

社會福祉政策의 概念과 接近方法의 再檢討

—社會福祉政策의 序說을 위한—

安 海 均*

.....<目次>.....

I. 序 言	III. 社會福祉政策의 接近方法
II. 社會福祉의 概念	1. 政策分析的 接近方法
1. 社會福祉의 屬性	2. 社會指標論的 接近方法
2. 社會福祉의 概念	IV. 結 論
3. 類似概念과의 關係	

I. 序 言

4차의 經濟開發 5個年計劃을 실시함으로써 高度經濟成長을 이루하는 동안 國民 전체의 所得과 生活水準이 크게 향상되었다. 그러나 급속한 經濟成長에 따른 產業化·都市化·欲求體系와 생활패턴의 변화로 인해 失業, 貧富의 隔差, 所得再分配의 問題로부터 人間疎外現象·大氣污染 公害 등에 生活環境의 悪化에 이르는 각종 社會問題와 病理가 급증하여 80年代의 계속적[!] 經濟成長과 社會發展에 많은 문제를 증가시켜 왔다.

이러한 問題들을 社會福祉政策의 次元에서 발견하고 그 問題들을 해결하려는 政策的 代案이 70年代부터 研究되고, 또 部分的으로 政府의 重要한 施策으로서 執行되고 있다. 특히 80年代에 있어서는 國家의 4대 國政指標의 하나로서 福祉社會의 具現이 채택됨으로써 行政實務面에서 또 學界에서 社會福祉分野에 대한 研究가 더욱 활발해졌다.

그러나 여러가지 施策과 制度의 運營面에서 시행착오가 잦을 뿐만 아니라, 특히 政策의 制度化를 밀바침하는 理論과 研究結果가 量的으로는 급증하고는 있으나 아직도 體系의 理論의 定立에 있어서는 충분하다고 할 수 없다. 이러한 點을 問題로 의식하고 社會福祉政策과 관련된 行政體制를 체계있게 이해하고 記述·說明할 수 있는 理論의 근거를 제시하고

* 本研究는 서울大學校 行政大學院 行政調查研究所의 研究費 지원으로 作成되었음

자 하는 것이 본研究의 目的이다.

따라서 본研究에서는 가장 basic이 되는 概念들의 檢討를 통한 再定立 그리고 다양한 接近方法을 채택하여 재정리하고 기술하고자 한다. 따라서 본研究는 社會福祉政策 또는 社會行政理論의 序論的 限界性을 벗어나지 못하고 있다고 하겠다.

II. 社會福祉의 概念

1. 社會福祉의 屬性

人間의 보다 나은 삶(the better living)을 가져오기 위한 社會的 努力으로 파악되는 社會福祉라는 概念이 오늘날처럼 科學的으로 쓰이게 된 것은 產業社會에 있어서 社會問題의 解決내지는豫防이라는 것과 관련해서 비롯되었다고 볼 수 있다. 19세기와 20세기에 걸친 產業化로 인하여 발생되는 社會問題는 家族이나 이웃, 작은 부락, 教會 같은 傳統的인 制度로서는 그 解決이 불가능하여 좀 더 광범한 規模의 서비스를 組織的으로 提供하여야 할 필요가 있게 되었다. 다시 말하면, 產業社會에 있어서 社會問題의 重大性과 痛苦성은 그것의豫防과 解決에 관한 主導權이 政府 및 公共機關에 속하던 民間機關에 속하던 간에 保護를 필요로 하는 國民들에 대한 社會的 서비스를 組織化하도록 했으며 이때부터 政府의 國民福祉에 대한 責任이 점차 증가하였다.⁽¹⁾

이러한 社會問題의 解決로서 출발한 社會福祉는 各國의 產業化的 정도와 그에 따라 發生되는 諸社會問題 및 그 解決의 方法과 內容에 따라 다양하게 定義되고 있다. 즉 日本과 같은 나라에서는 社會福祉와 社會事業을 同義語로 보는 나라도⁽²⁾ 있고 우리나라에서는 社會事業을 일반적인 慈善事業이나 救護事業 혹은 事後的인 事業으로 이해하는 등, 社會福祉(social welfare)와 社會事業(social work), 社會的 서비스(social services), 社會保障(social security) 및 社會政策(social policy)이란 用語들이 서로 경계가 명백하지 않다. 그 理由는 社會福祉라는 概念이 理念的·目的的 概念으로서 福祉國家내지 理想國家의 建設이라는 形而上學的 的意義를 사용될 뿐만 아니라 이러한 用語들이 모두 各國에 있어서는 그 社會的, 經濟的, 政治的, 文化的 狀況에서 유래되고 또한 그것에 의해서 영향을 받는 動的活動인 까닭에 固定된 意味를 가지는 동시에 새로운 狀況에 대응할 수 있는 것이 못 되었다. 즉 제 공되는 서비스, 서비스를 확대하여 가는 方法, 서비스를 받는 사람들의 特徵은 같은 나라에 있어서도 時代에 따라서 다르게 된다. 그리고 社會福祉(social welfare)라는 용어를 狹義로는 어떠한 特定의 活動을 지칭하여 具體的인 政策, 制度, 서비스 내지 實踐프로그램을 뜻할 때도 있고 또는 廣義로 定義되어 福祉實現을 위한 公共的 試圖全般을 의미하며 社會

(1) Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, Introduction to Social Welfare, 4th Ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.), p.3

(2) 岡村重三編譯, 世界の社會福祉教育, 東京, 岩山奇學術出版社, 1970, p.7

政策내지 公共政策과 同義語로 사용되기도 하기 때문이다.⁽³⁾ R.M. Titmuss는 福祉의 概念이 文化性을 가지고 있어 時間과 空間에 따른 歷史性과 社會性에 따라 그의 概念이 달리 해석된다고 주장하고 있다. 그러므로 各國에 共通的으로 적용될 社會福祉의 定義를 내리기는 곤란하니 各國의 社會福祉에 공통한 特徵이나 傾向을 파악하는 데 그치고 있다.

社會福祉에 대한 定義는 다양하나 가장 흔히 인용되는 定義는 Walter Friedlander와 Robert Z. Apte의 定義로서 “社會福祉란 國民의 福祉를 도모하고 社會秩序를 원활히 維持하는 데 드시 필요하다고 생각되는 社會的 欲求를 충족시키기 위한 制度로서 이를 강화하기 위한 諸般施策으로서의 立法, 프로그램, 惠澤(benefits)과 서비스를 포함하는 制度”라고 定義하고 있다.⁽⁴⁾ 또 John M. Romanyshyn의 定義에 따르면, “社會福祉는 個個人과 社會全體의 福利를 증진시키려는 모든 형태의 社會的 努力を 포함하며, 社會問題의 치료와 예방, 人的資源의 開發, 人間生活의 向上에 直接的인 관련을 갖는 一切의 施策과 過程을 포함한다. 또 社會福祉는 個個人이나 家庭에 대한 社會的 서비스의 提供 뿐만 아니라, 社會制度를 強化시키거나 改善시키려는 努력을 포함하는 것”이라고 定義하고 있다.⁽⁵⁾

이러한 定義에 따르면 社會福祉概念에는 다음과 같은 屬性이 있음을 알 수 있다. 첫째, 社會福祉는 人間이 만들어낸 社會制度의 하나이다. 둘째, 社會福祉制度는 社會成員의 福利를 추구한다. 세째, 社會成員의 福利는 그들의 社會的 欲求를 충족시킴으로써 증진된다. 네째, 社會福祉는 人間生活을 向上시키는 諸般施策과 努력을 포함한다. 다섯째, 社會福祉는 社會秩序를 유지하고 社會安定을 도모하는 手段이 된다.⁽⁶⁾

H. L. Vilensky와 C. N. Lebeaux는 美國社會에서 社會福祉의 限界를 구분짓기 위한 基準으로서 다음과 같은 5가지 基準을 제시하고 있다.

① 公式組織 (formal organization): 社會福祉活動은 公式的으로 組織되어 있는 活動을 의미하며, 낯선 사람에게 주어지는 援助로서 도움을 주는 자와 받는자 사이에 어느 정도 社會的 距離를 가정하고 있다. 따라서 個個人의 慈善行爲나 家族, 親舊, 이웃, 親族같은 相互扶助的 關係로부터 나오는 서비스나 援助는, 그것들이 비록 福祉를 증대한다 할 지라도, 이미 맷이 저 있는 關係의 한 斷面에 불과하기 때문에 社會福祉活動에 포함되지 않는다. 社會福祉는 福祉事業을 수행하고 있는 正規的이고 持續的이며 많이 알려진 機關에 의한 援助活動을 의미한다.

② 社會的인 後援과 責任(social sponsorship and accountability): 社會的인 後援 즉 社會的으로 정된 目的과 方法, 그리고 公式的인 責任의 存在는 利潤追求를 위한 後援金에 의

(3) Richard M. Titmuss, Social Policy, edited by Brian Abel-Smith & Kay Titmuss, Social Policy: An Introduction, London, George Allen & Unwin, 1979, p.47.

(4) Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, op. cit., p.4

(5) John M. Romanyshyn, Social Welfare, (New York: Random House, 1971), p.3

(6) “社會福祉의 理論定立”, 韓國의 社會福祉, 峨山社會福祉事業財團, 1979, pp.23-24.

해 제공되는 서비스에 대해 社會福祉 서비스를 구분짓는 중요한 要素이다. 단일 必要의 충족을 위한 資源의 動員이 家族이나 市場經濟를 통해 이루어질 수 없다면 어떤 제 3의 組織이 이를 담당해야 하며, 이러한 組織의 代表的인 것이 社會全般에 걸쳐 활동하는 政府(市, 州政府, 聯邦政府)나 私的인 社會福祉機關과 같은 조그만 集合體이다. 公共의 利益이 반영되고 也域社會에 대한 責任이 있는 서비스를 제공하기 위한 메카니즘은 社會的인 後援의 기본이 되는 부분이다.

(3) 프로그램의 주된 目標로서 利潤追求의 排除(absence of profit motive as dominant purpose): 家族內에서 이루어 지고 있는 必要서비스의 순환이 社會福祉의 概念에서 제외되었듯이, 自由企業體系의 限界內에서 발생하고 충족되는 必要서비스도 역시 제외된다. 市場經濟에 의한 生산되고 있으며, 이러한 市場經濟에 참여함으로써 얻은 돈으로 구입되는 商品과 用役する 社會福祉가 아니다. 利益을 追求하며 서비스에 대해 요금을 받은 대부분의活動은 제외된다. 그러나 私企業이 被雇傭者들을 위해 레크리에이션 施設이나, 年金計劃, 또는 탁아시설을 마련해 주는 경우에 대해서는 社會福祉에 포함된다는 주장과 포함되지 않는다는 주장이 대립되나 이와같은 產業福祉프로그램이 相互間에 利益이 되는 條件들을 추구하는 務使間의 契約的 關係에 대한 강조가 적을 수록, 또 社會的인 後援과 統制의 要素가 많을 수록, 社會福祉로 간주될 수 있을 것이며, 產業福祉프로그램이 社會福祉制度의 發展에 큰 영향을 미쳤다는 사실은 명백하다. 또 서비스에 대해 요금을 받는 專門職의 活動도 分類하기 드란하나 서비스에 대해 요금을 받는 다른 專門職들과 케이스 워크의 私設開業이 비슷해질 수록 그것 역시 社會福祉分野에서 벌어져 간다고 할 수 있다.

