

社會福祉指標의 設定 및 價値判斷에 관한 研究

Indicators of Social Well-being: Conceptual Structure and Value-judgement

金 銑 基

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 社會福祉의 概念
- III. 社會福祉指標의 構成을 위한 理論的 接近
- IV. 社會福祉指標에 대한 價値判斷
- V. 社會福祉指標의 構成要素에 대한 評價: 事例 研究
- VI. 結 論

I. 序 論

生活의 質(quality of life) 또는 社會福祉(social well-being)의 指標에 대한 學門的 關心이 增大되기 시작한 것은 O.D. Duncan이 “社會指標運動(Social Indicators Movement)”이라 命名한 새로운 傾向이 나타났던 1960年代 中半以後 부터이다. 원래 社會指標運動은 經濟指標의 過信에 대한 反作用으로부터 出發했다.

GNP로 代表되는 經濟指標가 그때까지 政府의 여러가지 政策遂行을 支援해 온 것은 事實이지만 점차 社會가 發展하고 人間의 欲求 및 價値體系에 變化가 일어나면서 經濟指標가 갖는 限界가 露程되고 동시에 새로운 社會指標의 開發에 대한 必要性이 臺頭되었다.

貨幣價値의 尺度에 대한 지나친 強調로부터 若起되는 誤謬를 Gross는 “經濟的 俗物主義(ec-

onomic philistinism)”라고 비꼬아 表現한 바 있거니와¹⁾ 經濟指標는 社會福祉에 關聯된 여러 側面—生活의 質, 公平性, 經濟發展의 附隨效果 또는 外部效果 등—에 대한 評價에 分명한 限界를 지니고 있다.²⁾

이젠 적어도 豐饒의 逆說(paradox of affluence)을 經驗하고 있는 대다수의 國家에서는 生活의 質이 單純한 物質的 富의 函數가 되지 못하고 있다.

社會福祉指標에 대해서는 그동안 各分野에서 수많은 研究가 進行되어 왔으나 아직도 指標研究에 隨伴되는 基本的 問題들에 대해 明白한 解決은 提示되어 있지 않다.³⁾

1) B.M. Gross, “A Historical Note on Social Indicators,” in *Social Indicators* edited by R.A. Bauer, The M.I.T. Press, 1966, p. ix.

2) 經濟指標에 대한 批判은 다음의 4 가지로 要約할 수 있다.

첫째, 心理的 滿足, 幸福 또는 삶의 成就感에 대한 評價에 限界가 있다.

둘째, 財貨와 서비스의 市場價格이 반드시 그것으로 얻어지는 福祉의 內容과 一致하지는 않는다.

셋째, 經濟指標에는 市場에서 이루어지지 않는 活動이 考慮에서 排除되어 있다.

넷째, GNP尺度는 대로 重要的 分配的 效果를 平均化함으로써 結果를 糊塗할 수 있다.

M. Carley, *Social Measurement and Social Indicators*, George Allen and Unwin, 1981, pp. 17~18.

3) 社會指標에 關聯된 基本的 問題點으로 Knox는

특히 社會福祉指標가 地域의 次元에서의 比較를 目的으로 할 때는 問題의 解決이 더욱 어려워진다. 一般的으로 社會福祉指標의 研究는 ① 社會福祉의 內容 및 意味에 대한 定義 ② 社會福祉의 指標體系에 대한 構造의 決定 ③ 指標의 選擇 및 操作的 變換 ④ 實際測定段階의 4 가지 過程으로 構成되어 있다.⁴⁾

이 過程에서 社會福祉指標의 研究에 가장 關鍵은 그 社會의 環境, 文化的 與件과 利害集團의 關心을 가장 잘 反映할 수 있는 指標를 選擇하는 일이며, 이를 爲해서는 社會福祉의 概念定立과 指標體系의 構造決定이 前提되어야 한다.

이러한 脈絡 아래 本 研究에서는 社會福祉의 概念과 指標의 構造에 대한 理論의 接近을 試圖하고 指標의 構成要素에 대한 價値判斷의 意義, 方法 및 具體의 事例研究를 紹介한 뒤, 실제로 우리 나라의 경우 社會福祉指標의 構成要素에 대한 認識에 어떤 特性이 있는지를 調査·分析하고자 한다.

II. 社會福祉의 概念

1. 社會福祉의 概念의 多樣性

社會福祉(social well-being)란 生活水準(level

다음 세 가지를 들고 있다.

첫째, 客觀的인 社會與件을 測定할 수 있는 資料의 有用性 및 信賴性確保의 問題

둘째, 指標에 關聯된 概念의 不明確性의 問題

셋째, 여러 指標의 計量的 統合에 수반되는 價値判斷의 問題

P.A. Knox, "Social Well-being and North Sea Oil: An application of Subjective Social Indicators," *Regional Studies*, Vol. 10, 1976, p. 423.

- 4) W. Zapf, "Systems of Social Indicators: Current Approaches and Problems," *International Social Science Journal* Vol. 27, 1975, pp. 479-498.

of living), 生活의 質(quality of life), 社會的 滿足度(social satisfaction), 社會的 福利(social welfare) 및 生活의 基準(standard of living) 등의 매우 多樣한 概念이 重複된 包括的 用語이다.⁵⁾

이러한 包括的이고도 推象的 概念을 明確하게 定義하는 일은 매우 어려우며 실제로 그간의 研究를 보면 각각의 特別한 目的에 맞추어 概念이 適用되어 왔다. 따라서 社會福祉의 概念은 어느 정도는 時代, 地域 및 概念의 用途에 따라 달라지며, 普遍的 定義를 내리는 것에 實益이 없어도 있지만 多樣한 概念 사이에 通用되는 몇가지 一般的인 見解는 있다.⁶⁾

첫째, 生活水準과 生活의 基準을 比較해 보면 生活水準이란 福祉의 事實的 狀態(factual circumstance), 즉, 地域社會의 需要나 欲求의 實質的 滿足程度를 意味하며, 生活의 基準이란 地域社會가 그렇게 되기를 바라는 狀態를 말한다.

둘째, 가장 흔히 對比되는 概念으로서 經濟的 福利(economic welfare)와 社會的 福利(social welfare)의 區別을 보면 經濟的 福利란 貨幣를 통해 購入하거나 또는 公共部門이 供給하는 財貨와 서비스의 消費로부터 얻어지는 것을 뜻하는데 비해 社會的 福利는 人間의 生活 또는 生存의 質的 側面에 기여하는 모든 것을 包含하는 概念이다.

셋째, 生活의 質이란 概念도 역시 福祉에 대한 包括的 表現이지만 일반적으로 保健, 教育, 厚生, 醫療서비스와 같은 不完全 公共財(impure public goods)의 量과 分配側面을 強調한 概念이다.

5) B.E. Coates, et al., *Geography and Inequality*, Oxford University Press, 1977, p. 9.

6) 以下の 論議에 대해서는 B.E. Coates, et al., *ibid.*, p. 9~10을 參照.

네째, 社會的 滿足度의 概念도 福祉의 多次元의 側面을 網羅한 意味이지만 특히 客觀的 現實 與件에 대한 集合的인 心理反應을 強調하고 있다.

그러나 이상의 用語들은 概念에 있어 「뉴앙스」와 強調하는 바의 差異에도 불구하고 明確하게 區別지어 使用되는 것은 아니며 研究者의 研究 目的 및 社會의 環境에 따라 多樣하게 混用되고 있다.

