 수 있다는 것이다(Smith, 1997). 이것은 또한 전문가들은 사람들이 권한부여 되어져야 할 필요가 있다는 것을 잘 알고 있을 뿐더러, 그들의 삶의 어떤 측면에 그리고 어떤 방식으로 얼마만큼 권한부여가 이루어져야 할지 가장 잘 알고 있다는 것을 상정한다. 그러나 실제에 있어서 타자의 욕구를 사정하고 그 적절한 충족방법과 정도를 파악한다는 것은 매우 어려운 일일 뿐더러 그 자체가 매우 정치적인 권력의 행사가 된다. 따라서 룹톤과 홀의 소비자 주권주의(*consumerism*)에 대한 조사연구에서 인터뷰한 한 지역사회복지시설장의 말대로, 피상적으로 볼 때 사람들은 모두 자발적으로 참여하고 또 상태가 개선되고 있다는 느낌을 갖는 것으로 보이지만, 조금만 깊이 살펴보면 대개 사람들은 여전히 소외되어 있고 자신이 받고 있는 서비스가 도대체 무엇인지도 모르고 있는 경우가 많다는 것이다(Lupton & Hall, 1993: 10).

3) 권한부여 : 자유주의 통치의 양식

이상에서 살펴본 권한부여에 대한 비판적 논의는 권한부여 개념이 대조적이고 갈등적인 목표와 기대로 혼합된 모호한 개념이며 소망스런 수사학적 용어에 불과하다는 점을 보여준다. 그리고 나름대로 실천상의 현실적이고 윤리적인 문제점들을 규명하여 그 개선점을 모색하는 기초를 제공하였다는 점에서 충분히 의미있는 작업이었다고 할 수 있을 것이다. 그러나 이 연구의 목적은 단순히 개념적이고 실천적인 차원에서 권한부여의 한계를 접근하고자 하는 것이 아니다. 우리는 여기에서 한 걸음 더 나아가 권한부여 실천을 푸코의 권력이론으로 조망해보고 그것을 통치권력의 행사양식으로서 분석함으로써, 권한부여 실천의 성격에 대한 이론적 설명을 시도하고 사회복지학의 성찰성을 제고하자는 것이다.

이와 같은 목적에 비추어볼 때, 권한부여에 관한 이상과 같은 기존의 비판들에는 분명한 한계가 있다. 즉 비판의 논거를 아무리 급진적이고 해방적인 관점에 둔다 하

여도 권한부여의 목적 또는 근대적 의미의 통치권력은 바로 그 해방을 지향하고 있기 때문에 결국 보다 효과적이고 세련된 실천방법으로의 발전을 촉구하는 것 외에 근본적인 성찰이 불가능해진다는 것이다. 사실 인간이 자유민주주의에서 상정하는 대로 자율적인 주체로서 사회관계에 참여하는 존재라고 한다면 통치의 규범적 목적은 당연히 사람들로 하여금 그리할 수 있도록 권한과 능력을 강화하는 것이 될 것이다. 따라서 통치와 개인의 권한부여의 관계는 비판이론에서 상정하는 바와 같이 상호 모순적인 것이 아니라 오히려 정합적 관계로 근대권력을 구성하는 원리라고 할 수 있다.

따라서 권한부여에 대한 보다 근원적인 성찰이 요구되는데, 필자는 푸코의 권력이론에 입각하여, 권한부여는 통치권력의 밖에서 실천되는 가치중립적인 개입기술이 아니라 시민으로서의 책임을 묻고 그 책임을 자발적으로 추구하도록 만드는 자유주의의 통치담론이며 권력의 한 장치라는 것을 밝혀보고자 한다. 이 과정에서 김대중 정부 사회복지정책의 이념적 청사진이라고 할 수 있는 "생산적 복지의 길"이 지향하는 규범적 목적과 실천적 방법론이 권한부여임을 적시하고, 신자유주의적 공세의 일환으로 등장한 생산적 복지정책에 대한 비판적 인식의 단초를 열어 보일 것이다.[11] 끝으로 이와 같은 비판적 논의를 바탕으로 권한부여 담론의 새로운 지향점으로서 성찰적 사회복지 실천에 대한 관심을 촉구할 것이다.