(4) 機能的 一般化 즉 人間의 欲求에 대한 統合的인 觀點(functional generalization: an integrative view of human needs): 文化的인 條件에 의해 制約을 받는 人間이 필요로 하는 거의 모든 것들은 각기 충족되지 않는 경우도 있으며, 人間의 能力은 개발할 여지가 많기 때문에 必要를 충족시키고 能력을 개발하는 福祉서비스는 다양한 형태를 취하게 된다. 다양한 형태를 취하고 있는 社會福祉를 全體的인 觀點에서 본다면, 이러한 活動들은 ‘機能的으로 一般的인’(functionally generalized) 것으로 묘사된다. 즉 ‘충족되지 않은 欲求’가 있는 곳에서는 어디에서든지 社會福祉서비스는 의료制度, 家族制度, 教育制度, 그리고 企業 대신에 그들은 그것들과 밀접한 關聯을 가지고 제공된다.⁽⁷⁾ 물론 個別的인 各 機關들은 專門化되어 있고 제한된 機能을 수행하고 있지만 전체로서 볼 때, 社會福祉分野는 상당히 包括的이다. 우리가 學校制度를 社會福祉로부터 제외시키는 理由는 學校制度는 그 接近方法에 있어 部分的인 경향이 있지만, 社會福祉는 ‘一般的인 機能’을 수행하기 때문

(7) 이는 그 솔직한 社會福祉의 補充的 概念과 밀접한 관련이 있다. N. Gilbert와 H. Specht는 이러한 性格을 社會福祉制度의 機能이 分散되어 있다고 설명한다.

N. Gilbert and H. Specht, Dimensions of Social Welfare Policy, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1974), p. 6

이다.⁽⁸⁾

⑤ 人間對消費欲求에 대한 直接的인 配慮 (direct concern with human consumption needs): 마지막으로, 모든 政府의 活動은 社會的인 後援을 받는 것으로 생각할 수 있는데, 그러면 政府의 福祉서서비스와 福祉서비스가 아닌 政府의 다른 서비스는 어떻게 구분되는가? 政府의 活動은 社會全體의 機能的인 必須條件에 주로 관련되어 있고, 따라서 각 個人的 運命과는 間接的인 관계밖에 없는 서비스로부터, 각 個人과 家族들의 절박한 消費的 求欲를 충족시켜주기 위한 直接的인 서비스까지 연속되어 있는 것으로 생각할 수 있는데 이러한 연속에서 각 個人에게 가장 間接的인 政府의 活動에는 國防, 法律, 秩序의 維持, 및 司法權의 活動들이 포함되고, 中間에 위치하는 것에는 道路建設, 治水事業, 山林保護와 같이 國民個個人으로부터 時空에 있어 멀리 떨어져 있고, 또 個別의으로 제공되어질 수 있는 惠澤들이 있다. 한편, 直接的인 서비스에는 學校, 레크리에이션 施設, 도서관, 博物館, 演奏會場, …住宅補助, 그리고 의료 및 病院서비스 등의 惠澤들이 있다. 이러한 것들에는 물론 一般內인 惠澤들도 있지만, 特定된 受惠者를 확인해 볼 수 있다. 여기에 묘사된 이러한 種類의 서비스에는 명확히 소비자가 사용하고 즐길 수 있는 서비스들이 포함된다.⁽⁹⁾ 결국 福祉서비스는 마지막의 가장 直接的인 서비스에 포함된다.

또 社會福祉 프로그램이 全體社會나 生產者的 利益보다는 各 個人과 그들의 消費者로서의 利益을 直接對象으로 하고 있다는 점과 함께, 人間資源에 대한 관심을 가지고 있다는 점은 社會福祉의 또 하나의 特性이다. 土地保全, 貿易業에 대한 補助, 水力資源開發 등은 궁극적으로는 人間의 福祉에 기여하지만, 이런 것들은 社會福祉가 아니다. 그러나, 굶주린 자에게 임식을 주는 것, 의지할 곳 없는 아동에게 家庭을 마련해 주는 것, 레크리에이션 施設을 제공하는 것 등의 人間資源에 대한 서비스는 社會福祉에 포함된다. H. Kraus⁽¹⁰⁾의 “福社會서비스는 各 個個人 및 그들의 家庭의 福祉와 健康에 直接的인 영향을 준다.”는 定義와 H.M. Cassidy의 “社會的 서비스는 주로 人間 資源의 維持, 保護, 그리고 向上에 直接的으로 관련되어 있는 組織化된 活動들”⁽¹¹⁾이라는 定義를 살펴보면 이것을 쉽게 알 수 있다.⁽¹²⁾

(8) 이 같은 立場에서 社會事業과 그의 關聯된 다른 活動을 區分하고 있다. United Nations, Department of Social Affairs, Training for Social Work: An International Survey, Columbia University Press, New York, 1950, p.13. 참조

(9) Hazel Kyk, The Family in the American Economy, University of Chicago Press, Chicago, 1943, pp.148-149.

(10) Hetha Kraus, Common Service Resources in a Free Society, Association for the Study of Community Organization, Mimeographed, New York, 1954

(11) Harry M. Cassidy, Social Security and Reconstruction in Canada, Bruce Humphries, Inc., Boston, 1943, p.13

(12) Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, Industrial Society and Social Welfare. (New York: Free Press, 1965), pp.141-47.

이상의 論議를 통하여 社會福祉概念의 屬性을 살펴보면 첫째, 社會福祉의 概念은 理念的目的的 概念이며, 둘째, 社會福祉는 社會文化的 概念으로 時空에 따라 달리 해석된다. 세째, 社會福祉는 社會問題의 解決을 위한 公式的인 社會制度로서 파악되며, 네째, 人間의 消費欲求에 대한 直接的인 配慮를 통해 人間生活을 向上시키려는 諸般施策과 努力を 포함한다. 다섯째, 社會福祉는 市場經濟機構 밖에서 社會的 價值를 配分하는 즉, 프로그램의 주된 目標로서 私的利潤을 排除하는 活動을 의미하며, 여섯째, 社會福祉는 人間 資源의 維持, 保護發展에도 관계되며, 일곱째, 社會福祉는 社會秩序를 維持하고 社會安定을 도모하는 手段이 된다고 할 수 있다.

그러나 이처럼 社會福祉의 屬性을 파악하여 社會福祉의 限界를 설정하면, 社會的인 後援을 받는 非營利的인 서비스가 社會構成員의 거의 모두에게 영향을 미치는 경우에 社會福祉인가 아닌가 하는 問題이 있어 명확한 判斷을 내리기가 곤란하다는 弱點이 있다.⁽¹³⁾

예를 들어 公立學校教育은 英國에서는 社會福祉서비스로 파악하는가 하면 美國에서는 後述할 社會福祉의 補充的 概念을 주장하는 學者⁽¹⁴⁾의 견해와 같이 그것이 응급조치적이거나 2次의 혹은 助演의 役割을 하지 않는 것이므로 社會福祉로부터 제외하는 경우도 있다. 그러나 이리나 社會福祉의 屬性들은 社會福祉의 活動을 기타 다른 活動으로부터 구별하는 基準으로서 原則的인 面에서는妥當하다 하겠다.

2. 社會福祉의 概念

우리는 之前에서 社會福祉를 社會問題의 解決을 위한 分野로서 파악하였다. 이러한 社會問題의 發生과 原因을 어떻게 이해하는가에 따라 社會福祉의 概念 대 한相互對立하는 2개의 觀點이 있다. 바 社會福祉의 補充的 概念(residual conception of social welfare)과 社會福祉의 制度的 概念(institutional conception of social welfare)이 그것이다.⁽¹⁵⁾ 兩概念 모두 중요한 制度의 構造를 사람들의 欲求를 충족시키는데 있어서 어느 정도는 非效果的인 것으로 파악하지만 근본적인 差異點은 充足되지 않은 사람들의 欲求라는 것이 어느 정도로 몇몇 사람의 缺陷을 반영하는 非正常的인 것인가와 어느 정도로 變化에 대한 制度의 適應과 現代產業社會에서의 生活의 危機를 대처하는 個人的 努力에 모두 內在하는 限界를 반영하여 一常的으로 예상되는 結果인가라는 데 있다.

우선 社會福祉의 機能과 必須的인 社會的 機能을 수행하는 중요한 制度를 N. Gilbert와 H. Specht의 說明에 따라 살펴보고 對立되는 두 가지 概念에 대한 論議를 고찰하도록 한다.

1) 社會制度와 社會福祉

(13) Harold L. Wilensky and Charles N. Lebeaux, *Ibid.*, p. 147

(14) H. Witmer는 社會保險을 ‘통상적인 制度的 裝置’(Usual institutional arrangement)가 된 후에 福祉分野로 부터 멀어지게 된 福祉서비스의 예로 들고 있다. Helen L. Witmer, *Social Work: An Analysis of a Social Institution*, Farrar and Rinehart, New York, 1942, pp. 484-486

(15) Harold Wilensky and Charles Lebeaux, *op. cit.*, p. 138

모든 人間社會는 生活을 必須의인 社會的 機能을 수행하고 持續되는 類型으로 組織化 한다.⁽¹⁶⁾ “制度”(Institutions)란 必須의인 社會的 機能을 수행하는 方式으로 一般的으로 承認된 社會의 關係들의 네트워크(Network)이다.⁽¹⁷⁾ 이러한 必須의인 社會的 機能을 N. Gibert와 H. Specht는 5가지로 大別하여 說明하고 있다.⁽¹⁸⁾

(1) 生產·分配·消費(Production-Consumption-distribution)

이 機能은 社會의 成員이 生活해 가는데 諸多의 財貨와 用役을 生產하고 分配하고 消費하는 諸過程과 관련된다. 現代社會에 있어서는 主로 企業에 의해서 財貨와 用役이 提供되고 있으며 教育機關, 宗教機關, 社會機關, 政府에 의해서도 수행되고 있다. 個人的인 次元에서 보면, 이들 機關들은 個人과 家庭의 經濟生活에 영향을 미치며, 地域社會의 次元에서 보면, 이 機能이 어떻게 수행되느냐에 따라 그 社會構成員의 自立程度를決定하게 된다.

