

社會政策의 概念

鄭 弘 翼

(서울대학교 行政大學院教授)

The Concept of Social Policy

Hong Ik Chung

Associate Professor, Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This paper seeks to clarify the concept of social policy. Conceptual definitions given to the term are reviewed and the heuristic value of the traditional distinction between the broad and narrow definitions is evaluated. Three dimensions of choice are found to be essential in the conceptualization of the term. It then argues that the current uses of the term can be classified into three conceptions; social policy as societal management policy, social policy as social welfare policy, and social policy as government policy on social security. Finally, the uses and meanings of three neighboring terms are discussed in comparison with social policy.

I. 廣義와 狹義의 定義 : 전통적 분류*

社會政策에 대한 개념은 지금까지 廣義의 定義와 狹義의 定義로 분류되어 왔다. 그동안 多樣한 定義가 제시되었고 개념을 둘러싸고 논란이 많았다는 점에서 볼 때, 이러한 분류는 의외로 단순한 분류라고 하겠다.

Mishra는 단순한 양분법으로 社會政策의 개념을 분류하고 있으면서도 자신의 연구에서는 廣義의 定義를 많이 따르고 있는 편이다.¹⁾ 그는 社會政策은 상대적으로 넓게 또는 좁게 볼 수 있다고 하고 이 중에서 어느 쪽을 따라야 한다는 원칙은 없다고 말하고 있다. Townsend

* 여기에서는 英·美系의 학문전통에서 다루는 개념에 논의를 한정한다. 독일계의 학자들은 社會政策(sozialpolitik)을 階級政策으로 보고 있으며 政策의 目的을 계급대립을 완화하여 사회체제를 유지하는 것으로 규정하고 있다. 이런 接近方法은 社會政策의 領域을 廣義로 보는 견해와 가깝다. 여기에 대해서는 Werner J. Cahnman and Carl M. Schmitt, "The Concept of Social Policy(Sozialpolitik)," *Journal of Social Policy*, Vol. 8, 1979, 47-52; Otto von Zwiedineck-Südenhorst, "Social Policy and Its Manifestations: Concept and Substance of Social Policy," *Journal of Social Policy*, Vol. 8, 1979, 53-59 참조.

1) Ramesh Mishra, *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on Welfare* (London: Macmillan Press Ltd., 1980), pp. 10-11.

역시 社會政策에는 廣義의 개념과 狹義의 개념이 있다고 하고 있으며, 이 중에서 狹義의 概念이 많이 사용되어왔다고 보고 있다.²⁾ Townsend에 의하면 狹義의 社會政策이란 중앙정부나 지방자치단체가 수행하고 있는 公共福祉行政을 위한 정책을 뜻하고 그 대표적인 분야는 사회보장, 보건위생, 교육 등이 된다. Townsend 자신은 狹義의 개념이 社會政策의 領域을 너무 제한한다고 보고 廣義의 개념을 따라야 한다고 말하고 있다. 廣義의 개념으로 보면 社會政策이란 社會的 目的(social goals or ends)을 달성하기 위해서 사회를 관리하는 데 사용되는 청사진과 같은 것이라고 Townsend는 주장한다. 즉 社會的 價値를 구현하기 위해서 집단, 조직, 제도를 어떻게 구성하고 운영할 것인가에 대한 지침이 社會政策이라는 것이다. 이렇게 넓게 領域을 규정함으로써 정부뿐만 아니라 민간활동 중에서도 해당부문을 포함시킬 수 있고, 또 직접적인 福祉서비스가 아닌 활동도 社會政策에 포함하여 분석할 수 있게 된다는 것이다. 직접적인 福祉活動은 아니지만 社會政策의 領域에 포함되어야 할 例로 Townsend는 租稅政策의 일부를 들고 있다. 再分配에 관건이 되는 결정이 租稅政策에서 일어나므로 이런 측면의 租稅政策은 社會政策에 당연히 포함되어야 한다는 것이다.

Gil과 Macbeath 역시 社會政策을 廣義의 개념으로 이해하고 있는 학자들이다. Macbeath는 他人의 이익에 영향을 주는 개인이나 집단의 활동 그리고 사회생활을 같이하고 있는 사람들 간의 社會關係가 社會政策의 對象이라고 하고 社會的 行爲의 조정이나 지도, 그리고 바람직한 社會關係의 定立이 社會政策의 목표라고 하고 있다.³⁾ Macbeath의 이런 定義는 표현이 다르기는 하지만 社會的 目的을 달성하기 위한 청사진이라고 社會政策을 규정하고 있는 Townsend의 견해와 같은 것이다. Gil 역시 사회전체의 구조와 과정에 관한 정책으로 社會政策을 이해하고 있는 데, 특히 分配的 側面에 초점을 두고, 지위와 역할 그리고 여기에 따른 보상과 권리를 개인이나 사회단체에 분배하기 위한 실천원리나 방법이 社會政策이라고 정의하고 있다.⁴⁾

社會政策에 대한 狹義의 定義에서 가장 핵심적인 부분은 생활수단이 결여되었거나 불충분한 사람들을 돕기위한 정부의 정책이 社會政策이라는 것이다. 예컨대, Hagenbuch는 社會政策의 主目的은 모든 사회성원들에게 最低限度의 생활수준을 보장해 주고 일정한 社會生活의 機會를 확보하여 주는 것이라고 규정하여 社會政策의 對象이 貧困階層이라는 점을 분명히 하고 있다.⁵⁾ Baumheier와 Schorr도 일반적으로 社會政策이란 가난하거나 신체장애가