취약계층에게 권한을 부여한다는 것은 그들이 자율적이고 책임있는 시민이 되게 하는 것이고 그러기 위하여 과학적이고 전문적인 지식과 기술을 바탕으로 취약계층의 능력을 고취하고 일정한 권한을 배분하는 것이다. 즉 그것은 인구에 대한 과학적 지식에 의한 '정상화'의 기술이나 교정기술 혹은 더 일반적으로 말하여 전문성에 바탕을 둔 전문가에 의해 행사되는 근대권력의 대표적인 양식이다. 예를 들어 "생산적 복지의 길"(삶의 질 향상기획단, 1999: 80)에서 보는 바와 같이, 전문성이라 함은 빈곤층의 무력감과 빈곤의 원인에 대한 지식 그리고 빈곤대책프로그램에 참여시킴으로써 무력감을 극복하고 자율적이고 책임있는 시민이 되게 할 수 있는 방법론 등을 말한다. 전문가들의 일차적인 개입목표는 빈곤층 사람들이 스스로 반 빈곤정책의 대상이며 동시에 주체로서 자발적으로 참여하게 해야 하는데 그러하지 못하도록 가로막는 무력감이나 무관심과 같은 주관적 인식태도를 바꾸는 것이다. 또한 생산적 복지의 길은 가능

11) 가장 최근에 나온 생산적 복지에 대한 비판적 논의로, 김기원(2000) ; 양철호 외(2000) 등 참조.

한 많은 참여를 통해 이루어지는 것으로, 비록 빈곤층 스스로 반빈곤프로그램을 선도한 것은 아니지만 그들은 지역사회의 여러 참여주체들(사회과학자, 사회복지사, 일선 행정관료, 진보적 시민운동가 등)과 함께 공동체를 구성하는 책임있는 일원이 되어야 한다는 것이다(삶의 질 향상기획단, 1999: 127~131).

권한부여의 관계는 이와 같이 피치자의 활발한 참여를 독려하고 주체로서의 역량을 강화한다는 점에서 일견 권력관계 밖에 있는 것으로 보인다. 그러나 필자는 푸코의 권력이론을 통하여 이와 같은 관계가 권력의 특정한 합리성이나 기술 그리고 전략이라고 하는 점을 강조한다. 현대사회에서 권력은 인간의 욕망과 잠재력을 억압하거나 처벌하기 위해서가 아니라 극대화하기 위해 행사된다. 또한 그것은 인간의 행동규범을 동일화시키고 내면화시킴으로써 규범으로부터의 허용 가능한 일탈의 범위를 설정한다. 이렇게 하여 대부분의 개인들은 소위 정상성의 범주에 적응하도록 훈련되고 또 그 안에서 자유롭게 행동하고 스스로를 자율적인 주체로 인식하도록 권한을 부여받는다. 이와 같은 권한부여의 논리는 자아통치가 권력관계의 한 구성요소임을 보여준다. 권한부여란 권한부여 되는 주체성에 가해지는 강제적이며 동시에 자발적인 권력을 의미한다. 따라서 권한부여의 관계는 우리가 통상적으로 권력의 문제에서 제기하는 권력 대 무권력, 동의 대 강제, 주체 대 복종 등과 같은 이분법적 사고로 접근하기 곤란하다. 왜냐하면 권한부여의 대상이 동시에 그 실천 주체이기 때문이다.