(2) 社會化(Socialization)

이 機能은 社會의 現存 知識, 價值, 行動樣態를 社會成員에게 傳授시키는 過程을 말한다.

(3) 社會統制(Social Control)

이는 社會成員으로 하여금 社會의 規範에 順應하도록 그들의 行爲를 統制하는 것을 의미한다. 이 幾能을 수행하는 主體는 政府로서, 政府는 警察力과 司法權을 통해 法을 執行하는 拘束力を 갖는다. 그러나, 다른 社會制度 즉 家庭, 學校, 教會, 社會機關들도 이 機能을 수행하는데 部分의인 責任을 지고 있다.

(4) 社會統合(Social Integration).

이는 社會制度內의 諸 構成集團(units) 間의 關係에 관한 機能이다. 社會나 集團이 그 機能을 發揮하기 위해서는 이를 구성하는 사람들 간에 相互忠誠心이 있어야 하며, 어느 정도의 結束力과 土氣가 존재하지 않으면 안된다. 社會化가 成員들에게 어떻게 行動할 것인가를 가르치고, 社會統制가 그 行動을 統制하고 拘束하도록 한다면, 社會統合은 社會化와 社會統制機制에 의해서 마련된 規則을 준수하여 自意的으로 行動하게 하는 機能이라고 말할 수 있다. 이 社會統合의 機能을 수행하는 社會機關과 制度는 教會, 家庭, 學校 등으로 社會價值와 規範을 發展시키는데 관심을 갖는다.

(5) 相扶相助(Mutual Support).

이 機能은 個人들이 위에서 論及한 社會機能을 수행하는 여러 制度에 의해 그들의 欲求를 충족시킬 수 없을 때에 諸多의 機能이다. 이 相扶相助를 필요로 하는 狀況은 家庭 主所得

(16) 機能的 分析에 대한 보다 자세한 것은 Robert Merton, Social Theory and Social Structure, 2nd ed. (London: The Free Press of Glencoe, 1964), pp. 19-84을 참조.

(17) Harry M. Johnson, Sociology: A Systematic Introduction, (New York: Harcourt Brace, 1961), p. 22

(18) Neil Gibert and Harry Specht, Dimensions of Social Welfare Policy, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1974), pp. 4-6.

者의 疾病 死亡 또는 經濟制度 全般的 不況 등 多樣한 理由에서 파생된다. 技術的으로 後進社會에 있어서는 이 機能은 主로 家族에 의해서 수행되었으나 社會가 점차 복잡해짐에 따라 相扶相助의 機能은 教會, 民間團體, 政府 등으로 차차 옮겨지게 되었다. 그런데 社會福祉制度는 이러한 相扶相助의 機能을 수행하는 社會의 諸活動을 制度化한 것이라고 말할 수 있다.

과거의 아주 단순한 社會에서는 上述한 모든 社會的 機能이 家族을 中心으로 수행되었다. 그러나 社會生活이 점차 복잡해짐에 따라 個人과 集團들이 이들 社會的 機能을 專門的으로 수행하게 되었으며, 이 專門化와 더불어 다른 制度 즉 政治, 宗教, 經濟 등의 制度가 발달하게 된 것이다.

家族, 宗教, 政治, 經濟는 現代社會에 있어서 가장 basic의 制度라고 생각되고 있으며,⁽¹⁹⁾ 이 각 制度는 앞서 말한 社會的 機能 中의 하나以上을 수행함과 同時に 하나의 核心的 機能과 밀접한 관계를 맺고 있다. 이들 制度와 그一次的인 機能을 圖式化해보면 〈表 1〉과 같다. 그런데 社會福祉制度는 다른 制度들 보다 機能적으로 分散되어 있는 것을 알 수

〈表-1〉 社會制度와 1次的機能

社會制度		一次的機能
家族	→	社會化
宗教	→	社會統合
經濟	→	生產・分配・消費
政治	→	社會統制
社會福祉	→	相扶相助

註 : N. Gilbert and H. H. Specht, op. cit., p. 6 참조

있다. 즉 家族, 宗教, 政治, 經濟라는 制度들은 각각의 境界領域이 서로 교차하나 상당히 뚜렷하고 獨自의으로 정의될 수 있는 一次的 機能을 포함하고 있는 반면에 社會福祉制度의 一次的인 機能인 相扶相助는 다른 制度들의 機能에 相對的이고 從屬性인 關係에서 定義된다. 즉 相扶相助活動은 人間의 欲求가 家族, 宗教, 政治 혹은 經濟的 活動에 의해 充足되지 않을 때 限하여 그 役割을 수행한다는 점이다. 이러한 사실은 社會福祉政策의 獨特한 特徵을 기울하고 概念화 하려는 諸努力의 統合, ⁽²⁰⁾ 分配, ⁽²¹⁾ 및 社會統制⁽²²⁾에 관한 目標를

(19) 이러한 制度들에 대한 자세한 논의는 ① William Ogburn and Meyer Nimkoff, Sociology (Cambridge: Houghton Mifflin, 1940), pp. 553-740, ② Robin Williams, Jr., American Society (New York: Alfred A. Knopf, 1951)와 ③ Francis Merrill and H. Wentworth Eldredge, Culture and Society (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1952), pp. 462-82를 참조.

(20) 統合의 강조에 대해서는 Kenneth Boulding, "The Boundaries of Social Policy," Social Work, Vol. 2, No. 1 (January 1967)를 참조.

(21) 分配의 강조에 대해서는 Richard Titmuss, "The Role of Redistribution in Social Policy," Commitment to Welfare (London: George Allen and Unwin, 1968)을 참조.

(22) 社會統制의 강조에 대해서는 Martin Wolins, "The Societal Functions of Social Welfare," New Perspectives: The Berkeley Journal of Social Welfare, Vol. 1, No. 1 (Spring 1967), pp. 1- 7. 을 참조.

강조하는 경향을 띠는 여러 文獻에 나타나 있다. 결국 이러한 機能的 分散이 社會福祉制度를 분리하고 뚜렷한 實體로서 파악하려는 努力を 곤란하게 하는 性質로서 社會福祉를 補充的概念으로 파악하게 하는 根據가 되고 있다.

2) 社會福祉의 概念

앞에서 社會生活에서 발생하는 充足되지 않은 欲求의 原因과 그 責任을 파악하는 觀點에 따라 두가지 相互對立 되는 社會福祉의 概念이 있음을 지적하였다. H. Wilensky와 C. Lebeaux는 오늘날 美國社會에 널리 퍼져있는 社會福祉의 概念을 補充的 概念(residual conception of social welfare)과 制度的 概念(institutional conception of social welfare) 두 가지로 설명하고 있다. 즉, 補充的 概念은 두 개의 自然的인 家族과 市場經濟를 통해 各個人의 必要가 적절히 充足될 수 있다는 것을前提로 하여 이와 같은 正常的인 供給構造가 제기능을 발휘하지 못할 경우에만 社會福祉制度가 活動을 시작해야 한다고 생각한다. 이 경우에 社會福祉制度는 주로 응급조치적인 機能을 수행하는 補充的인 活動을 하는 것으로 간주되며, 正常的이고 또 보다 바람직한 社會制度로 파악되는 家族과 經濟制度가 제 기능을 발휘할 때에는 活動을 중지해야 된다고 여겨지고 있다. 이러한 概念의 社會福祉는 그것의 補充的이고 臨時的이며 代替的인 特性때문에 “施惠”(the dole)나 “慈善”(charity)과 같은 污名을 수반하게 된다. 반면에 制度的 概念에서는 現代產業社會의 複雜性이 인식되고 있고 각個人이 자신의 힘만으로는 충분히 대비할 수 없으며, 家族이나 職場을 통해 그의 모든 欲求를 충족시킬 수 없다는 것이 “正常的인” 狀態로 간주되므로서, 社會福祉은 現代產業社會에서는 각個人의 自我完成을 돋기 위해 타당하고 正常的인 “제일선”(first line)의 機能을 담당해야 한다고 주장한다. 따라서, 援助機關은 “正常的인”(normal) 制度로서 地位를 획득하게 되고 이러한 制度的 觀點에서의 定義는 施惠나 慈善과 같은 污名이나 응급조치적인 요소, 非正常性 등을 수반하지 않는다.⁽²³⁾

R.C. Federico도 福祉의 概念을 構造的 制度와 補充的 制度로 二分하여 構造的 社會福祉體系는 社會福祉서비스가 社會體系의 通常機能으로서 役割을 하고 있는 경우로서 一般性(universality)의 原則이 適用되는데 반해 補充的 社會福祉體制는 서비스를 필요로 하는 사람에 대해서만 제공하는 경우로서, 서비스의 필요가 있고 그 사실이 입증되는 사람에게만 적용되는 選擇性(selectivity)을 그 原則으로 한다고 설명하고 있다.⁽²⁴⁾

그외에 社會福祉의 概念을 두 가지 相互對立的으로 파악하는 見解들을 보면 微視的 理念觀(microscopic orientation)과 “巨視的 理念觀”(macroscopic orientation),⁽²⁵⁾ “例外主義”

(23) H. Wilensky and C. Lebeaux, op. cit., pp. 138-140. 참조

(24) Ronald C. Federico, *The Social Welfare-An Introduction*, Lexington, Massachusetts, D.C. Heath and Company, 1973, pp. 4-5.

(25) 崔日燮, Microscopic Vs. Macroscopic Orientations of Korean Social Workers Regarding the Problem of Poverty: A Descriptive Study, (Cleveland, Ohio: Case Western Reserve University, 1977), 社會福祉學 博士學位論文.

(exceptionalism) 와 “普遍主義”(universalism),⁽²⁶⁾ “個別化된 治療”와 “政治的 行動”,⁽²⁷⁾ “個人的인 問題”(troubles) 와 “公의인 問題”(issues),⁽²⁸⁾ “臨床的”(clinical)인 것과 “構造的”(structural)인 것⁽²⁹⁾등 根本의in觀點에 있어 H. Wilensky와 C. Lebeaux의 分類에 별 차이가 없다. ◦처럼 社會問題를 바라보는 觀點의 差異는 각 社會의 風潮를 반영하고 있다. 이概念들은 한편으로는 經濟的 個人主義와 自由市場이라는 價值와 다른 한편으로는 安定, 平等, 人道主義라는 價值들 사이의 爭충을 반영하고 있으며, 이는 社會福祉政策의 選擇에 있어 보다 많은 福祉서비스나 혹은 보다 적은 福祉서비스나 하는 問題를 결정하는 基準을 제시해 준다.