2. 需要側面에서의 社會福祉

가. 需要(needs)와 欲求(wants)

人間은 需要와 欲求의 滿足을 必要로 하며 이것이 人間活動의 動機가 된다. 需要와 欲求의 滿足에는 他人과의 協同이 要求되며 어느 누구도 自充的일 수는 없다. 동시에 그들 相互間에는 競爭이 發生하며 需要와 欲求를 充足시키려는 人間의 行動에 대한 規制야말로 社會關係, 政治制度 및 生産形態를 決定짓는 根源이 된다.

따라서 社會福祉는 그것이 어떻게 定義되고 測定되든지간에 그 構成要素는 需要의 範疇에 바탕을 두고 있다. 특히 社會福祉가 生活의 基準(standard of living)의 概念을 토대로 操作化될 때는 사람들이 必要로 하는 것과 관련된 實質的 生活條件이 과연 무엇인지를 알아야 한다.⁷⁾

欲求와 需要의 區別은 人間의 滿足이 어디에 根據하고 있는지에 대한 端緒가 될 수 있다. 일반적으로 需要란 個人에게 必須不可缺한, 또는 緊要한 것이라는 意味一單純한 貪慾的 欲望이 아닌—를 갖고 있다. 따라서 需要에는 어떤 基準이 있게 마련이며, 예컨대 身體의 維持에 所 要되는 特定한 醫療서비스나 最小限의 營養攝取

같은 것을 말하며 이 基準을 넘어선 要求值을 欲求라 한다.

需要의 概念은 實際로 매우 多樣하게 定義되고 있지만 대략 理論的으로 4 가지 接近이 試圖되고 있다.⁸⁾

첫째는 가장 直接的인 方法으로서 專門家나 行政官僚가 어떤 주어진 狀況에 대해 내리는 定義이며 여기에는 規範的 需要(normative needs), 絶對的 需要(absolute needs), 基本的 需要(basic needs) 같은 것들이 包含된다. 둘째로는 한 地域의 實際 서비스 供給水準을 他地域의 그것과 比較하여 兩地域間의 隔差로서 定義하는 方法이 있다. 셋째는 消費者行動의 側面에서 내리는 定義이며, 消費者의 “表現된 需要(expressed need)”의 尺度로서 市場需要(market demand)를 利用하는 方法이다. 마지막으로는 需要를 欲求나 潛在的 需要(latent demand)와 같은 意味로 把握하는 경우를 들 수 있다. 이때의 需要는 他人이 누리고 있는 福祉의 水準이 特定集團에 不足되었을 때 나타나는 欲求로서 소위 Runciman이 말하는 “相對的 剝奪感(relative deprivation)”의 意味로 解釋할 수 있다.

그러나 이와 같은 接近方法에는 각자가 갖는 限界點이 있다. 예를 들어 福祉의 概念에 대한 代表的 接近方法인 基本需要의 側面을 보더라도 實際的인 適用에서는 溫情主義(paternalism)의 影響을 받는 수가 있으며,⁹⁾ 基本的 需要와 上位 需要(higher needs) 사이를 區分하는 뚜렷한 基準이 存在할 수 없다는 點을 考慮할 때 社會의 各 階層이 共有할 수 있는 共通的 規範(norm)에 관한 說明이 없이는 需要에 대한 定義 및 適用은 姿意的일 수 밖에 없다.¹⁰⁾

7) E. Allardt, "A Welfare Model for Selecting Indicators of National Development," *Policy Sciences* Vol. 4, 1973, p.64.

8) B.E. Coates, et al., *op. cit.*, pp.17~19.

9) B.E. Coates et al., *ibid.*, p.17.

나. 社會福祉概念의 相對性

需要가 存在하는지의 與否에 대한 決定은 다분히 技術的인 問題이지만 어떤 需要를 누구를 위해 充足시켜야 하는지를 決定하는 問題는 倫理的 判斷을 必要로 한다. 따라서 우리가 科學的으로 設定한 生存의 最小要求條件을 넘어서는 需要는 價値賦與的(value-loaded)인 性格의 것으로 그 社會의 脈絡과 個人마다의 特性에 따라 달라질 수 밖에 없는 問題이다. Townsend의 指摘대로 社會福祉의 概念은 各分野의 需要에 대한 社會의 共通의 價値 또는 規範이 經해지거 어려운 상황에서는 항상 相對的(relative)인 性格을 갖게 된다. 사실상 社會福祉란 기본적으로 그것을 보고 判斷하는 사람의 눈에 달려 있다. 이러한 社會福祉의 心理學的 側面에 대한 說明으로 가장 잘 알려진 이론이 Maslow의 階層的 需要(hierarchy of human needs)에 관한 見解이다¹⁰⁾

그에 의하면 人間의 需要는 生存(survival), 安全(security), 所屬感 또는 사랑(belongness or love), 尊敬(estem) 및 自我實現(self-actualization)의 5가지가 階層的으로 連結되어 있어 下位需要가 滿足되면 연속해서 次上位 需要가 發生한다고 보고 있다. 그러나 이러한 需要의 階層에서 어떤 個人이나 集團이 어느 位置에 놓여 있는지는 時代와 場所에 따라 달라지며, 社會의 發展段階에 따라 國家間에도 差異가 있게 마련이다. 이와 같은 需要의 相對的 性格에서 볼 때 가장 重要한 問題는 西歐의 知的 思想에서 緣由하는 “文化的 帝國主義(cultural imperialism)”에

서 脫皮하는 일이다.¹²⁾ 先進國家에서 自明하게 보이는 것은 다른 나라에도 當然히 좋은 것이라는 風土는 排斥되어야 한다. 특히 第3世界를 비롯한 開發途上國들의 경우 西歐의 文化背景을 지닌 소수의 「엘리트」들에 의해 福祉에 대한 價値判斷이 이루어지는 事實을 警戒할 필요가 있다. 그것은 社會福祉에 대한 價値, 態度 및 所望은 그것과 직접 관련되어 있는 利害集團의 共通의 意思에 의해 決定되어야 하기 때문이다.¹³⁾

Ⅲ. 社會福祉指標의 構成을 위한 理論的 接近

1. 社會福祉指標의 概念의 構造

우리가 社會指標로 通稱하고 있는 社會福祉指標에 대한 定義는 많은 分野의 研究에서 다양하게 提示되어 왔다. 發表된 것으로 最初의 定義인 美 保健教育福祉省의 「社會指標에 關하여(Toward a Social Report)」라는 報告書를 보면 “社會指標는 한 社會의 主要局面의 條件에 關하여 簡潔하고도 包括的이며 均衡있는 判斷을 提供할 수 있는 規範의 關心에 대한 統計值이며 福祉의 直接的 尺度이다”라고 規定하고 있다.¹⁴⁾ 이 定義에서 強調하고 있는 바는 크게 두가지 側面인데, 첫째는 指標의 規範의 側面으로서 社會指標는 價値自由的(value free)일 수 없다는 點이며, 둘째는 指標가 成課를 測定할 수 있도록 產出尺

10) P. Townsend, "Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries," in *The Concept of Poverty* edited by P. Townsend, Heineman, 1970, p.6.