- 2) Peter Townsend, *Sociology and Social Policy* (Harmonworth, Middlesex, England: Penguin Books Ltd., 1976), pp. 2-7.
- 3) A. Macbeath, "Can Social Policies be rationally Tested?," *Hobhouse Memorial Trust Lecture*, Oxford University Press, 1957, p. 1. Richard M. Titmuss, *Social Policy* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1979) p. 28에서 재인용.
- 4) David A. Gil, "A Systematic Approach to Social Policy Analysis," *Social Service Review*, 44-4 (Dec. 1970), pp. 411-426.
- 5) W. Hagenbuch, *Social Economics*(Nisbet, Welwyn, 1958) p. 205, Richard M. Titmuss, op. cit., p. 29에서 재인용.

있거나 해서 혼자서는 自立生活을 할 수 없는 사람들을 위한 社會福祉에 관한 정책으로 쓰여왔다고 말하고 있다.⁶⁾

역시 狹義의 定義로 분류되고는 있으나 Marshall의 定義는 더 포괄적이다. Marshall에 의하면 社會政策이란 정확한 뜻이 있는 기술적인 용어는 아니며, 所得을 늘려주거나 필요한 用役을 제공함으로써 시민의 복지에 직접적인 영향을 미치는 정부의 정책을 말한다.⁷⁾ 이 定義에는 몇가지 요점이 담겨있다. 첫째는 社會政策을 경제가 확정되지 않은 유동적인 개념으로 인식하고 있다는 점이다. 이런 식으로 개념을 정의하는 것은 Popper가 方法論上 名目主義(methodological nominalism)라고 부르는 것으로 개념의 연을 개방해 놓는 것이며 편의상의 정의라고 볼 수 있다. 社會政策의 역사가 길지않고, 파라다임 구축이 더 역사가 긴 他社會科學보다 상대적으로 취약하기 때문에 이것은 바람직한 접근방법일 것이다.

Marshall 定義의 두번째 요점은 社會政策을 정부활동에 한정시키고 있는 점이다. 그러나 Marshall은 政府政策으로 한정을 하고 있지만 정부내의 특정한 기구의 활동, 예컨대 保社部, 社會部와 같은 福祉專擔部署의 활동으로 社會政策의 영역을 제한하고는 있지 않다. 업무분야에 상관없이 목표나 효과에 있어서 국민의 생활에 직접적으로 영향을 미치는 정책이면 社會政策의 영역에 속한다는 입장을 따르고 있다. 이러한 관점에서 Marshall이 例示하는 社會福祉分野에는 사회보험, 공적부조, 보건 및 복지서비스 그리고 주택이 포함되어 있다.

Gates는 기본적으로 Marshall과 비슷한 입장이나 좀 더 추상적이고 일반적인 용어로 社會政策을 정의하고 있다.⁸⁾ 그에 의하면 사회집단에 대한 구체적인 再分配를 통하여 개인과 사회의 복지에 직접적으로 개입하고자 하는 公共政策이 社會政策이다. 모든 公共政策은 어느정도 再分配의 效果를 갖고 있으나, 社會政策은 정책목표나 집행과정 또는 기대효과면에서 명백하게 再分配的인 성격을 갖고 있다는 점을 이 定義는 강조하고 있다.

II. 定義의 爭點

앞에서 본 바와 같이 社會政策을 단순히 廣義의 定義와 狹義의 定義로 분류하는 전통적인 방법은 편의상의 분류는 될 수 있으나 相異한 定義들 사이에 있는 내용상의 차이를 나타내지는 못하고 있다. 내용상으로 의미있는 분류를 하기 위해서 먼저 필요한 것은 분류 기준을 찾아내는 것이다. 기존의 여러가지 定義들을 비교하여 보면 대체로 세가지 쟁점에

6) Edward C. Baumhcieir and Alvin L. Schorr, "Social Policy," in *Encyclopedia of Scioial Work* (Washington D.C.: National Association of Social Workers, 1977), pp. 1453-1463.

7) T.H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century* (London: Hutchinson University Library, 1967), p. 7.

8) Bruce L. Gates, *Social Program Administration: The Implementation of Social Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980), p. 8.

관하여 어떤 입장을 취하는가에 따라 내용상의 차이가 생기는 것 같다.

첫째는 社會政策을 國家 또는 정부활동에 한정시키는가 아니면 民間活動도 포함시키는가 하는 점이다. 정부활동에 한정시키고 있는 사람들은 주로 社會政策의 政治性, 公益性을 강조하고 있는 사람들로서 실질적으로 현대사회에 와서 체계적인 社會福祉活動을 담당하는 주체는 國家라는 점에 유의하는 것 같다. 또 社會政策을 분석하는 데 있어서도 정부정책이어야 체계적인 분석을 할 수 있다는 사실 때문에도 이런 입장을 취하게 된다.