그러나 한 社會內에 시행되고 있는 여러가지 社會福祉프로그램을 보면 制度의 概念과 補充的 concept의 調和를 추구하고 있음을 알 수 있다. H. Wilensky와 C. Lebeaux는 美國에 있어서 대립되는 社會福祉의 概念의 위치에 대해 다음과 같이 평가하고 있다. “이 두 가지의 觀點은 상반되는 것으로 나타나지만, 實際에 있어서 美國의 社會事業은 이들을 結合하려고 시도해 왔으며, 社會福祉에 있어 현재의 傾向도 中間路線을 걷고 있다. 舊秩序가 무너지는 것을 비관하는 사람들은 두째번의 이데올로기가 個人的인 特性과 國家의 社會構造를 모르는 사이에 離치고 있다고 주장한다. 한편, 오늘날 우리가 유토피아에 도달하지 못한 것을 슬퍼하는 사람들은 補充的 概念은 우리들이 ‘모든 사람을 위해서 행복한 생활’을 달성하기 전에 제거되어야만 할 障碍物이라고 반박하고 있다. 우리의 見解는 두 가지의 이데올로기가 모두 기공상태에 존재하는 것이 아니라, …더 넓은 社會 文化的 狀況의 反映이며, 產業化가 더욱 진전됨에 따라 둘째 번의 概念이 더 우세하게 될 것 같다”⁽³⁰⁾ 것이다.”

여기서 社會福祉를 「相扶相助를 그 核心機能으로 하여 등장하는 制度」로 特徵지울 수 있겠다.⁽³¹⁾ 歷史的으로 이러한 相扶相助活動은 다른 制度 특히 家族이라든지 教會 이웃부락 등의 副次的 機能이었다. 現代 產業社會에 들어와 現存하는 주요 制度의 限界와 個人們의 變化에 대한 1: 출성이 점차 증가함에 따라, 그리고 우리들의 欲求의 概念과 福祉水準이 變化에 따라 相扶相助活動에 대한 需要가 증대되고 있고, 또 補充的 概念은 高度 產業化에 따른 急激한 社會變化를 반영하고 있지 않으며 現代의 社會福祉活動의 多樣한 側面들을 충분히 설명하지 못한점을 볼 때, 하나의 手續한 制度로서 相扶相助活動의 相對的 重要性이 나타난다.

- (26) William Ryan, “Community Care in Historical Perspective: Implications for Mental Health Services and Professionals,” Canada’s Mental Health, Supplement No. 60 (March-April 1969).
- (27) Clarke A. Chambers, “A Historical Perspective on Political Action Vs. Individualized Treatment,” in Current Issues in Social Work seen in Historical Perspective, (New York: The Council on Social Work Education, 1962), p. 51.
- (28) C. Wright Mills, The Sociological Imagination (New York: Oxford University Press, 1959).
- (29) Arthur Peal, “Poverty: Strategies for Reduction,” in Encyclopedia of Social Work (New York: National Association of Social Workers, 1971), pp. 921-28.
- (30) H. Wilensky and C. Lebeaux, op. cit., p. 140.
- (31) Neil Gilbert and Harry Specht, op. cit., p. 9.

났다고 볼 수 있다. H. Wilensky와 C. Lebeaux는 “補充的 概念이 약해질수록, 또 우리가 약해져야 한다고 믿을 수록, 그리고 이에 반하여 制度的 概念이 차차 우세해질 수록 福祉制度와 다른 社會制度와의 差異는 더욱 더 모호해질 것이다. 그리고, 產業化가 계속 진전됨에 따라 모든 制度들은 社會福祉的 目標를 지향하게 될 것이고, 社會福祉의 側面에서 평가될 것이다. ‘福祉國家’는 ‘福社會’로 될 것이고, 이 두 단어는 모두 말로만 그치는 것이 아니라 엄연한 現實이 되어 갈 것이다.”⁽³²⁾라고 社會福祉의 概念이 補充的 概念으로부터 制度的 概念으로 發展해오고 있으며 또 發展해 나갈 것으로 樂觀하고 있다.

그러나 우리가 社會福祉를 비록 制度的 概念으로서 파악한다 할지라도, 또 社會福祉가 制度의 封位를 접근한다 할지라도, 現實적으로 社會福祉政策을 실시함에 있어서는 社會福祉惠澤의 對象範圍는 限定될 수 밖에 없기 때문에 對象選定에 있어서 적용될 適格要件(eligibility condition)으로 인한 補充的 概念이 完全히 除去되지는 않을 것이라는 점에 주의 하여야 할 것이다.

여기서 어느 나라나 밟고 있거나 혹은 밟아온 社會福祉의 段階을 보기로 한다. 즉 先進國의 社會福祉가 밟아온 社會福祉 發展의 세 단계는 다음과 같다.⁽³³⁾

① 個人的慈善으로서의 社會福祉： 소수의 나라에서는 社會福祉란 貧困者를 위한 金品給付와 個人에 의한任意의 個人서비스로 생각한다. 나라에 따라서 人道主義의 動機에 의하거나 宗教的 教義에 의하는 差異는 있지만 그 形態는 일반적으로 다음과 같이 요약할 수 있다. 즉 個人的慈善으로서의 社會福祉의 目的是 貧困階層의 物質的 要求에 봉사하는 일 및 特權을 가진 上流 또는 中流階級의 社會的 内지 宗教的 義務의 自發的 實踐이라는 사실이다. 이와 같은 個人的慈善事業으로서의 社會福祉는 이것을 歷史的 發展過程에서 본다면 貧困問題를 처리하는 科學的方法의 最初 初期發展段階에 속하는 것이다.

② 經濟的 의존에 관련하는 問題의 解決을 目標로 하는 公私의 組織的 活動으로서의 社會福祉： 이 定義에서는 社會福祉란 經濟的 依存狀態에 있는 사람들 즉 失業者, 病者, 老人, 身體障礙者, 精神病者, 未亡人, 妊婦양아동 등을 支持하며 또한 更生케하는 組織的 方法이다. 이 類型에 속하는 社會福祉의 役割을 크게 나누면 ① 緩和的(palliative) ② 保護的(protective) 및 再活的(rehabilitative) ③ 豫防的(preventive)의 세 종류이다.

緩和的 活動은 이미 존재하고 있는 經濟的 困窮을 완화하는 것이며 金品給付, 貧困者の 收容保護 등이며 그 目的是 自活의 方法이 없는 사람에게 生活必須品을 주는 일이다.

保護的 再活的 活動은 貧困兒童이나 放任兒童에 대한 서비스, 精神的 및 身體的 障碍者에 대한 社會的 自活, 保健서비스의 社會的 側面을 의미하나 目的是 經濟的으로 불리한 條

(32) H. Wilensky and C. Lebeaux, op. cit., p. 147.

(33) 齋村, 前揭書, pp. 9-12.

件에 있는 者를 보호하는 동시에 自立狀態로 회복하게 하는 일이다.

豫防的活動은 個人이 바람직한 社會的 經濟的 繁榮의 基準에 도달하는 것을 방해하는 環境的 條件이나 性格의 缺陷을 배제하는 것이며, 예컨대 家族個別社會事業(family case work), 產業福祉서비스, 集團社會事業(group work), 住宅福祉서비스, 職業指導와 補導 등과 같이 直接的 서비스의 型을 취하는 때도 있고 社會調查나 社會行動이란 型을 취하는 때도 있다.

③ 專門職業的「서비스」로서의 社會福祉：그 對象者は 社會의 全成員이며 經濟的 困窮의 有無에 불구하고 그들이 生產的으로 滿足한 生活을 하기 위해서 그들의 全能力을 발휘하도록 원조하는 公私의 活動으로서의 社會福祉이다. 經濟的 不安定의豫防 및 社會的 繁榮의 促進을 위해 광범한 社會計劃을 國家가 실시함에 따라서 순수하게 緩和的인 또는 保護的인 社會福祉는 후퇴하고 社會의 全成員이 生產的으로 生活하는 것을 방해하는 障碍의 除去에 원조를 주는 專門職業的 서비스로서의 社會事業(social work)이 등장한다. 이와 같은 강조점의 변화에 의해서 社會福祉는 貧困 그 자체는 그렇게 관계없는 여러종류의 活動을 포함하게 되며 經濟的 依存階層에 대한 원조의 제공이라는 前段階의 定義에서 벗어나는 경향이 있다.

위에서 밀한 社會福祉의 세가지 類型은 各國이 당면한 狀況이 세가지 유형중 어느 것에 속해 있는기에 따라서 그 나라의 定義가 설정될 수 있을 것이다. 그러나 各國이 실시하고 있는 현실의 諸般施策은 위의 세가지 類型中 어느 하나에만 속하는 것이 아니라 최소한 두 가지 이상의 複合的 類型에 속할수 있기 때문에 확연히 定義내리기는 곤란하다. 다만 그 社會나 國家의 全般的인 轉移를 고찰하여 各國의 社會福祉의 範圍에 대한 定義를 내릴 수 있을 것이다 앞에서 論한 社會福祉概念의 屬性과 두가지 對立되는 概念論爭을 고려할 때 社會福祉概念：發達中 첫번째 段階는 명백하게 오늘날의 社會福祉의 概念에서 除外될 것이다. 現在의 各國은 2段階와 3段階의 社會福祉 概念의 複合狀態에 있으며 어느 쪽을 보다 강조하느냐에 따라 具體的인 社會福祉의 範圍가 확정되리라고 본다.

그리면 社會福祉의 範圍를 보다 명확히 하기 위해 오늘날 서로 混用되고 있는 類似概念을 살펴보기로 한다.

3. 類似概念과의 關係

1) 社會福祉와 社會政策·公共政策과의 關係

흔히 社會福祉政策이라는 用語가 公共政策이나 社會政策과 同義語로 사용되는 경우가 있다.

먼저 社會福祉에 관한 政策이 公共政策과 같은 뜻으로 사용되는 根據를 보면 社會福祉政策이나 公共政策 모두가 구극적으로 社會構成員의 福祉向上에 이바지하고, 또 公共費用에

의해서 두가지 政策 모두가 시행된다는 점에서이다.⁽³⁴⁾ 그러나 社會福祉의 屬性의 하나인 個人의 消費欲求에 대한 ‘直接的’ 서비스(direct service)라는 점에서는 명백히 차이가 난다. 즉 公的政策은 社會福祉政策 보다 훨씬 넓은 概念이며 이에는 國防, 法律과 秩序의 維持, 道路建設, 기타 輸送, 物價政策, 租稅政策 등을 포함하는 政策이다.