11) A.H. Maslow, *Motivation and Personality*, Harper, New York, 1954 참조.

12) B.E. Coates, et al., *op. cit.*, p.18.

13) Townsend는 需要의 相對性과 關聯해서 福祉나 貧困에 대한 社會的 價値基準은 世界, 國家, 地域 및 커뮤니티별로 각각에 關聯된 것을 따로 區分해야 한다고 주장한다. P. Townsend, *op. cit.*, p.13.

14) U.S. Department of Health, Education and Welfare, *Toward a Social Report*, Government Printing Office, 1969, p.97.

度(output measurement)로 이루어져야 한다는 點이다.¹⁵⁾

사실 이 定義는 1960年代 以後 주로 行政官僚들이 政府의 計劃案이나 政策의 效果測定을 目的으로 指標를 開發하면서 定立했던 規範的 또는 評價的 指標의 概念定義이다.¹⁶⁾

한편 社會指標의 規範的 側面과는 別도로 일부 學者들 사이에서 社會指標의 必要性에 關한 새로운 觀點이 대두되었는데 이는 社會指標가 社會의 一般의인 福祉狀態를 精確하게 測定할 수 있어야 한다는 記述的(descriptive) 指標의 立場이다.¹⁷⁾ 이와 같은 社會指標의 開發起源에 따른 區分과는 달리 社會指標를 政策의 利用의 形態에 따라 分類, 確認해 볼 수 있다. 社會指標를 假說的 政策問題와 關聯지어 分類해 보면 첫째, 情報의 指標(informative indicators), 둘째, 豫測的 指標(predictive indicators), 셋째, 問題指向的 指標(problem-oriented indicators) 네째, 計劃評價指標(programme evaluation indicators) 다섯째, 目標設定指標(target delineation indicators)의 다섯가지 機能의 類型으로 나눌 수 있다.¹⁸⁾

사실 社會指標의 概念的 混亂은 社會指標의 發達過程과 脈絡을 같이하며 근본적으로는 指標의 概念的 틀이 理論的 基盤을 缺如하고 있기 때문이다. 公共政策의 遂行에 必要한 情報은 많을수록 좋다는 생각에서 출발한 社會指標의 發達過程은 보다 많은 情報가 充足되고 그 利用도 多樣化됨에 따라 그때마다의 새로운 概念을 만들어냈다.

社會指標의 概念에 대해 普遍的으로 容認되는 定義를 내리는 일은 매우 어려운 일이지만 充分히 價値있고 또한 可能한 일이기도 하다.¹⁹⁾ 그러나 重要한 것은 定義 그 自體가 아니라 定義를 내리는 過程이며, 그 過程을 통해 社會指標가 갖추어야 할 意味, 役割 및 機能을 把握할 수 있다. 본 研究에서는 이와 같은 過程의 일환으로서 社會福祉指標의 概念的 構造에 關해 살펴 보기로 한다. 1970年代 初期까지의 社會福祉指標에 대한 대부분의 定義는 國家次元에서의 關心과 需要를 反映한 것이었다.

社會報告(Social Reporting)나 社會計定(Social Accounting) 등을 통하여 國家의 여러 가지 與件에 대해 綜合的인 評價를 試圖하는 것이 目的이었기 때문에 地域的인 關心事는 소홀히 取扱될 수 밖에 없었다.²⁰⁾

실제로 福祉가 人間의 側面에서 問題視될 수 있는 地域的 次元이 고려되지 않았기 때문에 國家次元에서의 社會福祉指標는 實質的인 福祉의 測定에는 限界가 있을 수밖에 없었다.²¹⁾ 社會福

15) M. Carley, *op. cit.*, pp. 22~24.

16) 規範的 側面에서 社會指標를 定義한 것으로 代表的인 것은 Bauer의 定義로서, 社會指標를 “우리의 價値나 目的에 비추어 우리가 어디에서 있으며 어디로 가고있는지를 評價할 수 있는 統計值 또는 여러 形態의 證據”라고 表現하고 있다. R.A. Bauer, “Detection and Anticipation of Impact: The Nature of the Task,” in R.A. Bauer, ed. *Social Indicators*, The M.I. T. Press, Cambridge, Mass. 1966, p. 1.

17) 規範的 指標와 記述的 指標의 關係에 대해서는 다음 文獻을 參照.

M. Carley, *op. cit.*, pp. 24~25.

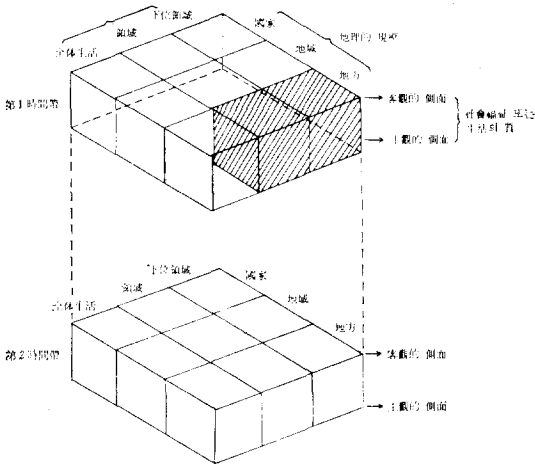
M. Schneider, “The Quality of Life and Social Indicators Research,” *Public Administration Review*, Vol. 36, 1976, pp. 297~298.

18) M. Carley, *op. cit.*, p. 27 參照.

19) 社會指標의 概念的 問題點 및 概念定義의 어려움에 대해서는 G.D. Brewer, “Operational Social Systems Modeling: Pitfalls and Prospectives,” *Policy Sciences*, Vol. 10, 1978~9, pp. 157~169 參照.

20) 社會報告 및 社會計定에 대해서는 M. Carley, *op. cit.*, pp. 32~34와 金永燮, “社會開發의 政策手段으로서의 開發指標에 關한 研究”, 環境論叢, 第2卷 第1號, 1975 參照.

〈圖 1〉 社學福祉指標의 4次元의 構造



祉指標에 空間的 次元이 導入된 것은 이 分野에 대한 地理學의 關心이 增大되기 시작한 1970年代 初期以後부터이다.²¹⁾

따라서 오늘날의 社會福祉指標는 概念上 네가지 次元으로 構造를 이루고 있다(圖 1 參照). 첫째는 個人的 社會福祉의 內容의 要素로서 이는 水準에 따라 下位領域(subdomain), 領域(domain) 및 全般的 社會福祉(global social well-being or QOL)로 區分된다. 둘째는 地理的 空間單位로서 個人으로부터 地域社會, 都市, 國家 및 世界에 이르기까지 다양한 水準에서 指標測定이 이루어져야 한다. 셋째는 指標의 性格으로서 主觀的 側面과 客觀的 側面으로 區別된다. 마지막으로는 時間的 次元으로서 以上の 各 次

元의 指標는 時系列的으로 比較・評價되어야 한다.

이때 특히 重要的 것은 分析의 空間單位가 分析의 目的, 資料의 利用可能性, 指標의 內容 등에 비추어 妥當하게 設定되었는지의 與否이며, 空間單位가 어떻게 設定되었는지에 生態學的 相關關係(ecological correlation)가 地域內의 모든 사람의 關心을 反映해 주는 것은 아니란 點도 有意해야 한다.²²⁾

2. 構成要素의 設定을 위한 理論的 接近

가. 需要로부터의 接近

社會福祉의 構成要素²⁴⁾에 대한 가장 일반적인 接近方法은 需要(needs)로부터 출발하는 方法이다.²⁵⁾ 社會福祉의 概念이 매우 多樣하기 때문에 각자가 強調하는 바도 差異가 있게 마련이다.