그러나 반대의 입장을 취하고 있는 사람들은 민간활동이 정부활동 못지않게 국민의 복지나 또는 보다 넓게 사회생활에 영향을 미치는 경우가 많기 때문에 社會政策에 민간활동을 포함시켜서 다루어야 한다고 주장한다. 복지제도만 보더라도 정부의 복지활동이 미미하였던 반면에 혈연집단, 지연집단 또는 종교집단에 의한 복지활동이 활발했던 사례가 많다는 것을 이들은 지적하고 있다. 물론 민간활동이라고 해도 가족성원이나 친척, 친구들 사이의 개인적인 相助活動은 제외되고 민간활동 중에서 公共性이 있는 활동만을 포함시키는 것이 보통이다. 私立學校, 민간에서 설립한 財團, 근로자들로서 구성된 勞組, 기업가들의 지역적 또는 전국적 연합체, 학회등이 모두 國家機構는 아니지만 公共的인 團體이므로 이들의 활동은 公共政策의 일부가 될 수 있다.

둘째로 社會政策을 福祉政策에 한정시킬 것인가 아닌가 또 福祉政策으로 한정시킨다면 이때 어디까지를 福祉政策의 領域으로 볼 것인가 하는 쟁점이 있다. 범위를 아주 축소하면 福祉중에서 社會保障 분야에 한정하게 된다. 즉 우리나라의 경우와 같이 社會保險, 公的扶助, 社會福祉奉仕의 세분야로 구성되는 社會保障으로 社會政策을 한정하는 것이다. 福祉分野라고 해도 범위를 좀 더 넓게 잡기도 하는데, 이때 國民生活에 직접적인 영향을 주는 분야로서 社會保障이 외에도 주택, 교육, 환경보전, 공안, 가족, 보건, 여가활동 등이 포함된다.

그러나, 社會政策의 범위를 이보다 더 넓게 이해하는 경우에는 일반적으로 말하는 福祉政策의 범위를 벗어나게 된다. 위에서 본 Gil이나 Macbeath의 定義가 이런 경우이다. 이런 관점에서는 社會的 目的을 달성하기 위한 정책 또는 社會的 財貨의 再分配 政策 등으로 社會政策을 정의하고 있는 데 여기에 포함되는 활동이나 분야는 무엇이며, 배제되는 것은 무엇인지 구체적인 내용을 제시하지 못하고 있기 때문에 실용적인 定義가 못되고 있다. 그렇기 때문에 社會政策을 이렇게 定義하는 사람들도 실제로 정책연구를 하는 때에는 福祉政策 범위를상을 다루고 있지 않은 실정이다.

셋째로 社會政策의 對象人口를 전체국민으로 보는가 아니면 自立이 불가능한 인구 또는 간단하게 貧困人口라고 부를 수 있는 특수한 인구층으로 한정하는가 하는 쟁점이 있다.

대개 社會政策의 실천적인 측면을 강조하는 사람들은 後者의 立場을 따르고 있다. 역사적으로 社會政策은 貧困人口에 대한 사회적인 구호에서 시작하였거니와 오늘날에도 정부에

의한 것이던, 민간활동이던간에 대부분의 社會政策活動은 빈곤문제를 예방하거나 해결하기 위한 것이기 때문에 貧困問題를 현재적으로 보거나 잠재적으로 보거나 社會政策의 대상은 국민의 특수층이라는 입장이다.

그러나, 이론적인 분석에 주로 관심을 가지고 있는 사람들은 社會政策의 성격이 역사적으로 변해와서 초기에는 일부국민의 貧困問題에 대한 해결책이었으나, 오늘날에는 현대산업사회의 특성상 모든 국민은 아니더라도 대부분의 국민들이 공통으로 직면하는 생활에 대한 위협을 극복하고자 하는 정책이라는 점을 들어 社會政策의 對象人口는 국민전체라고 보고 있다. 또 社會政策의 理念에 따라서도 對象人口를 보는 시각이 달라진다. 個人主義 또는 自由主義를 선호하는 학자들은 대개 가난한 사람들이 있기 때문에 社會政策이 필요한 것으로 생각하고 빈곤문제가 해결되면 社會政策은 더 이상 필요하지 않게 된다고 보고 있다. 반대로 集團主義 또는 進歩主義者들은 社會的 資源의 소유와 관리를 위한 정책, 사회적 산물의 분배정책으로 社會政策의 기본적인 성격을 규정하고 있으므로 당연히 전체국민이 대상이 되어야 한다는 입장을 취하고 있다.

III. 세가지 概念規定

앞에서 검토한 다양한 定義와 이들 사이의 爭點을 볼 때, 지금까지의 社會政策의 定義는 수준이 다른 세가지의 개념으로 분류하는 것이 바람직한 듯 하다. 분석수준이 높은 것부터 들면 社會管理政策이라는 의미의 社會政策, 社會福祉政策이라는 의미의 社會政策, 社會保障政策이라는 의미의 社會政策 세가지이다. 세가지 경우에 모두 政府뿐 만 아니라 民間組織活動도 포함하는 경우와 政府活動으로 社會政策을 한정하는 경우가 있겠다. 그러나 지금까지의 관례로 보아 社會保障과 같은 뜻으로 쓰일 경우에는 政府活動으로 社會保障을 限定하는 것이 좋겠고, 나머지 두가지 用語 경우에는 역시 政府活動이 중심이 되지만 여기에 民間部分의 활동은 포함되는 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있을 것이다.

세가지의 概念중에서 社會福祉政策 또는 社會保障의 意味는 이미 언급한 바도 있고, 나중에도 부연설명할 기회가 있을 것이므로 여기에서는 주로 社會管理政策으로서의 社會政策을 설명하고자 한다.