또 社會政策과 社會福祉政策과의 關係에서도 兩者間에 뚜렷한 區別을 하는 것은 쉬운 일은 아니다. 우선 社會政策의 概念이 學者마다 다르게 廣狹義로 定義되고 있음을 볼 수 있고, 同시에 社會福祉政策도 社會福祉의 屬性과 概念論議에서 고찰한 바와 같이 다양하게 定義되고 있어同一한 範圍의 政策을 社會政策 혹은 社會福祉政策으로 定義하고 있다. 社會政策에 대한 定義을 살펴보면, D.A.Gil은 “人間關係와 한 社會內에서의 生活의 質에 영향을 미치는 모든 行動의 過程을 포함하는 것”⁽³⁵⁾이라고 社會政策을 매우 넓게 定義하고 있다.⁽³⁶⁾, 또 T.H. Marshall은 社會政策에 대해 “社會政策”은 정확한 뜻을 가진 技術的用語가 아니라고 하면서, “市民들에게 서비스와所得을 제공함으로써 市民들의 福祉에 直接的인 영향을 미치는 行動에 관한 政府의 政策”으로 定義하고 여기에는 社會保障, 公的扶助, 健康과 享生서비스 및 住宅政策이 그 “核心的”(central core) 事業이며, 그 外에 教育 및 非行방지의 事業이 社會政策의 併두리事業에 포함된다고 定義하고 있다.⁽³⁷⁾ T.H. Marshall의 定義는 전술한 社會福祉의 概念에 매우 가까운 定義임을 알 수 있다. 한편 W. Hagenbuch는 “社會政策의 主要動機는 모든 社會概成員에게 最低限의 어떤 基準과 機會를 확보하는 것에 있나고 말할 수 있다”고 하면서 社會政策을 社會保障의 意味로서 아주 좁게 定義하고 있다.⁽³⁸⁾

마찬가지로 社會福祉를 넓게 혹은 좁게 해석함에 따라 廣義의 社會政策 또는 狹義의 社會政策과 同意語로 사용할 수 있으나 T.H. Marshall의 社會政策의 概念과前述한 社會福祉의 屬性 및 概念과 비교할 때 그 對象領域에 있어 거의 비슷하다고 할 수 있다. 따라서 社會福祉서비스의 主體는 政府 및 民間이지만 T.H. Marshall의 定義에는 政府라는 主體가 명확히 되어 있음을 주의하고, 社會福祉 政策의 主體를 政府로 限定하면 同意語로 사용하는 데 별 지장이 없을 것이다.⁽³⁹⁾

(34) N. Gilbert and H. Specht, op. cit., p. 2.

(35) David A. Gil, “A Systematic Approach to Social Policy Analysis,” *Social Service Review*, Vol. 44, No. 4, December 1970, pp. 411-26.

(36) G. Macbeth도 社會政策에 대해 포괄적인 定義를 버리고 있다. G. Macbeth, ‘Can Social Policies be Rationally Tested?’, Hobhouse Memorial Trust Lecture, Oxford University Press, 1957, p. .

(37) T. I. Marshall, *Social Policy* (London: Hutchinson, 1965), p. 7.

(38) W. Hagenbenbuch, *Social Economics*, Nisbet, Welwyn, 1958, p. 205.

(39) 社會福祉政策의 境界定義에 대한 洞察力を 위해서는

① Martin Rein, *Social policy* (New York: Random House, 1970), pp. 3-20

② Kenneth Boulding, “The Boundaries of Social Policy,” *Social Work*, Vol. 12, No. 1 (January 1967), pp. 3-11.

③ Richard Titmuss, *Essays on ‘The Welfare State’* (London: University Books, 1963). 를 참조

2) 社會福祉와 社會事業과의 關係

社會福祉(social welfare)와 社會事業(social work)의 關係 및 그 差異를 파악하기 위해서 먼저 社會事業에 관한 여러 學者들의 定義를 살펴보면 “社會事業이란 人間關係에 대한 科學的인 知識 斗 技術을 토대로하여, 個人이나 集團 혹은 地域社會로 하여금 社會的 혹은 個人的인 滿足 斗 自立性을 갖도록 돋는 專門的인 서비스”⁽⁴⁰⁾라고 定義하기도 하며, A. Dunham은 ‘現代 社會事業은 個人이나 集團이 그들의 特別한 所願과 能力에 따라서 地域社會 사람들 斗 調和된 狀態에서 滿足한 生活關係와 生活水準을 누리도록 돋는 것을 目的으로 하는 하니의 專門職業의인 서비스(professional service)이다.’⁽⁴¹⁾라고 정의하고 있다. 또 H.L. Wilensky와 C.N. Lebeaux는 社會事業은 特殊한 訓練과 技術을 가진 專門職으로서 福祉서비스의 제공에 있어, 他分野와 밀접히 관련을 가지면서 中心的 役割을 담당하고 있는 사람들의 集團이라고 定義하고 있다.⁽⁴²⁾ 이상의 定義로부터 現代의 社會事業은 社會福祉活動의 重要한 한 分野임과 동시에 體系的인 科學知識과 技術을 社會問題의 解決, 즉, 社會構成員 個個人들로 하여금 그들의 社會環境에 다른 사람들과 調和된 狀態에서 보다 잘 適應하도록 하는데 利用한다는 점에서 단순한 同情이나 感傷으로 인한 慈善事業이나 搏愛事業과 區別되는 專門職業임을 알 수 있다. 이처럼, 個人, 集團 및 共同體의 問題點을 解決하기 위한 科學 및 技術로서의 現代의 社會事業은 個人 및 集團의 欲求와 당면하고 있는 問題를 科學적으로 調查診斷하고 또한 그들의 性格(personality)과 社會環境을 科學적으로 分析하여 適切한 서비스를 提供함으로써 궁극적으로 個個人的 社會的 滿足과 自立心을 갖도록 하는데 그 目的이 있다고 볼 수 있다.

科學과 技術로서의 現代의 社會事業은 專門的 서비스를 전달하는 方法에 따라서 보통 다음과의 다섯가지로 分類된다. 즉 ① 個別事業(social casework) ② 集團社會事業(social group work) ③ 地域社會組織事業(community organization work) ④ 社會事業行政(social work administrative) 및 ⑤ 社會事業研究 調査(social work survey and research) 등이다.⁽⁴³⁾

社會事業의 概念을 명확히 하기 위해 이를 좀더 자세히 설명하면 다음과 같다.⁽⁴⁴⁾

個別社會事業 (social casework)이란 人間關係의 知識이나 技術에 바탕을 두고 도움을 필요로 하는 사람이 그 자신의 能力を 최대한으로 발휘하고 또한 그가 처해있는 環境과 보다 더 잘 適應하고 調和를 해 나갈 수 있도록 個別的으로 돋는 過程이다. 個別社會事業에 있어서는 도움을 주는 個別社會事業家와 도움을 받는 사람간의 個別的 交接이 그 特징이라

(40) Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, op. cit., p.4.

(41) Arthur Dunham, Community Welfare Organization, (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1958), p.5.

(42) H.L. Vilensky and C.N. Lebeaux, op. cit., p.17.

(43) W.A. Friedlander와 R.Z. Apte는 위의 5가지에 社會行動(social action)을 포함하여 여섯 가지로 分類 說明하고 있다. W.A. Friedlander and R. z. Apte, op. cit., p.6.

(44) 金學默, 社會事業의 概念, 韓國社會福祉年鑑, 韓國社會福祉研究所, 1972. p.1-4.

할 수 있다.

集團社會事業(social group work)은 集團속에 있는 個人으로 하여금 集團經驗, 즉, 다른 사람과의 相互作用, 또는 協同的인 學習過程을 通해서 그 個人이 가지고 있는 欲求나 희망을 다른 人과 民主的 方法을 通해서 해결해 나가며 同시에 人間으로서 가져야 할 社會의 인 機能을 길러 나가는 集團的인 努力이라고 볼 수 있다. 그러므로 集團社會事業은 集團을 通해서 그리고 集團속에 있는 個人이 항상 社會事業家의 촇점이 된다.

地域社會組織事業은 住民들의 社會福祉欲求를 조사 과학하는 일이 중요하고 그 欲求를 충족시키거나 또는 해결하기 위해 가능한 資源을合理的으로 動員해서 計劃的으로 그리고 效率的으로 활용하도록 하는 組織의 努力이라고 볼 수 있다. 地域社會福祉에 대한 計劃化와 그 計劃遂行을 위한 人的·物的 資源의 動員이 뒤따라야 한다. 또한 地域社會의 組織化를 通해서 社會立法이나 行政施策을 촉구하는 社會行動(social action) 까지도 地域社會組織事業에 포함할 수 있다고 주장하는 이도 있다. 또한 社會事業의 모든 活動을 調查研究(survey and research) 하는 活動도 社會事業의 한 活動에 포함된다.

이상의 論議에서 社會福祉와 社會事業과의 관계를 살펴보면 두가지 모두 人間의 福祉를 증진시킨다는 점에서 그 目的이同一하다. 社會福祉는 對象이 社會保障, 公的扶助 및 社會的 서비스 등 그 領域이 상당히 포괄적이고 制度的側面이 강한 반면에 社會事業은 주로 人間關係를 다루는 科學·技術이라는 점에서 차이가 있지만,⁽⁴⁵⁾ 社會事業을 社會福祉制度의 副制度(sub-institution)로서 파악할 수 있다. 즉 社會福祉의 屬性의 하나인 人間의 資源에 대한 保護, 維持 및 發展에 촘촘한 科學的인 社會福祉活動으로 社會事業을 과학하여 社會事業의 特徵은 그 專門職業性에 있다고 보아야 할 것이다.⁽⁴⁶⁾

3) 社會福祉와 社會保障과의 關係

社會保障(social security)이란 哲學的 理念의 屬性을 지니고도 있지만 보통 現實的 制度의 概念으로서 人間이 疾病, 失業, 死亡, 老齡, 不具廢疾, 事故 등으로 인해 스스로 問題를 解決할 수 없을 때 社會에 의해 제공되는 諸般 保護措置를 의미하는 뜻으로 사용된다. 따라서 社會保障은 社會福祉의 實踐體系로 볼 수 있으며, 이러한 社會的 保護措置는 여러 가지 形態의 社會保險(social insurance), 公的扶助(public assistance), 保健 및 福祉서비스를 통한 취해진다. 그리고 社會保障의 의미에는 그 實踐主體가 國家임이 암시되어, 民間

(45) 社會福祉行政과 社會事業行政의 差異에 대해서는 申相俊, “福祉行政學의 研究對象”, 韓國行政學報 제12호, 韓國行政學會 1978, pp. 247-48. 참조

(46) 專門職의 基準에 관한 論議에 관해서는

① Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, op. cit., pp. 22-3.

② Richard N. Hall, “Professionalization and Bureaucratization,” American Sociological Review, Vol. 33 (February 1968), pp. 92-104.