먼저 Miller는 貨幣所得, 資產, 基礎서비스, 教育, 社會的 移動性, 政治的 位置 및 自己尊重 등 6 가지 項目을 提示하고 있으며, Smith는 美國의 時代的 狀況에 適實한 社會福祉의 一般的 基準으로서 專門家의 見解에 의한 有用性的 檢證을 거친 7 가지 項目을 設定하였다(表 1 參照).²⁶⁾

이와 類似한 범주의 構成要素는 그밖에도 많은 研究에서 提示되고 있다. 그중에서 依, 食, 住, 健康 및 生存에 필요한 生理的 必須要素 등이 基本需要로서 보편적으로 重要性을 認定받고

21) Gross의 비판에 따르면 國家의 目標나 指標가 國家의 下位領域과 聯關되어 있지 않다면 그것은 國土全體의 平均的 날씨에 대한 氣象學의 豫報와 같은 意味밖에 갖지 못한다고 주장한다. B.M. Gross, "Urban Mapping for 1976 and 2000", *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 5, 1969, p. 125.

22) 領域의 社會指標에 관한 諸點事項은 P.L.Knox, "Territorial Social Indicators and Area Profiles," *Town Planning Review*, Vol. 49, 1978, pp. 75~83 參照.

23) M. Pacione, The Use of Objective and Subjective Measures of Life Quality in Human Geography, *Progress in Human Geography*, Vol. 6, 1982, pp.496.

24) 社會福祉의 構成要素(component)를 Andrews와 Withey는 領域(domain), 美國의 HEW에서는 分野(area) 등으로 달리 表現하고 있다.

25) E. Allardt, *op. cit.*, p.63.

26) D. Smith, *The Geography of Social Well-being in the United States*, McGraw-Hill, New York, 1973, p. 70.

〈表 1〉 社會福祉에 대한 Smith의 一般의 基準

I. 所得, 富 및 雇傭 a. 所得과 富 b. 雇傭狀態 c. 補完所得	V. 社會秩序(또는 混亂) a. 個人的 病理現狀 b. 家庭의 崩壞 c. 犯罪와 非行 d. 公共秩序와 安全
II. 生活環境 a. 住宅 b. 近隣環境 c. 物理的 環境	VI. 社會的 所屬感(또는 疎外와 參與) a. 民主的 參與 b. 公正性 c. 階層間 分離
III. 健 康 a. 肉體的 健康 b. 精神的 健康	VII. 餘暇와 慰樂 a. 慰樂施設 b. 文化와 藝術 c. 餘暇의 有用性
IV. 教 育 a. 教育成果 b. 教育期間 및 質	

出處 : D. Smith, *ibid.* p. 70.

있으며 여기에다 各 社會의 環境的·文化的 特性에 따라 教育, 安全 및 餘暇 등의 文化的 需要와 物理的·社會的·政治的 그리고 經濟的 環境의 質的 側面을 添加하는 것이 一般의 傾向이다.

그 중에서도 가장 代表的인 것은 UN社會發展研究所(UN Research Institute for Social Development: UNRISD)가 世界各國의 生活水準을 測定하기 위해 設定한 指標로서 이를 바탕으로 社會福祉의 9가지 構成要素를 作成할 수 있다. 즉, 여기에서는 營養狀態, 住居, 健康, 教育, 餘暇, 安全, 社會安定, 物理的 環境 및 剩餘所得의 9가지 項目을 社會福祉의 가장 基本的 要素로 들고 있다.²⁷⁾ 그러나 以上の 例示는 그야말로 하나의 深索的 試圖에 불과한 것이며 社會體制의 各變數와 그들 相互間의 關係를 規定하는 理論에 妥當性의 基礎를 둔 것은 결코 아니

27) 여기에서 剩餘所得을 包含시킨 까닭은 基本需要를 滿足시키고도 남는 剩餘所得이야말로 보다 上位水準의 需要나 欲望을 充足시킬 수 있는 關鍵이 될 수 있기 때문이다. B.E. Coates, et al., *op. cit.*, p. 10.

28) 엄격하게 말해서 測定指標의 妥當性(validity)은

다. 따라서 社會福祉의 構成要素는 構成要素를 통해 決定될 指標의 利用目的, 空間單位, 社會의 環境, 文化的 特性에 대한 충분한 考慮를 바탕으로 定立된 需要의 概念으로부터 設定되는 것이 妥當하다.

나. 目標價値로부터 接近

前述한 需要로부터의 接近과 關聯이 있는 또 다른 方法으로서 社會福祉의 構成要素 및 指標를 價値(values)로부터 導出하는 接近이 있다. 이때의 價値를 MacRae는 目標價値(end-values)라 부르고 있는데,²⁹⁾ 福祉의 概念에 대한 視覺에 있어서 需要와 目標價値間에는 微妙한 差異가 있다. 需要의 側面에서 본 福祉란 한 마디로 “需要滿足(need-satisfaction)의 程度”를 뜻하는데 비해,³⁰⁾ 目標價値의 立場에서는 福祉란 目標價値 自體로서 定義되며 需要는 이러한 價値의 缺乏狀態로 보고 있는 點에 差異가 있다. 즉 需要란 人間의 生存, 發展, 人間으로서의 機能과 같은 條件(conditions)에 대한 先行要件(prerequisites)이며 目標價値는 先行要件이 充足된 狀態의 條件이라 할 수 있다.³¹⁾

目標價値로부터 指標體系를 確立하기 위해서

理論的 妥當性(theoretical validity) 이 외에도 運用的 妥當性(operational validity)와 經驗的 妥當性(experiential validity)이 갖추어져야 한다. J.I. de Neufville, “Validating Policy Indicators,” *Policy Sciences*, Vol. 10, pp.173~177.

29) 目標價値란 원래 “福祉의 直接的인 指標”를 意味하는 것이었으나 보다 넓게 一般的인 解釋에서 보면 福祉와 公平性(equity)을 모두 包含하는 概念으로서 本質的으로 바람직한 價値의 尺度를 뜻한다. D. MacRae, Jr., *Policy Indicators*, The University of North Carolina Press, 1985, p.32 foot note 參照.

30) E. Allardt, *op. cit.*, pp.64~65.

31) K. Lederer, “Introduction,” in *Human Needs: A Contribution to the Current Debate*, edited by K. Lederer, Gunn and Hain, 1980, p. 3.

는 目標價値가 올바르게 設定되고 또한 定義되어야 한다. 目標價値는 比較를 위한 共通分母가 되어야 하며 指標統計値의 基礎가 될 수 있어야 한다.

따라서 이 分野에 專門性을 갖추었다 할지라도 目標價値는 어느 한 專門家나 專門家集團의 決定에 의해 定立될 性質의 것이 아니다. 目標價値의 選擇은 專門家が 參與하는 가운데 住民의 決定에 의해 이루어져야 한다.