1. 社會管理政策으로서의 社會政策

社會發展政策이라고 표현하더라도 내용상 크게 차이가 없다고 하면 社會管理政策의 의미를 이해하는 데 도움이 될 것이다. 또 경제정책이 경제에 관한 정책이고, 문교정책이 교육에 대한 정책이듯이, 社會政策은 社會에 관한 政策이라고 표현할 수 있는 데, 바로 이러한 뜻으로서의 社會政策이 社會管理政策이다.

이것은 社會政策을 아주 넓게 해석하는 사람들의 견해와 일치하며, “社會構造와 過程을 社

會의 目的을 달성하기 위하여 변형 또는 유지하기 위한 계획 또는 제도화된 통제"라고 定義할 수 있다. 여기에서 계획 또는 제도화된 통제라고 표현한 것은 계획과 달리 제도화된 통제는 비의도적인 측면도 포함하고 있으므로 정부의 활동뿐 만아니라 민간활동도 포함할 수 있기 때문이다. 傳統 또는 貫習은 어느 사회에 있어서나 그 사회의 보존이나 변화를 통제하는 수단으로 社會管理政策의 일부라고 할 수 있는 데 이들은 계획성없이 오랜시간을 거쳐 만들어지는 것이다.

이런 뜻에서 보면 政策과 企劃(planning)은 서로 상대방에 대해서 틀린 입장에 있다 하겠다. 보통 企劃은 政策을 도출하기 위한 활동이기 때문에 양자는 포리의 관계에 있다고 생각되나, 이것은 企劃을 기준으로 한 것이며 政策을 기준으로 하면 꼭 성립되는 것은 아니다. 즉 企劃은 政策을 목적으로 하거나 前提로 해야 존재하기 때문에 企劃은 政策과 분리해서 생각할 수 없다. 그러나 政策은 企劃없이도 있을 수 있다. 어떤 문제에 대하여 한 社會集團이 보이는 반응이 상당기간동안 일정한 유형을 유지하게 되면 그 類型이 곧 특정문제에 대한 그 集團의 政策이라고 할 수 있으며, 이때 집단의 행동이 미리 마련된 계획에 의한 것이어야 할 필요는 없다. 이점에서 社會政策은 모든 社會에 있다 하겠다.

社會政策은 社會에 관한 政策이라고 할 때 먼저 社會에 대한 개념을 규명해야 할 필요가 있다. 社會의 뜻에 대해서는 명백한 해답이 없으나 잠정적인 해답으로 한두가지를 想定할 수는 있다. 첫째는 국가(body politic)와 구별되는 의미로서의 사회(body social)이다. 사회에 대한 국가의 관계는 對稱的으로 볼 수도 있고 從屬的으로 볼 수도 있다. 사회를 독자적인 문화를 갖추고 있고 지리적인 경계를 가지고 있는 포괄적인 공동생활체로 규정하고, 국가는 독자적인 주권을 행사하는 정부(sovereign government) 아래 정치적으로 조직되고 일정한 지역을 점유하고 있는 사람들의 집합체라고 보는것은 前者의 경우이고, 後者의 경우는 국가를 사회의 정치제도를 담당하고 있는 기관 또는 정치제도 측면으로 파악할 경우이다. 국가를 사회의 하위개념으로 볼때는 정치적으로 조직된 국민의 단체로 보다는 유일한 合法的인 權威를 장악하고 있는 기관(the single legitimate center of authority)으로 국가를 규정하는 것이다.⁹⁾

여기에서 국가와 사회는 후자의 관계에서 구별하게되며, 구체적인 국가내의 권력구조나 정치권력의 행사나 관리와 같이 순수한 정치과정은 社會政策의 대상이 되지 않는다.

그러나 국민의 기본권리, 통치자의 선정, 정치권력의 목표와 한계, 사회집단간의 권력분포 등 사회와 국가의 관계나 국가의 원리등 국가의 구조나 국가권력작용의 원칙적인 사항은 社會政策의 대상이 된다. 예컨대, 남녀사이와 계급간의 참정권의 문제라든가 국가가 시장에 어느정도 개입을 하는가 하는 문제 또는 사유재산권의 제한 같은 문제는 여기에서 모두 사

9) Reinhard Bendix et. al. (eds.), *States and Society*(Berkeley, Calif.: University of California Press, 1968), p. 6.

회정책의 중요한 관심사가 된다.

다음으로 社會의 概念은 경제와 사회분야를 분리함으로써 더 분명하게 할 수 있다. 경제와 사회의 관계는 일상적으로는 政治・經濟・社會・文化등으로 社會制度를 구별하는 뜻에서 파악되고 있으나 여기에서는 사회현상을 분석하는 視角의 差異라는 점으로 구별하고자 한다. 즉 경제는 財貨의 생산, 유통, 소비에 대한 기능을 하는 것이니 궁극적인 목표가 무엇이든지간에 언제나 재화의 비용이나 효용에 직접적으로 관련되어 있다. 여기에 대해서 사회적 관심, 사회적 비용, 사회적 관심(social concern)등에 쓰이는 社會的(social)인 視角은 개인이거나 집단이거나 사람에게 대한 직접적인 관심을 나타낸다.