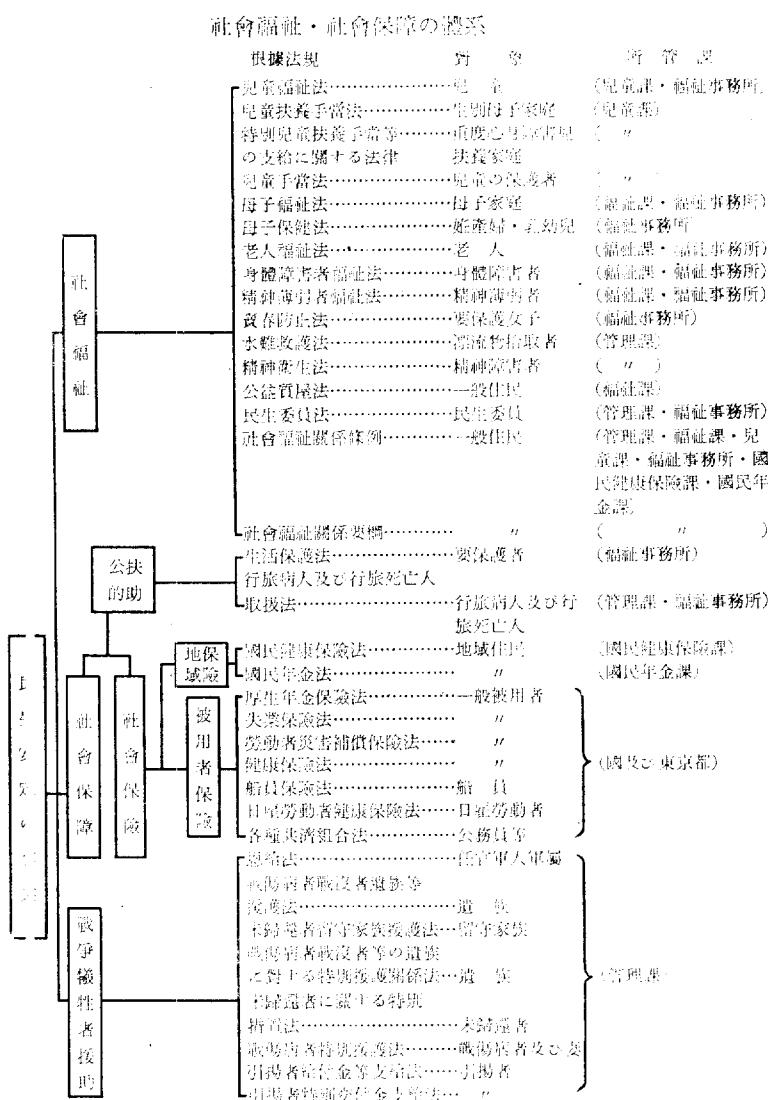
③ Ernest Greenwood, “Attributes of a Profession,” Social Work, Vol. 2, No. 3 (July 1957), p. 30. 를 참조

機關에 의해 실시되는 社會事業은 社會福祉의 증진에 중요한 위치를 차하고 있지만, 社會保障에는 포함되지 않는다.⁽⁴⁷⁾ 그러나 社會保障體系内에서 公共機關에 의해 제공되는 福祉서비스에는 社會事業의 性格의 프로그램을 포함하므로 社會保障과 社會事業의 구분은 획일적으로 하기 곤란하다. 또 社會保障體系를 社會保險, 公的扶助, 公共서비스로 구분하는 것이 보통인데⁽⁴⁸⁾ 社會保險, 公的扶助, 社會福祉 및 公衆衛生으로 구분하는 경우도 있으며 이때! 社會福祉 및 公衆衛生은 公的서비스에 해당하는 것으로 볼 수 있다.⁽⁴⁹⁾

(47) Walter A. Friedlander and Robert Z. Apte, op. cit., p. 5.

(48) 申相浩, 福祉行政의 分類, 老人福祉研究, Vol. 3, 韓國社會事業大學, 1980. pp. 19-21.

(49) 예를 들면, 日本東京의 港區의 社會福祉 및 社會保障의 體系를 보면 다음과 같다.



III. 社會福祉政策의 接近方法

生活의 質을 높이기 위한 社會福祉政策의 研究에 대한 接近法을 명확한 基準에 의한 것은 아니지만 밀접한 相互關聯이 있다고 생각되는 것으로서, 論議의 目的에 따라 政策分析의 觀點과 福祉水準의 測定方法으로서 社會指標論의 觀點으로 나누어 論議하고자 한다.

1. 政策分析的 接近方法

社會福祉의 概念과 마찬가지로 政策의 概念도 주장하는 學者에 따라 多樣한 意味를 가지고 표현되고 있다. 즉 政策은 막연히 “重要한 決定”으로 사용되기도 하나⁽⁵⁰⁾ D. Easton은 政策을 全體社會를 위한 諸價值의 權威的인 配分”(the authoritative allocation of values for the whole society)으로 定義한다.⁽⁵¹⁾ 또 “企劃選擇의 實體”(the substance of planning choice)”라고 설명되는가 하면⁽⁵²⁾ G. Mangum은 “現在나 未來의 決定을 案内하고 決定하기 위해 주어진 條件을 반영하여 여러가지 代案들 가운데서 선택된 一定한 行動의 經路”라고 정의하고 있다.⁽⁵³⁾ 이러한 각각의 定義는 “政策”이라는 用語의 어떤 側面을 강조하는가에 따라 다르게 표현되고 있는 것 같다. 즉 政策을 定義하는 사람과 目的 및 觀點, 그리고 分析方法에 따라 政策의 定義는 差異가 나기 마련이며 모든 分析에 일반적으로 적용될 수 있는 政策의 定義를 내리기는 매우 곤란하다.⁽⁵⁴⁾

그러므로 여기서는 政策을 社會福祉라는 脈絡에서 公共機關이나 民間團體의 社會福祉活動을 위한 選擇이나 決定과 關聯된 “經路 혹은 行動의 計劃”(a course or plan of action)이라는 意味로 파악하고자 한다.

社會福祉政策의 分析에 대한 接近法은 서로 명백히 구분되는 領域이 있는 것은 아니지만 過程에 關한 研究(studies of process), 產出의 研究(studies of product) 및 成果에 關한 研究(studies of performance)로 구분할 수 있다.⁽⁵⁵⁾

1) 過程側面의 研究(studies of process)

社會福祉政策에 대한 過程을 研究하는 分析의 觀點은 社會政治의 變數와 技術·方法論의 變數들과 관련된 政策形成의 動態 (the dynamics of policy formulation)에 초점을 두

○ 기서 社會保障을 넓게 해석하여 社會保險, 公的扶助 및 社會福祉를 포함하는 것으로 해석할 수 있는 데 여기서 社會福祉의 意味는 公共서비스에 해당한다고 보겠다. 港區의 社會福祉, 東京都港區厚生部, 昭和 51年版, p. 8. 參照

(50) 亂煮外共著, 政策學概論, 法文社, 1976, p. 34.

(51) David Easton, The Political System (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1953), p. 129.

(52) Martin Rein, op. cit., p. xiii

(53) Garth Mangum, Emergence of Manpower Policy (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969), p. 130.

(54) 亂煮外共著, 前揭書, p. 33.

○ Robert Presthus, Public Administration, 6th ed. (New York: The Ronald Press Company, 1975), p. 15.

(55) Neil Gilbert and Harry Specht, op. cit., pp. 9-12.

는 接近方法이다. 즉, 한 社會內에서 企劃資料의 投入物과 여러가지 政治的 集團과 政府 및 기타의 組織의 團體들의 關係와 相互作用이 어떻게 政策形成에 影響을 미치는 가를 파악하려는다 그 研究의 目的이 있다. 政策決定이 이루어지는 全體社會構造 (the societal context)와 政策決定過程에 參與하는 多數의 行態와 動機 그리고 政策形成過程의 諸段階에 관連된 問題들을 그 研究對象으로 한다. 그러므로 이 接近法은 政策이 形成되는 過程을 몇 段階로 구분하여 各 段階에서 그와 관連된 여러가지 變數들이 어떻게 相互作用하는가, 그리고 이러한 變數들이 政策結果에 어떤 影響을 미치는가를 分析하는 것이 필요하다.

이러한 政策形成過程에 대한 모델은 그 사용하는 用語와 段階를 區分하는 方法에 따라 다양하게 제시되고 있으나⁽⁵⁶⁾ 모델들의 內容과 기술되는 過程의 進行은 매우 유사하다. 이러한 모델들간의 差異는 一般化의 程度에 따라 나타나는 것으로 볼 수 있다. 이러한 過程모델은 몇 段階로 그 過程을 구분하는 各 段階들간의 複雜한 피드백 (feedback)과 같은 相互作用을 반영하지 못한다는 점과 또 이러한 過程을 누가 아니셔티브를 가지고 진행시키는 지도 설명하지 못한다는 弱點을 가지고 있다.

2) 產出側의 研究(studies of product)

企劃過程의 產出은 一連의 政策選擇이며 이러한 政策選擇은 事業建議案이나 法令 혹은 事業으로 전 단계 計劃內의 構造로서 나타난다. 產出의 研究라는 社會福祉政策의 分析的 接近法은 政策이 形成되는 社會政治的 過程을 검토하는 社會福祉政策의 過程의in 接近法이나, 政策의 累積的 結果를 평가하는 社會福祉政策의 成果의 接近法과는 달리 政策設計의 構造의 構成要素를 分解하고 區別함으로써 選擇의 次元(dimensions of choice)을 형성하여 政策設計를 구성할 選擇의 形式과 實體는 무엇이며 이러한 選擇은 어떤 選擇을 排除하였고, 그 選擇을 支持하는 價値·理論·假定은 무엇인가라는 選擇의 問題에 分析的 焦點을 맞추

(56) 예를 들면 ① Alfred Kahn, *Theory and Practice of Social Planning*, (New York: Russell Sage, 1969), p.61. 에서는 Planning Process라는 명칭으로 ① Planning instigators ② Explorations ③ Definition of the planning task ④ Policy formulation ⑤ Programming ⑥ Evaluation & feedback의 6段階로 區分하고 있고,

② Perman and Gurin, *Community Organization and Social Planning*, (New York: John Wiley & Sons, 1972), pp.58-74. 에서는 Problem-Solving Process라는 제목으로 ① Defining the Problem ② Establishing Structural and Communications Links for Consideration of the Problem ③ Study of alternative Solutions and adoption of a policy ④ Development and implementation of a program plan ⑤ Monitoring and feedback로 區分하고 있다.