一般的인 目標價値로부터 細部的인 指標를 抽出한 가장 代表의 事例로는 美國HEW(US Department of Health, Education and Welfare)의 研究를 들 수 있다.³²⁾

이 研究는 社會福祉를 構成하는 分野(areas)로서 크게 健康 및 疾病, 社會的 移動性, 物理的環境, 所得과 貧困, 公共秩序와 安全, 教育, 科學 및 藝術, 參與와 疎外 등 7가지를 設定하고 각각에 대해 本質的으로 追求하여야 할 目標價値와 目標價値에 影響을 미치는 寄與變數(contributory variable)를 提示하고 있다.³³⁾

이 分析으로부터 共通的으로 導出할 수 있는 一般的 目標價値는 다음과 같이 要約할 수 있다.³⁴⁾

- ① 選擇을 滿足시키고 福祉를 增進시키는 手段으로서의 經濟的 效率性
- ② 主觀的으로 評價된 生活의 質(主觀的 福祉)
- ③ 主觀的 質을 갖춘 生活의 期間
- ④ 人間完成이란 측면에서 個人에게 바람직한

32) U.S. Department of Health, Education and Welfare, *op. cit.*, D. MacRae, Jr., *op. cit.* pp. 38~39에서 再引用.

33) 寄與變數란 주어진 目標價値에 直接 또는 間接的으로 原因이 되는 變數를 말한다. 따라서 目標價値와 寄與變數 사이에는 論理的 因果關係가 成立되어야 한다. D. MacRae, Jr., *op. cit.*, pp. 29~46.

34) *Ibid.*, p. 45.

게 여겨지는 選好, 趣向, 能力의 發展에 요구되는 價値로서의 完全性

- ⑤ 自由
- ⑥ 다른 種의 福祉
- ⑦ 需要, 權利 및 社會的 最小要求値(social minima)를 포함하는 以上の 價値들의 分配에 대한 公平性

以上の 集約된 目標價値는 社會福祉 및 公平性의 水準을 나타내는 價値들이지만 그중에서도 ①項, ②項, ③項 및 ⑦項의 內容이 가장 一般的 目標價値라 할 수 있다.³⁵⁾

指標體系의 確立이 妥當性을 갖기 위해서는 이와 같은 目標價値가 個人과 社會全體의 가장 바람직한 福祉像을 反映해야 할 뿐 아니라, 目標價値로부터 導出되는 寄與變數가 目標價値와 뚜렷한 因果法則下에서 操作되어야 한다.

IV. 社會福祉指標에 대한 價値判斷

1. 價値判斷(value-judgment)의 意義와 方法

社會福祉指標의 研究에서 價値判斷은 두 가지 형태로 이루어진다. 하나는 指標研究의 자체에 價値判斷이 포함되어 있는 경우이며, 다른 하나는 研究者가 意圖的으로 加重價를 賦與하는 경우이다. 흔히 指標研究에서 價値判斷이라 함은 後者를 指稱하는 것이지만 어느 경우에 있어서도 價値를 賦與하는 일은 잠재적으로 불매 일종의 “政治的” 活動(political activity)이라 할 수 있다.³⁶⁾

35) K.C. Land, “Theories, Models, and Indicators of Social Change,” *International Social Science Journal* Vol. 27, No. 1, 1975, D. MacRae, *op. cit.*, p. 45 再引用.

36) M. Carley, *op. cit.*, p. 92.

실제로 指標를 設定하고 이를 適用하는 데 있어서 가장 어려운 難題中的 하나는 바로 指標間의 加重值(優先順位, 重要度)를 決定하는 일이다. 社會福祉指標의 研究에서 價値判斷은 默示的이거나 明示的이거나 必須的인 過程이며 價値中立(value neutral)은 사실상 불가능하다. 즉, 社會福祉의 다양한 構成要素의 서로 다른 側面을 代表할 수 있는 變數들에 대해 加重值를 配分하는 體系의 確立이야말로 무엇보다 緊要하다.

이러한 加重值는 理想的으로 생각할 때 福祉問題가 考慮되어야 할 集團에 의해 各 構成要素에 賦與되는 相對的 重要性을 反映할 수 있어야 한다.

그러나 이와 같은 優先順位를 明白하게 밝힐 수 있는 방법은 없으며, 다만 社會的 福祉의 構成要素에 대한 價値判斷에 접근할 수 있는 制限된 方法으로 다음의 몇 가지를 提案할 수 있다.³⁷⁾

첫째는 市場機構의 需要와 供給으로부터 注文의 優先順位를 파악함으로써 加重值를 消費者의 露出된 選好(revealed preferences)를 통해 도출하는 방법이다.

그러나 이 方法은 단지 有效需要(effective demand)에 대한 설명에 그치거나 때로는 廣告에 影響을 받을 우려가 있으며, 무엇보다도 公共財, 특히 不完全公共財³⁸⁾에 대한 露出된 選好를 統合시키는 일이 실질적으로 대단히 어렵다는데 問題가 있다.

둘째는 專門家의 見解(expert opinion)를 利用하는 方法이다. 特定分野의 專門家나 行政官僚

등이 經驗으로부터 評價한 加重值賦與가 경우에 따라서 매우 有用할 수 있다. 專門家의 見解는 代表性이란 側面에서 非民主的일 수 있으나 代案의 選擇과 評價에 專門的 知識이 필요한 경우에는 重要한 意味를 갖는다.³⁹⁾ 단, 專門家의 見解가 社會的 「이슈」에 대한 輿論과 偏差가 클 때에는 利用에 制約이 있게 된다. 예컨대 住宅政策에 대한 專門家의 見解와 居住者의 見解가 相衡되는 경우를 들 수 있다.

셋째는 政治家의 選好度(politician's preferences)를 利用하는 方法이다. 政治家의 選好를 바탕으로 加重值를 賦與하는 方法은 크게 두가지 형태로 구분된다.

하나는 過去에서 現在까지의 政府의 意思決定을 參酌하여 여기에 一貫性이 있을 경우 그것을 默示的으로 公開된 選好度로 보고 加重值로서 利用하는 方法이다. 또 다른 형태는 政治家에게 直接質問하는 方法이다. 물론 이 경우에는 그들의 選好도가 選舉區民의 價値를 民主的으로 잘 混合하여 反映한다는 前提가 깔려 있다.⁴⁰⁾

넷째는 보다 信賴性있는 戰略으로서 國家 또는 地方政府의 計劃案이나 施政方針(targets)에 명시된 目標로부터 優先順位를 유도해내는 方法이다.⁴¹⁾ 이와 비슷한 方法으로 新聞, 政治的 聲明書, 敎材, 雜誌의 記事, 論考 등에 대한 內容分析(content analysis)을 통해서도 優先順位를 決定할 수 있다.

다섯째는 住民의 態度 또는 認識에 대한 標本 調査를 통한 優先順位의 評價方法이다. 加重值의 賦與에는 政治家나 專門家의 見解만으로는

37) B.E. Coates, et al., *op. cit.*, pp. 57~58 參照

38) 住宅이나 教育과 같이 民間部門 및 中央政府와 地方政府 모두에 의해 供給되어지는 財貨와 서비스로서 同時에 하나 이상의 “市場”에서 需給이 이루어진다. B.E. Coates, et al., *ibid.*, p. 57.

39) M. Carley, *op. cit.*, p. 95.

40) *Ibid.*, p. 94.

41) 예컨대 美國의 경우 國家目標에 대한 大統領委員會(US President's Commission on National Goals)의 報告書를 들 수 있다.