생산적 복지프로그램에서 보는 바와 같이 권한부여는 취약계층의 기초생활을 보장하는 동시에 그들로 하여금 통치가 효과적이도록 행동하게 만드는 조건을 형성하는 것이다. 예를 들어, 시민을 위험관리능력을 갖춘 일반 시민과 높은 위험에 처한 타깃 인구(개별적으로 파악됨, 주로 흡연자, 마약중독자, 게이, 장기실업자 등)로 구분하여, 후자를 스스로 혹은 보조금을 지급받는 조건으로 자신에게 행사되는 치료적 내지 적응훈련(예, 자아존중감 증진을 위한 상담, 노동시장기술훈련 등)에 참여할 것을 약속하게 하여 의무적 계약이 되게 한다. 즉 통치권력의 행사양식으로서의 권한부여는 권한(權限)의 의미 그대로 권리와 한계를 부여하는 것으로, 피치자가 스스로의 자유를 행사할 수 있도록 하면서도 그 자유를 일정 범위 내에서 제한한다. 그런 점에서 빈곤과의 전쟁은 단지 개혁가나 관료에 의해 수행되는 것이 아니라 바로 빈곤층 자신들에 의해 이루어진다. 그들은 이 전쟁에서 빈곤을 퇴치할 수 있는 수단을 도입하고 개선하고 확대하기 위한 투쟁을 위해 무장된다. 이 과정은 취약계층이 생산적 복지프로그램과

권위에 복종하는 동시에 어떤 형태의 주체성을 획득하는 과정이기도 하다. 그것은 바로 새로운 주체성의 조형과정이며, 이런 의미에서 권한부여는 크뤽섕크(Cruikshank, 1994)의 말대로 시민으로서의 책임의식과 수행능력을 고취하는 "시민조형기술"(*technology of citizenship*)이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 이 때의 권력은 전통적인 사회과학에서 이해하듯 사회의 한 부분(계급이든 엘리트이든)이 다른 부분을 일방적으로 통제하고 지배하는 절대적인 관계가 아니라, 각각 상이한 영역의 자율적인 전문가집단(사회사업가, 의사, 교사 등)의 지식을 특권화하고 그들을 정상성(*normality*)의 재판관으로서 그리고 권한부여의 후견인으로서 개입권리를 신장시킴으로써, 그들의 실천 속에 산포되어 은폐된다. 이렇게 근대권력은 전문가의 활동과 내재적으로 연결되어 있는데, "전문가의 역할이란 도처에 퍼져 있는 사회통제의 거미줄망을 짜는 것이 아니라, 교육, 설득, 유인, 관리, 자극, 동기부여 그리고 격려 등의 셀 수 없이 많을 뿐 아니라 때로는 서로 경쟁하는 국지적 전술들을 통해 행위의 다양한 측면들을 계산된 관리하에 두려는 선택적 시도들을 행하는 것을 말한다"(정일준, 1994: 12).

이와 같은 전문성에 바탕을 둔 권력의 기술은 전문가들 스스로에게도 적용된다. 폐쇄된 전문가집단체계(사회복지사, 심리치료자, 교육자 등)를 새로운 형태의 비교가능하고 계산 가능한 영역(*calculative regimes*)으로 만들고 이를 통해 수행성의 최적화와 신뢰성을 회복하고자 하는 다양한 통치기술들(다양한 평가지표 개발, 벤치마킹, 경영마인드 도입, 민영화, 상업화, 서비스의 계약화 등)이 도입된다(Dean, 1999). 그런데 이와 같은 통치기술은 전문직과 제도에서의 불신의 문화를 상정하고 있고 그것을 생산하고 강화하는 것이기도 하다. 전문가집단을 개별화하고 경쟁시킴으로써 그들의 저항을 분산시키고 무력화하며 대안적 실천모색을 불가능하게 할 뿐만 아니라 저항이 오히려 권력의 합리성을 더욱 촉진하게 한다.

이상에서 살펴본 권한부여 담론의 무의식적 기저에는 다음과 같은 문제의식이 놓여있다고 생각된다. 즉 개인의 권리와 자유에 입각한 현대 자유주의하에서 사회는 어떻게 가능한가? 자율적 개인 혹은 자유로운 주체로서의 인간을 상정하고서도 사회의 질서가 가능한 방식은 무엇인가? 그것은 주체가 특정한 삶의 양식을 자신의 자유로운 선택으로 내면화하고 자발적으로 그에 복종할 때 가능하다. 즉 주체는 지배의 체제 내에서 자유를 책임있게 행사할 수 있는 능력을 갖추도록 우선 조형되고 인도되어야