예를 들자면 價格政策은 전형적인 경제정책이기는 하지만 여기에는 중요한 사회적인 측면이 있다고 할 때가 이 경우에 해당된다. 價格變動이 財貨의 수요와 공급에 주는 영향은 經濟的 視角의 관심사이나 동일한 價格變動이 여러 사회계급의 소비생활이나 소득에 미치는 영향은 社會的 視角에서 본 관심사이다. 경제의 직접적인 관심사가 財貨라면 사회적 관심은 언제나 사회생활을 하는 개인과 집단이다. 따라서, 財貨의 수요와 공급에 대한 社會政策의 관심은 그것이 社會生活에 영향을 미치는 데까지 한정되는 것이며, 이런 의미에서 經濟政策은 社會政策의 手段이 된다고 하겠다.

社會管理政策으로써 社會政策은 다음 네가지 단계의 정책으로 분류할 수 있다.

1) 社會目的(societal ends)의 결정과 실천분야

전체사회의 구조나 질서의 유지와 변형에 관한 정책으로, 自由主義社會를 지향할 것인가, 福祉主義社會를 추구할 것인가 하는 문제 또는 사회발전의 좌표가 되는 가치의 선정문제, 개인과 국가의 관계설정에 관한 문제 등이 대상이 된다.

2) 社會制度의 유지나 발전분야

사회의 주요한 제도에 관한 정책으로써 가족, 종교, 교육, 문화, 사회보장에 대한 정책들이 여기에 속한다.

3) 개인이나 집단의 社會關係에 대한 분야

社會내에서 역할에 따른 권리와 의무의 배정, 계급이나 계층간의 자원배분 등에 관한 정책이며 再分配와 직접적으로 관련된 정책들이 여기에 속한다.

4) 개인의 보호, 능력개발, 복지증진에 관한 분야

좁은 의미에서 사회복지정책, 교도행정, 인구정책, 환경정책이 이 분야에 속하는 대표적인 정책이다. 社會關係에 대한 정책과는 달리 상대적인 복지보다는 절대적인 복지에 초점을 두고 있다.

2. 國民福祉政策으로서의 社會政策

社會政策의 機能은 국민의 복지향상이라는 機能論的인 관점에서의 정의이며, 앞에서 본 Marshall이나 Gates의 정의가 여기에 해당된다. 우선 정부활동에만 한정해 보더라도 정부의

활동은 모두 국민복지에 영향을 미친다고 할 수 있으므로, 의미있는 定義가 되도록하기 위해서는 정부활동중에서 국민의 복지에 직접적인 영향을 주는 분야로 한정해야 한다.

물론 정부정책중에서 어떤것이 국민의 복지에 직접적으로 영향을 주는 정책인가 또는 직접적으로 국민의 복지에 영향을 주기 위한 정책인가 하는 것은 명백하지 않다. 救貧政策같이 복지에 직접적으로 관련되는 정책이라고 명백하게 가려낼 수 있는 政策이 있는가 하면 價格政策과 같이 복지정책적인 요소와 경제정책적인 요소가 동시에 있는 경우도 있기 때문이다. 그러나, 福祉 또는 국민의 복지에 대한 개념자체도 고정된 것이 아니고 상대적이며, 사회변동에 따라 변하는 것이기 때문에 정책의 기능에 따라서 정하도록 하면 되는 것이지 미리 분야별로 구분하는 것이 꼭 필요한 것은 아니다.

그러나 일반적으로 국민복지에 직접적으로 영향을 미치는 분야를 들면 사회보장, 보건, 주택, 교육, 공안, 소득분배, 환경이라 하겠다.

여기에서 국민의 복지는 절대적인 의미와 상대적인 의미를 포함하고 있으며, 앞의 것은 복지수준의 향상을 의미하는 것이고, 뒤의 것은 사회적 평등의 추구를 의미하며 이 두가지가 여기에서 뜻하는 社會政策의 目的이라 하겠다.

3. 社會保障 政策으로서의 社會政策

社會政策의 범위를 가장 좁게 보고 있으며 정부의 프로그램에 기초를 두고 있는 가장 실질적인 定義라 하겠다. 社會保障을 현재하는 개인 생활의 위협과 장차 일어날 것으로 예상되는 개인생활의 위협에 집단적으로 대처하는 제도라고 보고 이러한 제도에 대한 정부활동의 지침을 社會政策으로 定義하고 있는 것이다.

정부사업수준에서 보면 社會保險, 公的扶助, 社會福祉奉仕(social welfare service)의 세가지로 社會政策이 構成된다. 정책의 범주가 분명한 만큼 정책목적도 빈곤의 예방과 퇴치를 통하여 최저생활수준을 확보하는 것으로 한정된다. 지나치게 좁은 정의라는 비판을 받고는 있지만 대부분의 社會政策에 대한 分析이 여기에 집중되어 있기 때문에 가장 현실적인 定義라고 하겠다. 그러나, 빈곤에 대한 개념이 절대적인 개념에서 상대적인 개념으로 변하고 있는 것이 현대사회의 추세이고, 또 정부의 복지활동의 대상이 전국민으로 확대되는 추세인 만큼 社會政策의 범위도 좀더 확대되어야 하는 것은 사실이다.