充分하지 못하며 公共의 意見(public opinion)이 部分的으로라도 調査, 反映되어야 한다는 입장으로서 最近에 이르러 政府의 意思決定에 住民 參與가 증대되면서 그 重要性이 浮刻되고 있다.

마지막으로 가장 通常적으로 자주 사용되는 方法은 各變數에 똑같은 加重值를 賦與하는 方法으로서 加重值賦與에 대한 適實한 根據가 缺如되어 있으며 이때에는 變數의 選擇自體가 重要한 課題가 된다.

한편 以上에서 提示한 몇가지 代案的 方法에서도 指摘한 바와 같이 社會福祉指標의 構成要素에 대한 共通된 價値를 導出하는 일은 매우 어렵다. 실제로 Andrews와 Withey의 연구결과가 이를 잘 나타내고 있다. 5,000名의 應答者에게 123個指標에 대해서 實施한 意識調査에서 나타난 結果는 社會福祉指標에 대한 個個人의 認識程度가 千差萬別이어서 그 속에서 어떤 共通의 見解를 찾기 어려울 뿐 아니라 이를 計量化하는데도 實質的 制約이 뒤따른다는 사실을 보여주고 있다.⁴³⁾

2. 社會福祉指標에 대한 價値分析의 研究事例

社會福祉 또는 生活의 質을 測定하기 위한 構成要素와 指標의 決定에는 分명한 두 가지 形態의 方法이 있다. 첫번째는 前章에서 提示한 理論의 內容을 包含한 心理學 또는 社會學의 理論으로부터 그것들을 導出하는 方法이다. 그러나 이 方法에서의 問題點은 Smith의 指摘대로 各研究에서 提示하는 構成要素 및 指標의 類似性에도 不拘하고 人間의 福祉를 分명하게 定義할 수 있는 條件 및 條件들 相互間의 加重值에 대

한 一般적으로 容認된 社會理論이 없다는 點이다.⁴³⁾

두번째는 사람들이 自身의 福祉狀態에 대해 어떻게 느끼고 있는지를 직접 물어 보는 方法이다. 최근에 標本調査에 의한 社會福祉의 主觀的 滿足度에 관한 研究에 상당한 關心이 集中되고 있으며, 실제로 客觀的 資料에 비해 論理的 妥當性을 갖고 있다.⁴⁴⁾ 그러나 아직까지 이 方法의 研究는 限定된 集團에 대해 制限된 指標를 바탕으로 實施되고 있을 뿐이며 結果에 대한 解釋에 있어서도 誤謬가 發生할 수 있다.⁴⁵⁾

이상의 두가지 方法을 包含한 세번째 方法으로는 專門家, 學者 또는 公共의 意見에 關聯된 사람들의 價値評價를 토대로 構成要素와 指標를 設定하는 方法이다. 물론 이 方法에도 그들의 意見의 代表性에 관한 批判이 있을 수 있지만 社會的 關心事에 대해 어느 정도 知識이 있는 사람들의 情報를 갖춘 判斷이 社會福祉의 構成要素를 明確히 設定하는데 現實的인 代案이 될 수 있다.

이런 類型의 研究에서 흔히 使用하는 調査技法으로는 社會福祉의 構成要素에 대한 集團의 價値判斷에 有效한 「델파이」(Delphi) 方法이다.⁴⁶⁾ 이 分野에 대한 事例研究로 代表的인 것은 Koelle와 Knox의 研究를 들 수 있다.

먼저 Koelle의 研究에서는 獨逸의 Berlin에 居住하는 住民 200名을 對象으로 미리 選定된 生活의 質의 改善에 關한 4가지 目標, 16가지 中間目標 및 100가지 下位目標에 關하여 그들의

43) D. Smith, *op. cit.*, p. 31.

44) M. Schneider, *op. cit.*, p. 298.

45) B. Stipak, "Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator," *Public Administration Review*, Vol. 39, 1979 參照.

46) M. Carley, *op. cit.*, pp. 94~95.

42) F.M. Andrew and S.B. Withey, *Social Indicators of Well-being*, New York, Plenum Press, 1976 參照.

選好度를 調査하였다.⁴⁷⁾ <表 2>에 나타난 바와 같이 自然環境의 保全이 住居의 質이나 家庭의 和合 등의 項目에 비해 2倍 以上の 重要度を 보이고 있다. 이와 같은 結果는 調査對象이 科學, 工學, 技術分野의 知識人으로 限定되었기 때문에 보이며, 그로 인해 選好度の 代表性에 問題가 提起되고 있다.

한편 Knox는 英國에 대한 事例研究로서 層化 抽出한 1,450名에 대해 社會福祉의 여러 側面에 대한 優先順位를 매기는 方法을 使用하였다(表 3 參照). 그 結果 健康에 대한 重要도가 가장 높게 나타났으며 家族關係, 社會安定, 住宅의 質 등의 順의 優先順位를 보이고 있다.

<表 2> 生活의 質의 目標에 대한 意識調査

主要目標 및 中間目標	加重值
A. 物質的(material) 生活의 質의 改善	185
1. 住居의 質에 대한 改善	47
2. 量과 質의 보다 나은 供給	49
3. 自然資源의 보다 나은 利用	48
4. 有用한 財貨의 과손방지	41
B. 物理的(physical) 生活의 質의 改善	269
1. 健康狀態의 保全과 改善	68
2. 暴力의 減少	44
3. 疾病의 發生時 健康의 廻復	48
4. 自然環境의 保全	109
C. 心理的(mental) 生活의 質의 改善	288
1. 教育施設의 改善 및 均等한 教育機會	71
2. 有用한 知識의 보다 많은 利用	80
3. 心理的 質과 知識의 改善	85
4. 文化的 環境의 改善	52
D. 精神의(spiritual) 生活의 質의 改善	258
1. 個人의 才質과 能力의 發揮	74
2. 家庭과 社會集團의 和合	43
3. 社會集團 또는 社會的 關心事에의 參與	70
4. 倫理的·道德的 狀態의 改善	71
	1000

出處 : H.H. Koelle, *ibid.*

47) H.H. Koelle, "An Experimental Study on the Determination of a Definition for the Quality

<表 3> 社會福祉의 領域에 대한 選好度

領 域	平均點數	順 位
住宅의 質	8.49	4
近隣關係	7.91	6
社會的 地位	6.11	10
健 康	9.11	1
職業의 滿足	7.99	5
家族關係	8.76	2
餘暇·慰樂施設	6.55	9
教育施設 및 機會	7.56	8
社會安定	8.50	3
所 得	7.85	7

出處 : M. Carley, *Social Measurement and Social Indicators*, London, George Allen & Unwin 1981, p. 42.

또한 이 研究에서 드러난 關心있는 內容은 表現된 選好도가 應答者의 社會·經濟的, 人口學的 그리고 地理的 差異에 따라 多樣한 結果를 보이며, 특히 教育, 餘暇 및 社會的 地位는 地域的 變異가 매우 큰 것으로 나타난 點이다.⁴⁸⁾

V. 社會福祉指標의 構成要素에 대한 評價 : 事例研究

1. 調査의 目的 및 方法

社會福祉指標의 研究에서 社會福祉의 構成要素에 대한 重要度 또는 優先順位의 評價는 크게 두가지 側面에서 意義를 갖는다. 첫째로 理論的인 側面에서 볼 때 社會福祉指標는 그것이 어떤 目的으로 어떤 過程을 통해 選擇되었던지간에 價値自由的일수가 없으며 利害集團 또는 社會全體의 意思를 反映해야 한다는 點이다. 둘째로는 實務的이고 方法論的인 側面에서 볼 때 社會福

of Life," *Regional Studies*, Vol. 8, 1974, pp. 1~10.