만 한다. 이와 같은 발전된 자유주의적 통치권력의 실천은 종속과 주체화가 계속적으로 연결되고 통합되면서 구성되는 훈육적 기술을 통해 이루어진다. 그것은 인간을 개인으로, 노동자로, 소비자로, 전문가로, 지역사회성원으로, 주체화하며 그에 걸맞은 행동규범을 준수하도록 요구하고 능력을 고취하며 권한을 부여한다. 이와 같은 과정은 다양한 주체들의 수행을 측정하고 평가하는 규범과 기준을 수립하고 질적 통제를 자율적으로 받아들이게 하는 과정이다. 따라서 권한부여는 자유주의 통치권력의 문제의식이 가장 잘 표현된 자유주의의 통치담론이며 근대권력의 훈육기술이라는 성격을 갖는다고 하겠다.

이상과 같이 푸코의 관점에서 권한부여를 재조명한 필자의 주장은 사회복지학에 무엇을 시사하는가? 이것은 우리가 그와 같은 사회복지 프로그램들을 포기하여야 한다는 것을 말하는가? 또는 어떤 새로운 대안적 사회복지 실천을 모색해야 한다는 말인가? 아니다. 필자의 의도는 단지 이와 같은 사회복지 실천이 권력관계 밖에서 이루어지는 탈권력적인 것이 아니라 바로 권력의 새로운 한 행사양식임을 드러내는 것이며, 이를 통해 권력행사에서의 책임성과 도덕성을 각성시키고자 하는 것이다. 즉 한마디로 서론에서 말한 '성찰적' 사회복지를 실천하자는 것이다. 필자가 의도하는 성찰은 이데올로기의 허구를 벗겨냄으로써 은폐된 지배구조를 폭로할 수 있다는 기존의 비판사회학을 의미하는 것이 아니다. 사회복지의 조치들은 여러 인간과학의 지식을 통해 형성된 것들이고 그에 바탕을 둔 실천으로서, 그것을 단순히 허위의식이라고 매도할 수는 없다. 또한 '해방적' 관점에서 통치권력의 실천을 비판하고자 하는 것도 한계에 봉착할 수밖에 없다. 왜냐하면 근대적 권력의 목적은 바로 그 해방을 지향하고 있기 때문이다. 필자가 요구하는 성찰은 무엇보다 전문가 자신들에 의한 자신들의 행위에 대한 성찰이다.

사실 사회복지사나 교사, 의사 등의 권력을 문제삼는 것은 무척 곤란하게 느껴진다. 그들의 권력적 행위에 대해 불평하는 것은 인간언어의 관습이 지닌 제한성을 불평하는 것만큼이나 무의미한 것처럼 들릴지도 모른다. 그러나 지금까지 살펴본 바와 같이 분명한 것은 바로 그와 같은 전문가의 권력행사를 통하여 사회 전체적인 지배가 구축된다는 사실이다. 이런 의미에서 다음과 같은 푸코의 지적은 이 연구가 추구하는 성찰성의 정신을 말해준다고 하겠다.

"권력관계가 없는 사회가 존재할 수 있다고는 생각하지 않습니다. 만약 권력관계가

행동을 하려는 개인들, 그리고 타자의 행위를 결정하려는 개인들의 수단이라고 이해한다면 말입니다. 문제는 권력관계를 완전히 투명한 의사소통의 유토피아로 해소시키는 것이 아니라, 자신의 자아에 법의 규칙, 운영의 기술, 그리고 윤리, 에토스, 자아의 실천을 부여함으로써, 권력놀이가 지배를 최소화하는 가운데 이루어지도록 하는 것입니다"(푸코, 1994: 122).