IV. 類似概念

社會政策의 개념에 대한 혼란은 類似概念들 때문에 가중되고 있다. 같은 문장이나 맥락에서 비슷한 뜻으로 사용되고 있는 類似概念들은 그 나름대로 또 두가지 이상의 뜻으로 사용되고 있는 경우가 흔하기 때문에, 이러한 개념들과 社會政策과의 혼동은 더욱 심한 형편이다. 이 분야에 대해서 비교적 익숙한 독자들도 학자들마다 뜻하는 바가 다르기 때문에

이해하는 데 상당히 곤란을 겪고 있어서 일단 이들 사이의 관계를 밝혀 둘 필요가 있다.

1. 社會福祉 政策

社會福祉政策은 社會政策과 同意語 또는 類似語로 가장 많이 사용되는 용어이다. 뿐만 아니라 社會福祉政策에 대한 정의는 社會政策에 대한 정의만큼이나 다양하다.

社會福祉政策의 개념에 대한 한가지 견해는, 社會政策의 범주에 속하는 下位概念이라고 보는 것이다. Gilbert와 Specht의 견해가 이러한 것으로, 이들은 公共政策, 社會政策, 社會福祉政策이 각각 순차적으로 앞의 개념에 대한 下位概念이라고 보고 있다.¹⁰⁾

물론 社會政策을 社會福祉政策의 下位概念으로 볼 것인가 하는 것은 두가지 개념을 어떻게 정의하는가에 달려 있다.

社會福祉政策의 여러가지 뜻을 밝혀내기 위해서 먼저 社會福祉의 意味를 알아보는 것이 필요하다. 지금까지 쓰여진 바로는 社會福祉는 대체로 두가지의 다른 준거를 안에서 사용되었다. 첫째는 추상적 개념으로 개인, 집단 그리고 사회의 안녕 또는 복지상태를 뜻하는 경우이다. 福祉國家의 목표를 社會福祉의 증진이라고 할 때의 社會福祉가 바로 여기에 해당된다.

다른 하나는 社會制度를 지칭하는 데 쓰이는 경우인데, 대개 學術的인 用語일 경우에는 福祉制度를 지칭하는 데 사용된다고 하겠다. 종교라는 것이 제도라는 말이 첨가되지 않아도 종교제도를 뜻하고, 경제가 경제제도라고 쓰지 않아도 財貨의 생산, 유통, 소비에 대한 제도를 뜻하는 것과 같다. 이렇게 쓰일 때 社會福祉는 社會福祉를 증진하기 위한 또는 社會福祉에 관련된 制度를 뜻하고, 시민의 福祉를 向上시키고 社會秩序를 유지하기 위하여 기본적으로 인정되는 社會的 需要(social needs)를 채우기 위한 法, 公共事業, 社會奉仕 등으로 이루어지는 체제라고 규정하겠다.¹¹⁾

이 경우에 시민의 福祉를 향상시키고 社會秩序를 유지하는 데 필요한 기본적인 社會的 需要를 무엇이라고 보는가에 따라 社會福祉政策의 개념은 달라진다. 이념적인 차이나 방법론적인 차이에 따라서 여기에 대한 해답은 꽤 어렵고 복잡한 논란의 대상이 될 수 있는 데¹²⁾, 그러한 논의를 여기에서는 피하기로 하고, 일반적으로 많이 쓰이고 있는 두가지 종류만 보자.

하나는 국민의 복지에 직접적으로 관련되는 政策이 곧 福祉政策이라고 보는 견해이니, 이것은 앞에서 본 社會政策의 두번째 定義와 같은 것이다. 그러나 범위를 이보다 좁게 잡으면, 社會福祉政策은 老人, 病者, 貧民 등 自立生活을 못하고 있는 사람들을 위한 公的인

10) Neil Gilbert and Harry Specht, *Dimensions of Social Welfare Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974), pp. 2-3.

11) Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, *Introduction to Social Welfare* (Englewood-Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980), p. 4.

12) 拙稿, “社會福祉 政策의 理念과 體制,” 「發展政策研究」, 제10號, 서울대학교 行政大學院, 1982 참고.

또는 社會的인 支援政策이라고 하겠다.

따라서 社會政策을 社會管理政策(policy for societal management)으로 보는 경우는 분명히 社會福祉政策은 社會政策의 下位概念이 되나, 社會政策을 中범위로 규정하고 한편으로 社會福祉政策을 넓게 보면 兩者는 동일한 것이 된다. 지금까지 여러 학자들이 사용해온 바를 보면, 이 두가지를 동일한 개념으로 사용한 경우가 社會政策을 上位概念으로 사용한 경우보다 더 많았다.

2. 社會行政

社會福祉政策만큼은 아니지만 社會行政(social administration)의 개념도 상이하게 정의되고 있으며 社會政策과 중첩되는 의미를 내포하는 경우가 많다.

통상적으로 社會行政이라고 하면 가장 먼저 머리에 떠오르는 것은 정부의 社會福祉分野의 行政이다. 經濟行政, 商工行政과 같은 차원의 용어이며, 우리나라에서는 保社部의 활동에 해당된다.