48) M. Carley, *op. cit.*, pp. 40~42 및 B.E. Coates, et al., *op. cit.*, pp. 58~59 參照.

社란 궁극적으로 人間의 主觀的 價値判斷에 歸結되는 問題이지만 실제로 主觀的 指標를 통해 이를 計量的으로 測定·分析하는 일에는 여러가지 障礙가 뒤따른다. 물론 主觀的 指標와 客觀的 指標를 同時에 같이 使用한 事例研究가 있으나 이 경우에도 兩者間에 相關關係는 매우 微弱한 것으로 判明되었다.⁴⁹⁾ 따라서 現實的인 代案으로서 構成要素에 대한 集團의 主觀的 價値判斷을 통해 重要度を 抽出하여 各 指標의 加重值로 삼는 方法이 考慮될 수 있다.

本 調査는 이러한 趣旨 아래 全國的인 標本集團에 대한 設問調査를 통해 첫째, 社會福祉의 構成要素에 대한 重要度を 把握하고 둘째, 이들 構成要素의 重要度 사이에 어떤 關聯性이 存在하는지에 대해 分析하였다.

먼저 調査對象인 標本集團은 全國의 各市郡에 居住하는 342名中 應答이 제대로 이루어진 200名을 대상으로 하였다.⁵⁰⁾ 調査는 任意로 選定된 社會福祉의 10個 構成要素(表 4 參照)에 대해 重要도에 따라 스스로 點數와 順位를 매기는 自己點數賦與方式(Self-Anchoring Scale)에 의해 이루어졌다.⁵¹⁾ 즉 各 構成要素中 地域의 社會福祉의 測定에 「아주 重要한 경우」를 10點, 「전혀 重要하지 않은 경우」를 0點으로 하여 各者가

〈表 4〉 社會福祉의 構成要素의 內容

생활지표	내 용
① 주택 및 주거상태	· 주택 및 택지가격 · 주택크기 및 방의 갯수 · 급수 및 하수시설 · 주택의 위치 등
② 이웃관계 및 주변환경	· 이웃과의 친밀감 · 주변환경의 청결 및 쾌적성 · 주변의 생활편익시설의 이용정도 등
③ 보건 및 건강	· 질병의 발생 · 의료시설의 수준 및 이용정도 · 공중보건의 수준 등
④ 교육	· 초·중·고·대학의 시설수준 · 교육기회 · 교육자의 자질 등
⑤ 직업의 만족도	· 취업기회 · 직업에 대한 만족 또는 흥미 등
⑥ 사회적 지위	· 직업에 대한 지역사회의 인식 · 지역사회에서 자신의 위치 등
⑦ 가정생활	· 가족이 밀접한 관계를 유지할 수 있는지 여부 · 친척과의 교류·유대감 등
⑧ 여가·위락	· 공원 및 레저시설 · 극장·공연장 등 문화·예술시설의 이용수준 · 스포츠시설의 수준 등
⑨ 사회의 안정 및 안전성	· 범죄 발생정도 및 치안상태 · 노사분규 · 실직·질병·은퇴시에 대한 전망과 배려 등
⑩ 개인의 경제·재정상태	· 소득수준 · 소득의 종류 · 잉여소득 및 저축가능성

49) 主觀的 指標와 客觀的 指標와의 相關關係에 대해서는 M. Schneider, *op. cit.*, 및 T.J. Kuz., "Quality of Life, an Objective and Subjective Variable Analysis," *Regional Studies*, Vol. 12, 1978을 參照.

50) 本 調査의 標本集團은 韓國地方行政研究院의 地方行政모니터會員들로서 全國的인 分布를 이루고 있다.

51) 이 方式은 Knox가 英國의 事例研究에서 使用한 方法으로서 Cantril이 指標의 主觀的 評價에 最初로 使用하였다. H. Cantril, *Pattern of Human Concerns*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1965, M. Carley, *op. cit.*, pp. 35~36 參照.

任意로 點數를 賦與하는 方法이다. 한편 標本集團의 地域別, 年齡別, 學歷別, 所得水準別, 現居住地의 居住期間別 및 居住地의 故鄉與否에 따른 分布는 〈表 5〉와 같다.

〈表 5〉 調查對象의 者一般의 特性(N=200)
(名: %)

區 分		標 本 數
地 域	시	50(25.0)
	군	138(69.0)
	구	12(6.0)
年 齡	40세 미만	9(4.5)
	40~49세	39(19.5)
	50~59세	85(42.5)
	60세 이상	67(33.5)
學 歷	국민학교	8(4.0)
	중 학교	60(30.0)
	고등학교	88(44.0)
	대학 이상	44(22.0)
所得水準	월 20만원 미만	17(8.5)
	월 20~50만원	111(55.5)
	월 50~100만원	62(31.5)
	월 100만원 이상	10(5.0)
現居住地 居住期間	5년 미만	14(7.0)
	5~10년	18(9.0)
	10년 이상	168(84.0)
故鄉與否	고향이다	133(66.5)
	고향이 아니다	67(33.5)

2. 社會福祉의 構成要素에 대한 分析

가. 構成要素에 대한 優先順位

社會福祉에 關한 10個項目의 構成要素에 대한 重要度를 點數로 表示한 結果를 綜合하면 〈表6〉과 같다. 表에서 보는 바와 같이 地域의 社會福祉를 構成하고 있는 要素中에 가장 重要度가 높은 것은 「個人的 經濟 및 財政狀態」로 나타났다. 앞서 言及했던 Knox의 英國事例나 그밖의 歐美事例에서 健康에 關한 項目이 가장 높은 優先順位의 構成要素였던 것에 비해 우리의 경우는 아직 所得을 비롯한 經濟的 富가 主觀的 福祉의 가장 重要한 要素로 認識되고 있음을 알 수 있다. 특히 經濟的 要素가 社會福祉에 아주 重要하다고 判斷한 사람(10點의 경우)이 57名이나 되어 다른 要素들과는 比較가 되고 있다. 다음으로 重要한 要素는 「住宅 및 住居狀態」로서 우리나라 國民의 住宅에 대한 높은 價値賦與를 보여주고 있다. 그 다음은 「家庭生活」, 「教育」,

〈表 6〉 社會福祉의 構成要素에 대한 優先順位(N=200)

構成要素	點數											平均點數	順 位	
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9			10
住宅 및 住居狀態		0	0	0	4	7	15	26	47	56	33	12	7.33	2
이웃關係 및 周邊環境		0	2	0	2	10	20	38	55	41	22	10	6.94	5
保健 및 健康		0	0	2	7	20	29	30	49	32	24	7	6.58	6
教 育		1	1	1	5	7	30	24	39	49	31	12	7.02	4
職業의 滿足度		1	0	2	7	16	35	37	53	30	16	3	6.36	8
社會의 地位		2	4	3	8	10	29	43	43	47	9	2	2.28	9
家庭生活		0	0	2	7	3	25	33	42	49	31	8	7.03	3
餘暇 및 慰樂		5	9	10	15	59	41	33	15	10	3	0	4.63	10
社會의 安全·安定性		0	2	5	14	15	38	25	33	34	23	11	6.37	7
個人的 經濟 및 財政		1	1	2	2	7	11	24	34	28	33	57	7.84	1

「이웃關係 및 週邊環境」등의 順으로 優先順位를 보이고 있으며, 가장 낮은 重要度를 나타낸 項目은 「餘暇 및 慰樂」으로서 社會福祉에 대한 比重이 매우 낮다. 대체로 全般的인 傾向을 보

면 經濟, 住宅, 家庭生活, 教育 등 日常生活에 直結된 現實的인 側面에 대한 優先順位가 높게 나타났으며 이러한 結果는 應答者의 尙當수가 50代 以上の 高年齡層으로서 經驗과 現實에 바

탕을 둔 價値判斷이 이루어졌기 때문에 보인다.