4. 결 론

필자는 이상에서 사회복지학의 새로운 중심 대상으로서 복지현상에 내재한 권력의 작동기술을 분석할 것을 제기하였다. 그리고 그 사례로서 권한부여 개념을 훈육적 기술 또는 시민조형기술이라고 비판하였다. 그러나 이 말은 사회복지가 인간의 욕망과는 무관한 지배와 통제의 수단일 뿐이라는 것을 의미하는 것이 아니다. 오히려 그것은 인간이 욕망을 통해 주체화되는 과정에서 이미 권력이 작동하고 있고, 그 욕망이 어떻게 사회복지에 대한 담론 속에 흡입되고 관리되는가, 그리고 그 과정에서 지식체계(사회복지학, 정책학, 임상기술 등)와 복지전문가(사회사업가, 심리학자, 교사 등)의 기능과 효과는 무엇인가를 드러냄으로써, 우리는 제한적으로나마 권력의 작동에 제동을 걸고 그럼으로써 조심스럽게 그것으로부터 벗어날 수 있는 방법을 모색해보자는 것이다. 또한 이와 같은 작업은 신자유주의의 막강한 이데올로기적 공세(경쟁의 도입, 책임성 제고, 선택의 자유 등)에 대해 일정한 이의를 제기하는 것이고 그 결과에 대한 패러독스를 드러내는 것이기도 하다.

이러한 주장은 우리의 현실을 고려해볼 때 사실 공허하게 들릴지도 모른다. 과연 이러한 문제의식이 우리나라의 현실을 이해하는 데에 이론적으로나 방법론적으로 그리고 실천적인 차원에서 적절성(*relevance*)을 갖는 것인가? 아직 복지국가의 초보단계에 머무르고 있는 사회에 푸코가 그리는 권력은 결코 답답한 전체주의적 쇠창살이 아니라 달콤한 '사랑의 멍에'처럼 들릴 것이다. 그러나 필자는 오히려 바로 이 점에서 권력관점의 중요성이 있다고 생각한다. 현재 우리 사회에서 복지를 둘러싸고 벌어지는 다양한 논의들은 이미 이데올로기적 당위성을 넘어서 보다 실질적이고 기술적인 문제로 드러난다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 그러한 기술주의적 복지론은 결코

권력과 무관한 혹은 권력의 밖에서 작동하는 과학성으로 미화될 수 있는 것이 아니다. 그러한 담론의 출현과 그에 따른 복지분야의 세분화는 민중을 개별화하고 동시에 체제 내적으로 견고하게 총체화시키는 과정이다. 이 과정은 결코 민중의 욕구충족을 위한 과학적이고 효과적인 방법론으로도, 지배계급의 이익을 보전하기 위한 사회통제의 전략으로도 파악될 수 없는 아주 미세한 권력의 작동기제를 분석함으로써만 접근될 수 있는 현상이다.

서구사회에서 복지국가의 위기를 말하고 다양한 재편전략이 시도된 지 오래이지만, 우리 실정에서는 보다 활발한 국가의 복지개입이 절박하게 요청되고 있다. 사실 지난 10여 년간 사회의 민주화와 더불어, 복지국가의 제도적 장치가 마련되었고 실질적 복지서비스도 급속하게 증대되었으며, 서구의 사회복지 이론과 방법에 대한 지식이 폭넓게 소개되었고, 우리나라의 특수성에 대한 인식과 복지정책이나 사회사업의 구체적 실행과정을 둘러싼 경험적 조사연구도 크게 늘어났다. 그러나 필자의 의견으로는, 이러한 조류는 기술주의적 사회복지론에 포섭되어 있어 복지관계를 사회관계로, 권력관계로 파악하지 못하고 있는 것 같다. 그 같은 제한된 복지철학은 실천에 있어서도 사회복지사를 테크노크라트로 양성하려는 지향을 낳는다.

물론 사회복지학은 실제로 진행중인 사회사업이나 사회정책 등과 분리할 수 없는 이론과 실천의 통합이다. 흔히 이론과 실천의 통합을 주장하는 맑시즘에서 그것은 실증주의적 이론과 전략·전술적 실천의 통합이었고, 끝내 이론에 의한 실천의 지배로 돌아갔다. 이렇게 된 데에는 맑시즘이 물질적 생산관계에만 주목할 뿐, 권력과 지식의 사회적 관계를 분석하지 못했기 때문이다. 그 중에서도 당과 혁명적 지식인을 그것이 비경제적 관계라는 판단아래 논외로 한 것은 뒷날 스탈리니즘에서 보는 바와 같이 커다란 파국을 초래하였음을 우리는 잘 알고 있다. 우리가 사회복지학을 이론과 실천의 통합으로서의 과학이라고 말할 때 필자는 더 이상 과학의 중립성이나 객관성을 신봉하지 않는다. 나아가서 과학이 자본주의의 이데올로기이며 자신의 시대에 묶여 있다는 상대주의적 관점에도 동의하지 않는다. 필자는 사회복지학이 권력의 바깥에 있지 않고 권력의 안에 있지만, 그러한 권력 안에서의 현상을 수용하는 것이 아니라, 그 안을 객관화시키고 변화시킬 수 있기를 기대한다. 권력에 대한 '성찰적' 사회복지학이 의미하는 바는 바로 이것이다.