③ Howard Freeman and Clarence Sherwood, *Social Research and Social Policy*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970), pp.3-16. 에서는 Social Policy Development Process라는 명칭으로 ① Planning ② Program development and implementation ③ Evaluation의 3段階로 區分하고 있으며,

④ N. Gilbert and H. Specht, op. cit., pp.16-20에서는 ① Identification of problem ② Analysis ③ Informing the public ④ Development of policy goals ⑤ Building public support and legitimization ⑥ Program design ⑦ Implementation ⑧ Evaluation and assessment의 8段階로 區分하고 그와 관連된 專門家의 役割을 설명하고 있다.

는 接近法이다. 모든 사람에게 均等하게 利益을 分配하는 社會福祉政策은 거의 없다고 할 수 있으며 政策企劃家가 바람직하다고 생각하는 것과 現實的인 狀況이 要求하는 것, 그리고 大衆이 지지하는 것 사이에 相互逆關係(trade-offs)가 존재할 때는 選擇은 不可避하며 계속적으로 選擇은 行해질 수 밖에 없다. 또 科學的 知識으로 무장되어 있을지라도 現代社會는 특히 社會福祉政策에 있어서 對立되며 그리고 同時に 共存하는 價值나 目標들 사이에 매우 어려운 選擇에 直面하게 된다. 여기에 具體的인 特定한 政策과 밀접한 관연이 있는 하나 혹은 다른 選擇으로서가 아니고 社會福祉政策이라는 脈絡에서 전반적인 政策設計를 위한 體系的인 產出로서의 接近方法이 요구된다.

N. Gilbert와 H. Specht는 이러한立場에서 社會福祉政策을 市場밖에서 기능하는 施惠分配機構라는 分析의 틀 (frame work) 내에서 分析하고 있다. 그들은 施惠分配의 틀내에서 社會福祉政策을 무슨 惠澤을 누구에게 제공하고, 이러한 施惠를 어떻게 전달하며 어떻게 그려한 基金을 調達할 것인가를 결정하는 原則 혹은 指標들 가운데의 選擇으로서 파악하고 있다. 즉, 社會福祉政策을 施惠分配의 基準(basis of social allocation), 社會的 供與의 性質(nature of social provisions), 傳達體系의 構造(structure of the delivery system), 및 財政의 方式(mode of finance)이라는 4가지 構成要素로 구분하여 代案選擇의 次元을 구성하고 각 代案選擇에 대해서 價值와 理論이라는 次元을 결합시켜 體系的으로 社會福祉政策을 分析하고 있다.⁽⁵⁷⁾

이러한 接近法의 주된 長點은 社會福祉 政策에 대해 광범한 洞察力を 제공하고 편리하고 의미있는 一連의 概念을 갖게 한다는 점을 들 수 있을 것 같다.

3) 成果側面의 研究(Studies of Performance)

成果側面의 接近方法은 政策選擇의 事業의 結果에 대한 記述과 評價에 관한 分析을 말한다. 成果는 그 事業實施로 인한 事業前과 事業後의 差異로 측정되며, 質的·量的인 資料의 蒐集과 調査方法論을 비롯한 여러 學問들의 方法論의 道具를 적용하여 측정할 수 있다. 이러한 接近法에서는 얼마나 그 事業이 잘 수행되었는가, 그 영향은 무엇인가라는 두 개의 質問에 대한 대답이 요구된다.

成果의 1) 接近法은 事業의 境界가 보다 분명하기 때문에 過程研究나 產出研究보다 더 客觀的이며 體系的인 觀察이 可能하다는 長點이 있으나 이를 위해서는 生活의 質(quality of life)을 나타내주는 質的·量的인 社會指標가 體系的으로 확립되어 있는것이 前提가 된다. 그러나 社會福祉프로그램의 實體가 계속적으로 변할 뿐만 아니라, 프로그램이 너무 많기 때문에 綜合的인 研究가 곤란하여 部分밖에 다루지 못한다는 약점이 있을 수 있다.

2. 社會指標論의 接近方法

1) 社會指標(Social Indicators)의 背景

(57) Neil Gilbert and Harry Specht, op. cit., pp. 24-49. 참조

經濟社會政策을 비롯한 모든 政策의 궁극的인 目的是 國民의 福祉水準의 向上에 있다고 볼 수 있다. 그러기 위해서는 現在의 福祉水準의 程度를 測定하는 것이 필요하다. 이러한 福祉水準의 測定方法에 관해서 여러가지 意見이 나왔으나 그 方法의 內容은 수시로 变해왔다. 過去에는 國民의 福祉水準을 所得과 消費의 水準에 의해 測定하는 經濟的 指標로서 測定하고, 政策의 重點을 國民所得을 증대시키는 經濟成長政策에 두어 왔다.

그러나 이러한 經濟成長이 반드시 福祉向上 그 自體는 아니며 所得水準의 向上이 바로 福祉向上을 가져오지 않는다는 批判이 先進國에서 일어났다. 즉 經濟成長은 3個의 側面에서 福祉에 관한 問題를 제기 하였다.⁽⁵⁸⁾

첫째, 經濟成長은 所得水準의 向上이라는 面에서 福祉向上에 기여한 反面, 環境破壞, 인플레, 犯罪, 交通難 및 갖가지 社會不安과 病理 등의 反福祉的 要素들을 鉴증시켰다. 이러한 經濟成長의 結果를 측정할 수 없었던 經濟指標의 限界가 큰 問題意識으로 제기 되었다.

둘째, 所得水準의 向上은 人間의 欲求를 多樣化시켰다. 精神的인 滿足은 종래의 經濟統計로서는 測定할 수 없게 되었다. 여기서 經濟統計의 限界를 넘어 福祉水準測定을 위한 새로운 指標의 作成이 要請되게 되었다.

세째, 所得增大와 生活與件의 向上에도 불구하고 人間欲求의 증대 속도가 經濟發展을 앞지르고, 또는 經濟發展 스스로가 不平不滿의 原因이 되는 등 人間의 不平不滿은 比例해서 증가하고 있다. 여기에 先進諸國에서 福祉水準測定을 위한 새로운 指標에 대한 관심이 더욱 高潮化되어 가고 있다.

한편, 社會指標에 대한 관심은 開發途上國에서도 社會開發政策과 관련하여 점차 높아지고 있다. 社會開發의 概念 역시 社會福祉의 概念과 마찬가지로 各國의 經濟·社會的 背景에 따라 다르게 해석된다. 즉 先進國에서는 주로 經濟成長의 結果로 빚어진 病理를 事後의 으로 治療하는 의미로 사용되나 開發途上國에 있어서는 事後處理的인 것이 아니라 오히려 經濟開發의 先行條件整備 또는 兩者並行의인 것이어야 하는 것으로 이는 UN에서 말하는 開發途上國家를 대상으로 하는 社會開發의 意味로 사용된다. 이와 같은 意味의 均衡있는 社會經濟開發計劃은 社會體制의 目標設定과 效果의 測定을 위해 國民의 福祉水準을 나타내는 社會指標에 대한 관심을 제고시켰다. 즉 社會開發을 위한 道具로서 社會指標의 必要성이 높아진 것이다.

과거의 福祉指標로서의 所得概念의 批判으로부터 社會福祉水準測定의 諸方法을 보면 다음과 같다.⁽⁵⁹⁾

첫째, 社會目的別 GNP의 推計로서 GNP가 生產된 財貨와 서비스를 生產, 分配, 支出의

(58) 社會指標, 國民生活審議會調查部編, 東京, 昭和 50年, pp. 1-3.

(59) 上揭書, pp. 4-10.

라는 3個의 側面에서 과학적으로써 生産된 GNP가 어떤 社會目的에 사용되었는가를 밝힐 수 없는 // 반해, 社會目的別 GNP는 그 用途別 分類를 明白히 하고 각 社會目的을 위해서 어느 程度의 資源이 사용되었는가를 表示하는 것이다.⁽⁶⁰⁾

둘째, 經濟的 社會的 活動의 測定에 있어서 GNP의 限界를 批判하고⁽⁶¹⁾ 이에따라 GNP를 수정함으로써 福祉指標에 接近하는 方法으로서 ① 福祉의 GNP ② MEW (Measure of Economic Welfare) ③ NNW (Net National Welfare)가 있다. 이 福祉의 GNP는 A.W. Sametz에 의해 提案된 것으로서, GNP가 福祉의 變化를 나타내는 指標로서는 不充分하여 現在의 GNP에 必要한 要因 즉 生活의 實質, 餘暇의 價值, 主婦의 活動, 都市化와 工業化에 따른 費用의 증가 및 政府의 必要惡的인 活動 등을 加減함으로써 福祉의 GNP를 조정하려고 한다.⁽⁶²⁾

MEW (Measure of Economic Welfare)는 W. Nordhaus와 J. Tobin에 의해 提案된 것으로 福祉指標로서 GNP 보다는 消費側面을 강조하여 GNP를 수정하고 있다.⁽⁶³⁾

NNW (Net National Welfare)는 日本의 經濟審議會 NNW 開發委員會에 의해서 經濟社會基本計劃策定作業의 일환으로서 채택된 것이다.⁽⁶⁴⁾ NNW는 基本的으로 MEW를 토대로 하고 있다. 즉, 每年的 消費를 流量(flow)으로서 計測하여 하나의 福祉指標를 구성하려는 것이다. NNW는 國民所得에 포함되고 있는 財貨와 서비스에 대해서 종래에 國民所得에 포함되지 않았던 項目에 대해서도 國民에게 便宜을 주는 것은 消費로 간주하고, 또 종래 消費로 異構되었던것의 一部를 除去함으로써, 國民의 經濟的 福祉를 構成하는 量을 國民所得에 있어서 適切히 표시하려고 한다.

세째, 資產(stock) 分析의 方法이 있다. 위에서 말한 福祉指標들이 모두 流量(flow)을 과 악하려는 것이나, 資產(stock) 分析은 住宅, 個人資產의 水準 등에 초점을 맞추고 이를 中心으로 과 악하려는 方法이다.

네째, 社會指標(Social Indicators)가 있다.

다섯째 國民選好度調查등의 意識調查가 있다. 이것은 國民 또는 住民이 무엇을 바라고 있는가, 혹은 현재의 福祉의 水準에 대해서는 滿足하고 있는지 與否를 調查 測定하려는 것이다. 현대 各方面에서 행해지고 있는 앙케이트 調查는 이런 性質의 것이라 할 수 있지만 綜合的 意味의 滿足度調查 혹은 選好度調查는 충분히 행해지고 있지 않다.

(60) 社會目的別 GNP는 L.A. Lecht가 提案한 것이다. L.A. Lecht, Goals, Priorities and Dollars, the Next Decade, 1969.

(61) F. T. Juster, "On the Measurement of Economic and Social Performance," 50th Annual Report of the National Bureau of Economic Research, Sept., 1970.