나. 構成要素의 相互關聯性

이미 分析한 社會福祉의 構成要素에 대한 重要度는 應答者가 10個의 構成要素를 相互·比較하여 決定한 것이다. 本 研究에서는 이와 같은 應答者의 構成要素에 대한 優先順位의 序列을 통해 各 構成要素의 相互間에 어떤 關聯性이 있

는지를 分析하였다. 分析方法으로는 應答者가 社會福祉의 10개 構成要素에 대해 1位에서 10位까지 重要度에 따라 序列을 매긴 資料에 대해 要因分析(Factor Analysis)을 실시하였다.⁵²⁾

먼저 構成要素間의 相關係數行列(correlation coefficient matrix)를 보면 <表 7>과 같은데 構成要素들의 相互間에 相關關係가 正의 關係이기는 하나 그 強度가 微弱한 것으로 나타났다.

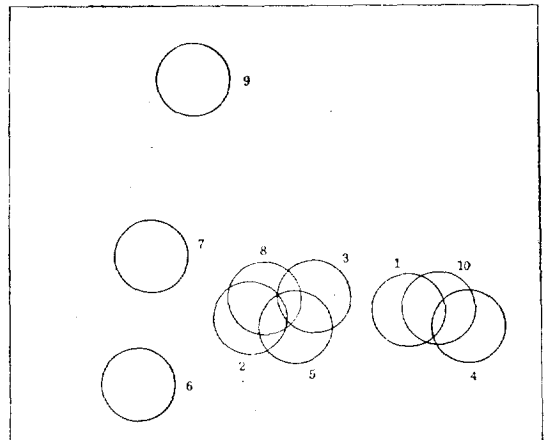
<表 7> 構成要素間의 相關係數行

構 成 要 素	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
① 住宅 및 住居狀態		.07	.13	.13	.16	.32	.19	.22	.26	.28
② 이웃關係 및 周邊環境			.09	.18	.22	.09	.01	.19	.10	.16
③ 保健 및 健康				.11	.15	.13	.17	.01	.13	.17
④ 教 育					.03	.28	.40	.08	.35	.26
⑤ 職業의 滿足度						.11	.21	.13	.15	.01
⑥ 社會的 地位							.08	.14	.20	.24
⑦ 家庭生活								.10	.17	.25
⑧ 餘暇 및 慰樂									.04	.31
⑨ 社會의 安全·安定性										.29
⑩ 個人의 經濟·財政										

다음으로 構成要素間의 集落程度를 살펴보기 위해 배리맥스(varimax)에 의한 回轉(rotation)을 거쳐 要因을 抽出한 후 各 構成要素와의 相互 關聯性을 살펴 보았다.

<表 8> 同轉시킨 要因行列

	I 軸	II 軸
住宅 및 住居狀態	0.43	-0.10
이웃관계 및 周邊環境	0.14	-0.09
保健 및 健康	0.07	-0.04
教 育	0.62	-0.12
職業의 滿足度	0.01	-0.13
社會的 地位	-0.50	-0.37
家庭生活	-0.48	0.11
餘暇 및 慰樂	-0.08	-0.01
社會의 安全·安定性	-0.30	0.94
個人의 經濟·財政	0.53	-0.10



[圖 2] 構成要素間 相互關聯性

H.H. Harman, *Modern Factor Analysis*, The University of Chicago Press, 1970.

R.J. Johnston, *Multivariate Statistical Analysis in Geography*, Longman, 1978, pp.127~182.

52) 要因分析에 대한 統計의 技法의 內容은 다음 文 獻을 參照.

〈表 8〉과 [圖 2]에서 볼 수 있듯이 10個 構成要素中에서 「住宅 및 住居狀態」, 「教育」 및 「經濟 및 財政」의 分野가 比較的 密接한 關聯이 있으며, 나머지 構成要素들은 相互間에 別다른 뚜렷한 關聯性이 없는 것으로 보이며, 經濟的 要素와의 關聯性도 거의 없는 것으로 나타났다.

VI. 結 論

社會福祉指標가 地域의 福祉狀態와 그 變化를 測定할 수 있는 適實한 尺度가 되기 위해서는 指標의 設定過程이 매우 重要하다. 무엇보다도 社會福祉에 대한 概念이 우선 定立되어야 하며 그 概念에는 時代와 社會가 共有하고 있는 規範 또는 價値가 反映되어야 한다. 다음으로는 指標體系(indicators system)의 構造를 決定하는 過程으로서 指標의 內容的 水準, 空間單位 및 指標의 性格(主觀的 또는 客觀的) 등이 指標研究의 目的에 맞게 決定되어야 한다. 그리고 나서 指標의 內容別로 그 重要도에 關한 價値判斷이 이루어진 다음 最終적으로 指標를 選定한다. 本 研究은 이와 같은 一聯의 過程과 關聯하여 첫째, 社會福祉의 多樣한 概念을 整理하고 특히 需要

側面에서의 社會福祉의 意味에 대해 살펴 보았다. 둘째, 社會福祉指標의 概念的 構造를 통해 指標體系가 갖추어야 할 要素들에 대해 살펴 보았으며, 아울러 社會福祉指標의 內容的 構成要素를 決定하기 위한 理論的 接近을 提示하였다. 셋째, 社會福祉指標의 構成要素에 대한 價値判斷의 意義, 方法 및 外國의 事例研究를 紹介하고 이와 關聯해서 우리 나라의 事例에 대한 調査分析을 실시하였다.

社會福祉指標의 構成要素에 關한 分析結果, 各 構成要素의 重要度에서는 「個人的 經濟的 狀態」, 「住宅與件」, 「家庭生活」, 「教育」의 順으로 優先順位가 나타났으며 「餘暇·慰樂」, 「社會的地位」, 「職業의 滿足度」 등에 대해서는 重要도가 낮게 나타났다. 그리고 이들 構成要素의 相互間의 關聯性에서는 「經濟」, 「住宅」 및 「教育」의 分野以外에는 相互間에 關聯性이 거의 없는 것으로 밝혀졌다. 이 分析은 標本의 크기, 抽出方法 및 年齡의·地域的 分布 등에 있어서 問題點이 없지 않지만 社會福祉指標의 構成要素에 대한 社會全體의 關心을 概略적으로 把握함으로써 加重價의 賦與에 도움이 될 수 있다는데 意義가 있다.