본 연구는 비록 구체적인 분석을 시도하지 못하고 문제제기와 문헌검토의 수준에

서 멈추었지만, 적어도 사회복지학의 새로운 문제의식을 촉구하고 연구분야를 확장하는 데에는 기여하였다고 생각한다. 앞으로 보다 구체적인 사회복지 정책이나 프로그램에 대한 실증적인 분석을 통해 푸코가 제기하는 문제들이 어떻게 조형되는가를 보여주는 후속연구를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

강철희 · 윤민화. 2000. "사회복지사의 임파워먼트에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 지역사회복지관 사회복지사를 중심으로." 《한국사회복지학》 통권 41호.

김기원. 2000. "Welfare to Work 정책과 생산적 복지에 대한 고찰." 《사회복지정책》 제10집.

김혜란 외. 1999. 《사회복지 실천기법과 지침》. 나남출판사.

삶의 질 향상기획단. 1999. 《새천년을 향한 생산적 복지의 길 : '국민의 정부' 사회정책 청사진》. 대통령비서실 삶의 질 향상기획단.

손호철. 1999. 《신자유주의시대의 한국정치》. 푸른숲.

양옥경 · 김미옥. 1999. "사회복지실천에서의 권한부여(*empowerment*) 모델에 관한 고찰." 《사회복지》 통권 제43호.

양철호 외. 2000. "생산적 복지의 개념에 관한 일 고찰." 《사회복지정책》 제10집.

오혜경. 1999. "사회사업실천에 있어서 세력화에 관한 연구." 《한국사회복지전망》. 홍익제.

윤소영. 1999. 《신자유주의적 금융세계화와 워싱턴 콘센서스》. 공감.

이응표. 1999. "정신보건에서의 능력고취." 《사회복지연구》 제13호.

정일준. 1994. "편역자 서문 : 문제는 '자유주의'이다." 미셸 푸코 외. 정일준 편역. 《미셸 푸코의 권력이론》. 새물결.

최경구. 2000. "국민기초생활보장법 제정의 역사적 의미." 한국복지연구원 편. 《한국사회복지연감》. 유풍출판사.

고프, I. 1990. 김연명 · 이승욱 역. 《복지국가의 정치경제학》. 한울.

마르틴, H. · 슈만, H. 외. 1998. 강수돌 역. 《세계화의 덫》. 영림카디널.

푸코, M. 1994. "자유의 실천으로서의 자아에의 배려/미셸 푸코와의 대담." 미셸 푸코 외. 정일준 편역. 《미셸 푸코의 권력이론》. 새물결.

Adams, R. 1990. *Self-help, Social Work and Empowerment*. Baingstoke: BASW Macmillian.

Ahmed, S. 1990. *Black Perspectives in Social Work*. Birmingham: Venture Press.

Baistow, K. 1994/95. "Liberation and Regulation? Some Paradoxes of Empowerment." *Critical Social Policy*. issue 42. vol. 14. no. 3. pp. 34~46.

Biehal, N. & Sainsbury, E. 1991. "From Values to Rights in Social Work." *British Journal of Social Work*. vol. 21. pp. 245~7.

Bourdieu, P. & Wacquant, L. J. D. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The Univ. of Chicago Press.

Braye, S. & Preston-Shoot, M. 1995. *Empowering Practice in Social Care*. Buckingham: Open University Press.