(62) A. V. Sametz, "Production of Goods and Services, the Measurement of Economic Growth," in Indicators of Social change, Concepts and Measures, ed. by E.B. Sheldon and V.E. Moore, 1978

(63) W. Nordhaus and J. Tobin, Is Economic Growth Obsolete?, NBER, 1972.

(64) 經濟審議會, NNW 開發委員會「NNW 開發委員會報告 新しい福祉指標 NNW」東京, 1973.

2) 社會指標의 概念

社會福祉水準을 測定하기 위해 開發된 社會指標의 概念定義, 內容 및 體系에 관해서 아직 統一된 것은 없다.

1970年 이후 會員國에 適用하기 위해 社會指標를 開發한 OECD의 定義에 의하면 社會指標란 첫째, 社會經濟計劃의 主된 目標인 社會需要, 社會의 欲求 및 問題點을 發掘하고 둘째, 目標에 가接近 또는 後退를 測定表示하며, 세째, 專門家의 討議와 政策當局의 意思決定을 誘導即發한다는 세가지 一般的의 目標를 가진 情報體系라고 定義하고 있다. 또 1969年에 美國의 保健教育厚生省(HEW)이 발표한 報告書에서는 “社會指標(Social Indicators)란 社會의 重要部門에 關한 均衡있는 判斷을 可能도록 하기 위한 現實의이고 規範의 重要事項에 關한 統計이다.”⁽⁶⁵⁾라고 定義하였으며, 1970年에 日本의 東京都가 出刊한 「二基準點方式에 依한 福祉指標의 試圖」에서는 “社會指標란 社會體系의 狀態의 諸側面과 그 活動水準 등을 표시하는 一連의 數值로서 社會的 變數 또는 社會統計와 同義語로 해석해야 한다”고 指摘하고 있다. 이 報告書를 작성한 富永健一氏는 “社會指標란 國民生活의 諸領域의 하나 하나로부터 國民個個人의 享受하는 實物量을 測定하는 것과 같은 非貨幣的 指標와 實物的指標이 다.”⁽⁶⁶⁾라고 定義하였으며, 1979年에 韓國의 經濟企劃院에서 發行한 「韓國의 社會指標」에는 “社會指標란 역사적 흐름 속에서 우리가 처해 있는 社會的 狀態를 總體의이고도 集約的으로 나타내어 生活의 量的 側面은 물론, 質的 側面까지도 測定함으로써 人間生活의 全般的 福祉程度를 파악 가능케 하여 주는 尺度이다.”⁽⁶⁷⁾라고 定義하고 있다. A.D.Biderman은 “社會의 重要한 狀況에 關하여 指數(Index)로서 數量化된 資料에 關하여 言及하는 併限된 意味”로서 사용되어야 한다고 하며,⁽⁶⁸⁾ E.B. Sheldon과 W.E. Moore는 “社會指標는 어떤 規範的 基準(normative criteria)에 의하여 評價할 때, 進步의이든 退步의이든 間에 社會的 領域의 어느 한 局面의 現在의 狀態나 또는 過去, 未來의 傾向에 關한 狀態를 해소하는 指針이다.”⁽⁶⁹⁾라고 定義하고 있다.

이와 같이 社會指標의 概念에 대한 定義는 매우 多양하나, 社會指標는 現代의 多樣한 欲求達成水準을 體系的으로 파악하는 有效한 手段으로서 제시된 것으로서 과거의 貨幣的 評價를 中心으로 한 經濟的 指標를 포함할 뿐만 아니라 非貨幣的 指標까지 포함한다는 점에 있어서는 共通의이다. 社會指標를 經濟的 指標와 對立되는 概念으로 사용하는 경우도 있으

(65) U.S. Department of Health, Education and Welfare, "Toward a Social Report" (Government Printing Office, Washington, D.C., January. 1969), p.97.

(66) 富永健一 “社會指標의 社會計劃,” 中央公論, 1971年 8號, 參照

(67) 韓國의 社會指標, 經濟企劃院, 1979, p.14. 參照

(68) Alber D. Biderman, "Social Indicators and Goals" in R.A. Bauer ed., Social Indicators, (Mass : Cambridge, MIT Press, Forth Printing, 1972) pp.9-18.

(69) E.B. Sheldon and W.E. Moore, eds., Indicators of Social Change, (New York: Russell Sage Found 1968), p.4.

나, 社會指標를 政策決定에 活用하기 위해서는 資源의 經濟社會的 配分은 基本的으로 GNP 등의 經濟的 指標에 의해서 고려해야 하는 까닭에 이러한 經濟指標와의 結合이 必須의이라고 하지 않을 수 없다. 따라서 社會指標는 GNP, NNW 등과 같은 貨幣的 指標를 代身하는 것이 아니라 이를 補完하는 性格으로 보아야 할 것이다. 앞으로 社會指標의 內容과 體系를 統一化하여 國際間의 比較를 할 수 있도록 하는 것이 重要한 課題라 할 수 있다.

3) 社會指標의 目的

OECD는 社會指標의 定義에 따른 社會指標를 作成하는 目的을 보면 經濟社會計劃의 最終目標인 社會需要, 欲求, 問題點을 識別하고 이들의 目標達成度와 未達成 또는 後退를 測定 表示하고 公共의 論議와 政府의 意思決定을 誘導·改善해 나가는 것에 있다고 설명하고 있다. 이는 보다 具體的으로 段階에 따라 보면

첫째, 國民의 福祉水準의 全體的 分析과 判定,

둘째, 社會報告의 作成

세째, 社會計劃의 作成으로 구분할 수 있고 여기서 直接的인 目的을 어느 것으로 정하느냐에 따라서 社會指標의 內容, 體系, 規模가 달라질 것이다.

個個人의 福祉狀態의 測定比較는 經濟社會에 있어서의 問題點의 發見과 經濟社會開發政策의 立場에 不可缺한 까닭에 첫째의 目的是 둘째와 세째 目的을 위해 基本的인 것이라고 할 수 있다. 韓國의 經濟企劃院에서 作成한 「韓國의 社會指標 1979」에서도 社會指標의 機能을 國民生活의 福祉水準 測定과 社會狀態의 綜合的인 測定, 社會變化의豫測, 및 社會開發政策의 成果測定에 두고 있다.⁽⁷⁰⁾

美國의 경우 1966年에 Daniel Bell을 委員長으로 하여 「社會指標委員會」가 구성되어 社會報告作成이 시도되었다. 그 結果가 1969年에 保健教育厚生省에 報告되었는데 여기서 指摘된 事項가운데 “社會報告의 目的是 社會 또는 國民生活의 現狀과 그 變化를 파악하고 問題를 白演하여 政策改善에 기여하는데 있다.”고하여 社會指標의 役割을 社會報告에 관한 全體的인 體系的 整理를 부여하는 동시에 社會狀態를 數量的으로 表示하는 것으로 보고 있다.

英國의 경우 中央統計局(CSO)에서 「Social Trends」가 公表되고 있는데 現狀의 統計案일 뿐 體系的인 社會指標라는 形式으로 정리되어 있지는 않다. 1970年에 作成된 美國의 商務省의 「Social Indicators」도 이 「Social Trends」와 同一한 것이다.

日本의 경우 1972年, 1973年에 「國民生活白書」라는 社會報告書를 작성하였으나 여기서도 社會指標가 體系的으로 活用 및 適用되어 있지 않다.

韓國에서도 社會統計體系化에 關한 UN(UN 統計委員會 17次會議議決, 1969)의 報告에 의거하여 UNFPA의 資金支援을 받아 1975年 10月 1일부터 韓國開發研究院(KDI)과 政府의

(70) 舊國의 社會指標, 前揭書, pp. 14-15.

共同作業으로 350개의 指標를 體系化하였고 이를 토대로 1978年에는 114個指標를 作成하여 政府案으로 公表한 바 있으며 1979年에는 社會統計調查 실시 등으로 이를 補完發展시켜 128개의 指標로 확대하게 되었다.

社會開發計劃이란 資源의 各 社會目標分野에 대한 配分計劃이라고 할 수 있으며 보다 넓은 觀點에서 보면 經濟社會計劃 가운데의 社會計劃이라고 할 수 있다. 社會開發計劃 및 政策을 위해서는 보다 數量的인 詳密한 分析이 요구되기 때문에 이러한 社會指標가 아직 體系的으로 活用되거나 適用되지는 않는 것 같다. 計劃이란 政策目標分野를 定하고 그 각각에 관한 目標值를 設定하여 그것을 달성하기 위한 政策手段을 明白히 하는 것이므로 社會指標가 갖는 機能은 社會計劃에 있어서 가장 그 效果를 나타낸다고 보아야 한다. 그리고 社會指標의 役割은 社會目標의 體系를 明白히 하고 現在의 狀態를 評價하는 手段이며 最低生活水準과 같은 規範的인 判斷을 目標概念에 결부시킬 수 있다. 또 社會指標를 社會開發計劃에 適用하는 具體的인 方法으로 社會體系模型 또는 社會指標를 포함한 社會經濟計量模型의 作成, 社會指標의 財政政策 또는 PPBS와의 結合 등을 들 수 있다.⁽⁷¹⁾

IV. 結論

序論에서 제기한 問題意識과 研究內容 및 範圍에 따라서 主題를 展開 試圖하였다. 그것을 要約하면 다음과 같다.

社會福祉의 概念에서는 社會福祉政策의 對象과 範圍를 명백히 하기 위한 社會福祉의 屬性과 社會福祉의 概念을 論議하였으며 그와 類似概念을 여러가지 次元에서 比較 說明하였다. 또 社會福祉政策의 接近方法에서는 社會福祉實現을 위한 方法으로서 分析의 單位(unit of analysis)를 政策分析의 側面에서 過程의 側面(process), 產出의 側面(product), 成果의 側面(performance)으로 나누어 검토하였고, 社會福祉水準의 測定方法을 分析의 單位로 삼아서 社會指標的方法의 背景과 類似한 方法들과의 比較 및 社會指標의 概念과 社會指標의 作成目的을 주로 검토하였다.

社會指標와 관련하여 제기되는 問題로서, 福祉社會目標의 體系化, 指標의 概念整理, 指標의 範圍, 指標의 代表性과 包括性, 指標의 綜合化와 加重值, 指標의 表示方法, 指標와 意識調查 등 몇 가지의 問題들은 앞으로의 研究課題로 삼기로 하고 本論文에서는 제외하였다.

(71) ① J. Drewnowski, A Planning Model for Social Development, U.N.R.I.S.D. 1968.

② 鶴野公郎「社會指標—發展の系譜とマクロ社會指標モデル」日本經濟研究所, 昭和49年3月
참조