그런데 이런 뜻을 나타내는 용어로는 社會福祉行政(social welfare administration), 社會事業行政(social work administration), 또는 福祉行政(welfare administration)¹³⁾ 등이 사용되어 오고 있다. 이 중에서도 학술용어로 가장 많이 쓰이는 것은 社會福祉行政이고 다음으로 社會事業行政이 빈번하게 사용되는 것 같다. Patti는 社會福祉行政이라는 용어를 쓰는 여러 학자들 중의 하나인 데, 그는 정부기관이나 민간기구이거나간에 社會福祉組織의 行政 또는 管理를 社會福祉 行政이라고 규정하고 있고¹⁴⁾ Friedlander와 Apte 역시 社會福祉行政을公私의 社會機關(social agency)에 대한 行政으로 규정하고 있다.¹⁵⁾ 社會事業行政을 同意語로 쓰는 학자로 Sarri가 있다.¹⁶⁾ 결론적으로, 학자들의 관행으로 보아 이 때는 社會行政보다는 社會福祉行政이라고 부르는 것이 타당할 것 같으며, 이경우에 社會福祉行政은 정부기관뿐만 아니라 민간조직에도 적용되는 것으로 보는 것이 옳음직하다.

한편, 학술적인 용어로 社會行政은 영국계의 학자들에 의해서 사용되고 있는데 行政과는 별도로 학문분야를 지칭하는 데 쓰인다. Brown은 영국의 社會行政史를 다룬 논문에서 福祉 또는 福祉國家에 대한 學問을 영국에서는 社會行政이라고 부른다고 말하고 있다.¹⁷⁾ 물론 이것은 Brown만의 개인의견이 아니고 영국학계의 관행이다. 약간의 표현의 차이는 있지만,

13) 조석준, “福祉行政論의 對象과 範圍에 관한 試論,” 「行政論叢」 19권 1호, 서울대학교 行政大學院, 1981.

14) Rino J. Patti, *Social Welfare Administration: Managing Social Programs in Developmental Context* (Englewood-Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1983), p. 1.

15) Friedlander and Apte, op. cit., p. 161.

16) Rosemary C. Sarri, “Administration in Social Welfare,” in *Encyclopedia of Social Work* (Washington: National Association of Social Workers, 1977), p. 43.

17) Muriel Brown, “The Development of Social Administration,” in M. Loney, D. Boswell & J. Clack (eds.), *Social Policy and Social Welfare* (Stony Stratford, England, Open University Press, 1983), pp. 88-103.

에겐데, 역시 영국학자들인 Carrier와 Kendall은 社會의 福祉活動에 대한 研究(the study of welfare activities of societies)를 社會行政이라고 규정하고 있다.¹⁸⁾

학문분야로서 社會行政은 1912년에 London School of Economics에서 처음 강의가 개설되었고 당시에는 주로 社會事業에 종사할 사람들을 대상으로 하였다. 社會行政이 영국에서 독립된 학문으로 뿌리를 내린 것은 1950년대와 1960년대 이었다고 한다. London School of Economics에는 1952년에 社會行政이 독립된 강좌로 처음 설치되었고, 1967년에는 社會行政學會(Social Administration Association)가 설립되었다.

3. 社會奉仕

社會奉仕(social services)에는 몇개의 相異한 의미가 있고 이들 사이에는 뚜렷한 구별을 하지 않고 범벅을 하여 쓰이는 일이 많다. 대표적인 의미는 세가지로 들 수 있으니, 社會奉仕를 制度로서의 社會福祉와 동일하게 보는 것이 그 중의 하나이다. 制度로서의 社會福祉에 대해서는 앞에서 정의한 바와 같으며, 영국과 미국학계에서 사용되는 용어상의 차이가 있어서 영국에서는 社會福祉란 말대신 社會奉仕(social service)라는 말을 쓰고 있다. 우리나라에서는 영어의 발음 그대로 사회적 서비스로 표현하는 경우가 많은데¹⁹⁾, 奉仕라는 용어에 있는 기존의 의미와 區別하기 위한 것으로 보인다. 용어의 선택도 중요하지만 사회과학의 용어는 일상용어에서 도입해 쓰는 것이 보통이므로, 定義를 잘해서 학술용어로서의 뜻만 명백하게 정해준다면 奉仕라는 말을 쓴다고 해도 문제가 될 것은 없을 것이다.

둘째로, 社會奉仕를 社會政策의 產物로 사용하는 경우가 많다. 여기서 產物이라 함은 社會政策의 수혜자들에게 제공되는 유형, 무형의 여러가지 혜택을 말한다. 이런 의미로 社會奉仕를 사용하는 일은 흔히 볼 수 있으며, 社會政策에 의해서 제공되는 社會奉仕를 분류하고 있는 Huttman도 이 경우에 속한다. 社會奉仕의 유형중에 현금지원, 현물지원, 주택지원 등이 포함되는 데, 奉仕라는 말을 여기에 붙이기는 어색한 면이 없지 않다.²⁰⁾

다음에 社會政策에 의해서 제공되는 혜택이기는 하지만 그 중에서 일부만을 社會奉仕라고 부르는 경우가 있다. 이런 입장을 취하고 있는 Rein은 現金扶助(cash benefits)를 빼 나머지 혜택을 社會奉仕라고 규정짓고 이런 의미의 社會奉仕의 으뜸가는 기능은 다른 혜택을 받는데 장애가 되는 문제를 해결해 주는 것이라고 말하고 있다.²¹⁾ 물론 Rein의 기능에 대한 설명이 現金扶助 또는 現金이외의 경우에 모두 적용되는 것은 아니다. 따라서 Rein은 부연해

18) John Carrier and Jan Kendall, "Social Administration as a Social Science," in Helmut Heisler (ed.), *Foundations of Social Administration* (London: The Macmillan Press Ltd., 1977), pp. 25-32.