Clarke, J. 1996. "Capturing the Customer: Consumerism and Social Welfare." *Working Papers on Managerialism & Social Policy*. Milton Keynes: Open University.

Clarke, M. & Stewart, J. 1992. "Empowerment: a Theme for the 1990s." *Local Government Studies*. vol. 18. no. 2. pp. 18~26.

Cohen, S. 1979. "The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control." *Contemporary Crises*. 3.

Corrigan, P. & Leonard, P. 1978. *Social Work under Capitalism*. Basingstoke: Macmillian.

Corrigan, P. & P. Leonardo. 1978. *Social Work Practice under Capitalism: A Marxist Approach*. London: Macmillan.

Cruikshank, B. 1994. "The Will to Empower: Technologies of Citizenship and the War on Poverty." *Socialist Review*. 23(4). pp. 29~55.

Dean, M. 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: SAGE.

Dominelli, L. & McLeod, E. 1989. *Feminist Social Work*. Basingstoke: Macmillian.

Dominelli, L. 1996. "De-professionalising Social Work: Anti-oppressive Practice, Competencies and Post-modernism." *British Journal of Social Work*. vol. 26. pp. 153~75.

Donzelot, J. 1979. *The Policing of Families*. London: Hutchinson.

Doyal, L. & I. Gough. 1984. "A Theory of Human Needs." *Critical Social Policy*. 10.

_____. 1991. *A Theory of Human Need*. London: Macmillan.

Dreyfus, H. L. & P. Rabinow. 1982. *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Fisher, M. et al. 1989. "Social Work in Partnership - Issues in Collaborative Research." in Stein, M. (ed.). *Research into Practice*. Proceedings of the 4th Annual JVC/BASW Conference. Birmingham: BASW.

Foucault, M. 1967. *Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason*. London: Travistock.

_____. 1979. *Discipline and Punish: the Birth of the Prison*. Harmonsworth: Penguin

Books.

_____. 1980. *The History of Sexuality.* vol. I. an Introduction. London: Allen Lane.

_____. 1982. "The Subject and Power." in H. L. Dreyfus and P. Rabinow. *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Galtung, J. 1980. "The Basic Needs Approach." in Lederer, K. (ed.). *Human Needs: A Contribution to the Current Debate.* Cambridge: Gunn & Hain.

Gerstenberger, H. 1985. "The Poor and the Respectable Worker: on the Introduction of Social Insurance in Germany." *Labour History.* 48.

Gordon, L. 1986. "Family Violence, Feminism and Social Control." *Feminist Studies.* 12(3).

Harris, R. & Webb, D. 1987. *Welfare, Power and Juvenile Justice.* London: Travistock.

Heller, A. 1987. *Beyond Justice.* Oxford: Basil Blackwell Ltd.

Hewitt, M. 1983. "Bio-politics and Social Policy: Foucault's Account of Welfare." *Theory, Culture and Society.* 2(1).

Higgins, J. 1980. "Social Control Theories in Social Policy." *Journal of Social Policy.* 9(1).

Higgins, R. 1992. "Room to Consume?" *Social Work Today.* vol. 23. no. 28. pp. 14~15.

Hopkins, M. & R. van der Hoeven. 1984. *Basic Needs in Development Planning.* Aldershot: Gower.

Howe, D. 1994. "Modernity, Post-modernity and Social Work." *British Journal of Social Work.* vol. 24 no. 5. pp. 513~32.

Lee, J. & J. Young. 1984. *What is to be Done about Law and Order?* Harmonsworth: Penguin Books.

Leiss, W. 1978. *The Limits of Satisfaction.* London: Calder.

Lupton, C. & Hall, B. 1993. "Beyond the Rhetoric: from Policy to Practice in User Involvement." *Research, Policy and Planning.* vol. 10 no. 2. pp. 6~11.

Lupton, C. & Nixon, P. 1999. *Empowering Practice?* The Policy Press.

Lupton, C. & Sheppard, C. 1999. "Lost Lessons? The Experience of a Time-limited Home School Support Project." *Children and Society.* vol. 13. pp. 20~31.

Lupton, C. & Stevens, M. 1997. *Family Outcomes: Following through on Family Group Conferences.* Portsmouth: Social Services and Information Unit. University of Portsmouth.