19) 張仁協, 「社會福祉 概論」, 韓國社會 開發研究院, 1981, p.6이 한가지 例.

20) Elizabeth D. Huttman, *Introduction to Social Policy*(New York: McGraw-Hill Book Co., 1981), pp. 6-8.

21) Martin Rein, *Social Policy: Issues of Choice and Change*(New York: Random House, 1970), pp. 327-328.

서 社會奉仕의 기능으로 다섯가지의 P를 들었다. 준비(preparation)가 그중 하나인데, 수혜자에게 정보를 주거나 상담을 해 주어서 그가 필요로 하는 혜택을 받을 수 있도록 도와주는 기능이다. 확보(procurement)는 적절한 다른 지역사회의 지원에 (community resources) 수혜신청자를 추천해 주는 것이다.

제공(provision)은 탁아소, 노인의 집, 식사대접 등 실제로 혜택을 주는 것이다. 참여(participation)는 福祉制度의 과정에 수혜자를 참여시키는 것이고, 보호(protection)는 福祉傳達過程이나 制度에 의해서 수혜대상자가 부당한 대우를 받거나 외면당하는 것을 방지하는 것이다.

또 이와는 약간 다른 각도에서 社會政策프로그램의 일부를 社會奉仕라고 부르기도 한다. 가장 대표적인 것은 社會保障을 社會保險, 公的扶助, 社會奉仕라고 나누는 경우이다. 이때 社會奉仕는 우리나라에서 많이 불리우고 있는 것처럼 사회복지 서비스(social welfare service)라고 부르기도 한다. 물론 이때의 의미는 社會保險이나 公的扶助로도 충분한 혜택을 못받는 노인, 어린이 장애자, 부녀자와 같은 특수한 社會的弱者들을 위한 制度라는 뜻이다. 社會奉仕에서 흔히 지적되는 특성은 財貨보다는 用役의 형태로 혜택이 제공된다는 것이다. DiNitto와 Dye는 정부의 주요한 社會福祉政策 프로그램을 소득보장, 영양, 보건, 그리고 社會奉仕의 네가지 분야로 분류하고 있는데²²⁾, 이 중 社會奉仕에 속하는 프로그램에는 지역사회 동원프로그램 (community action program), 법률상담, 부녀상담, 탁아소등 아동을 위한 프로그램, 직업훈련, 노인봉사 등이 있다고 하였고, 이들 프로그램은 노인, 어린이, 장애자, 빈민 등을 보살펴 주고, 필요한 교육훈련을 하여 주며, 지원을 하기 때문에 社會奉仕라고 불리운다고 하였다.

이상의 의미와는 달리 일상용어로서 社會에 奉仕하는 것을 社會奉仕라고 하나 이런 뜻의 용어는 社會政策에 관련된 연구에는 별 의미가 없다.

V. 맺는 말

본 논문에서는 종래에 사용되어 온 社會政策의 여러가지 意味들을 비교분석하여 社會管理政策, 國民福祉政策, 社會保障의 세가지 다른 범주를 지칭하는 용어로 社會政策이 사용되어 왔다는 것을 밝혔다. 또 社會政策과 인접한 類似概念과의 차이도 체계적으로 규명하고자 하였다. 이렇게 함으로써 여러사람들이 서로 뜻이 다르게 사용하고 있는 社會政策의 概念들을 정리하고자 하는 일차적인 목적을 달성하고자 하였다.

그러나 概念의 정리내지는 분류에서 한걸음 더 나아가 概念의 統合은 시도하지 않았다.

22) Diana M. Dinitto & Thomas R. Dye, *Social Welfare: Politics and Public Policy*(Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1983), pp. 3-4.

기존학자들이 사용하고 있는 概念들이 類型別로 명백하게 대립되고 있기 때문에 적어도 대부분의 주장을 受容할 수 있는 綜合的인 定義를 設定할 수가 없었다. 현단계에서는 무리하게 한가지의 總體的 定義를 내릴려고 하기보다는 서로 다른 定義를 이해하고 받아들이는 것이 바람직한 듯하다. 앞으로 이 분야에서 대한 지식이 더욱 축적되면서 파라다임이 어느 정도 구축되면 이와 병행하여 단일정의가 나타날 수 있을 것이다. 이것이 불가능한 현단계에서는 적어도 어떤 뜻으로 관련용어들이 사용되고 있는가를 규명하는 것은 우선적으로 되어야 한다.

學問은 方法과 內容에 있어서 뿐만 아니라 對象과 領域도 변형, 확대되면서 再生産 過程을 반복하는 本質的인 性格을 지니고 있다. 그러므로 學問에 대한 概念定義는 긴 안목으로 보면 어느 것이나 잠정적일 수 밖에 없고 때때로 相異한 定義들이 併存하는 것은 오히려 당연한 일이라 할 수 있다. 그러한 學問이 발전하는 路程에는 이와 반대로 다양한 논리를 수렴하여 보다 높은 차원으로 統合하려는 努力이 있다. 分化和 綜合, 多樣性和 統一性이 맞나는 辯證法的 產物이 學問의 發展이다. 본 논문은 이러한 分化和 統合사이에 있는 하나의 단계이다.