Marsh, P. & Fisher, M. 1992. "Do We Measure Up?" *Community Care.* 14. May. pp. 18~19.

Meyer, P. 1983. *The Child and the State: The Intervention of the State in Family Life.* Cambridge Univ. Press.

Moore, J. 1987. *The Welfare State: The Way Ahead.* London: Conservative Political Centre.

O' Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State.* N. Y. : St Martin's Press.

Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State.* London: Hutchinson.

Oliver, M. 1990. *The Politics of Disablement.* Basingstoke: Macmillian.

Page, R. 1992. "Empowerment, Oppression and Beyond: Coherent Strategy? A Reply to Ward and Mullender." *Critical Social Policy.* issue 35. vol. 12 no. 2. pp. 89~93.

Parton, N. "Problematics of Government, (Post) modernity and Social Work." *British Journal of Social Work.* vol. 24. pp. 9~32.

Pinderhughes, E. B. 1983. "Empowerment for Our Clients and for Ourselves." *Social Casework.* June. vol. 64 no. 6. pp. 331~8.

Piven, F. F. & R. A. Cloward. 1972. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare.* London: Travistock.

Plant, R., Lesser, H. & Taylor-Gooby, P. 1980. *Political Philosophy and Social Welfare: Essays on the Normative Basis of Welfare Provision.* London: Routledge & Kegan Paul.

Ryburn, M. 1991. "The Children Act - Power and Empowerment." *Adoption and Fostering.* vol. 15. no. 3. pp. 10~15.

Saleebey, D. 1996. "The Strength Perspective in Social Work Practice: Extensions & Cautions." *Social Work.* vol. 41. pp. 296~305.

Smith, C. 1997. "Children's Rights: Have Carers Abandoned Values?" *Children's Society.* vol. 11. pp. 3~15.

Springborg, P. 1981. *The Problems of Human Needs and the Critique of Civilization.* London: Allen & Unwin.

Staples, L. H. 1990. "Powerful Ideas about Empowerment." *Administration in Social Work.* vol. 14 (2).

Svallfors, S. & Taylor-Gooby, P. (eds.). 1999. *The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment.* NY: Routledge.

Thompson, F. M. L. 1981. "Social Control in Victorian Britain." *The Economic History Review.* 34 (2).

van Krieken, R. 1991. "The Poverty of Social Control: Explaining Power in the Historical Sociology of the Welfare State." *The Sociological Review.* 39 (1).

Ward, D. & Mullender, A. 1991. "Empowerment and Oppression: an indissoluble pairing for Contemporary Social Work." *Critical Social Policy.* issue 32. pp. 21~30.

Williams, F. 1992. "Somewhere over the Rainbow: Universality and Diversity in Social Policy." *Social Policy Review.* 1991~92. London: Social Policy Association.

Social Welfare as an Apparatus of Power

A Critique on 'Empowerment' from the Foucault's Theory of Power

Lee, Hyuk-Koo

(Dept. of Social Welfare, Sung Kyun Kwan University)

From Foucault's Perspective of power, this study is trying to illuminate the characteristics and limitations of 'empowerment' which is widely accepted as a central value and practice skill of social work. Notwithstanding the superficial consensus on the empowerment, the author shows that it is a confusing concept with contrasting expectations and conflicting methodologies or only a wishful rhetorical jargon. Furthermore, he argues that the empowerment is not just a value-free intervention skill working outside the ruling power but a ruling-discourse or power-mechanism of a liberal society which makes citizens responsible voluntarily. For a theoretical background for these arguments, the 2nd chapter reviews Foucault's theory of power. The 1st part of the 3rd chapter summarizes the historical background of empowerment practice and its methodological characteristics and meanings, the 2nd part reviews the existing critics on the conceptual and practical limitations of empowerment, and the last part reveals, based upon Foucault's theory of power, that the empowerment is a typical mode of ruling power in liberal societies. The author expects that this study may warn the moral and intellectual superiority complex of social work discourse and help stimulate the ethical sensibility and responsibility in social work practice.