복지사업 효율성 제고방안(Ⅰ)

- 지자체와 민간비영리기관(NPO)의 효율성을 중심으로 -

2011. 12

원종학 · 손원익 · 박태규 · 이광석

한국조세연구원

서 언

저출산·고령화의 급속한 진전 및 세계화의 영향으로 등 사회구조가 급속히 다양화하고 복잡다기하게 변화함에 따라 과거에는 주로 개인이나 가족이 책임졌던 노후생활 대책이나 인간으로서의 기본적인 삶의 질 영위와 같은 복지서비스를 국가나 사회가 제공하여야 한다는 복지국가론이 1970년대 이후 전 세계적으로 급속히 진전되고 있다. 우리나라도 예외는 아니어서 1990년대 이후 복지서비스에 대한 정부지출이 급속히 증가하여 2012년 이후에는 전체 예산 중 30% 이상이 될 것으로 전망되고 있다.

한편 최근 그리스나 이탈리아를 비롯한 EU국가의 재정위기로 인해 세계적 규모의 경기침체가 우려되고 있듯이 재정건전성이 전 세계적으로 경제운용의 중요한 문제로 부각되고 있다. 재정건전성이 전 세계적으로 경제운용의 중요한 문제로 부각되고 있음을 고려할 때 보편적 복지 확대, 복지 관련 예산지출 급증에 대응한 복지행정체계 효율화 필요성이 강조됨에 따라 이에 대한 추진전략 및 대안 마련을 위해 현재 시행되고 있는 복지사업에 대한 효율성 분석은 꼭 필요한 작업이라 할 수 있다.

이러한 문제의식을 배경으로 본 보고서에서는 복지사업의 효율성을 집행과정에서의 효율성, 즉 전달체계의 효율성에 맞추어 분석하였다. 전달체계는 복지서비스가 공공적으로 제공되느냐, 자발적 혹은 사적으로 제공되느냐, 공공적 경우에도 행정이 직접 서비스를 제공하느냐, 혹은 민간단체가 행정책임의 위탁계약으로 제공하느냐로 크게 나뉜다. 따라서 본 보고서에서는 전달체계를 정부기관이 제공하는 경우와 민간에 위탁하는 경우로 나누어 고찰하였다.

정부기관이 복지서비스를 제공하는 경우의 전달체계 효율성에 관한 분석결과를 보면, 공공적 지출은 주로 중앙정부가 기획하고 지방정부가 정책을 집행하는 전달체계로 이루어지며 이 과정에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부 가운데서도 광역지자체와 기초지자체 간 유사한 업무를 수행함으로써 발생하는 중첩이나 동일한 레벨에서의 중복, 기타 복지 의존 및 누수 등 복지사업의 효율성을 저해하는 요인이 다양하게 존재함을 알 수 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지대상자 선정 기준의 일원화 및 사회보장 정보시스템과 사회복지 통합 전산망 구축 같은 정보의 통합화가 필요하며, 중앙부처의 부처 간 칸막이 정책 시행 해소를 위한 복지정책 모니터링 체계 구축이 중요함을 알 수 있었다. 아울러, 지방정부의 복지사업 인력 부족으로 발생되는 소위 '깔때기 현상'의 해결을 위해서도 복지전문 인력 및 전달체계 운영에 대한 책임주체의 선정 등이 중요함을 알 수 있었다.

민간위탁을 통한 복지서비스의 전달체계 효율성을 분석한 결과에 의하면, 사회복지사업을 민간비영리단체(NPO)에 위탁 공급함으로써 정부조직의 비정상적인 팽창현상을 막을 수 있다는 긍정적인 효과가 있으며, 정부는 전문인력 및 시설 등이 요구되는 사회복지서비스를 민간 NPO에 위탁함으로써 비용절감뿐만 아니라 동일한 비용에 대한 효율성도 제고할 수 있음을 확인할 수 있었다.

또한 자활시범사업을 살펴본 결과 NPO를 선정하는 과정에서 경쟁을 거쳐 최적의 서비스를 제공할 수 있는 NPO를 발굴하고 그 기관에 사회서비스를 위탁함으로써 제공되는 서비스 비용 대비 우수한 품질의 서비스를 보장받는 편익이 발생하는 것으로 분석되었다. 그러나 위탁이 가능한 NPO의 수가 경쟁이 가능할 정도로 충분하지 않아 오히려 비효율성이 발생할 수 있는 여지가 있음을 확인할 수 있었다. 광역자치단체에서는 서비스를 위탁하는 NPO의 수가 어느 정도 경쟁구도를 유지할 수 있으나, 기초자치단체에서는 NPO의 수가 부족하여 사실

상의 경쟁이 이루어지지 않는 경우가 있기 때문이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화할 필요가 있다는 단기적인 정책방안도 도출되었다.

본 보고서는 본 연구원의 원종학 박사와 손원익 박사 그리고 연세대 경제학과 박태규 교수와 경북대 행정학과 이광석 교수가 공동으로 집필하였다. 저자는 보고회에서의 토론자, 익명의 논평자, 사례연구 및 인터뷰에 도움을 준 경북도청과 구미시청의 관계자들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 발간하기 위해 자료수집 및 교정에 도움을 준 김정현 전문연구원, 남희 연구원, 윤혜순 행정연구원, 이현영 행정연구원, 연구출판팀 직원들에게 감사를 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 하고자 한다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책적 시사점

2010년도 정부예산안에서 복지 관련 예산은 전체 예산규모의 27.3%를 차지하고 있으며, 복지 분야에 대한 지출규모는 매년 빠르게 증가하고 있어 곧 전체 예산의 30%를 상회할 것으로 전망되고 있다. 따라서 복지예산지출의 효율성은 전체 예산지출 효율성과 직결되는 중요한 문제로 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 특히 최근 재정건전성이 전 세계적으로 경제운용의 중요한 문제로 부각되고 있음을 고려할 때 보편적 복지 확대, 예산지출 급증에 대응한 복지행정체계 효율화 필요성이 강조되고 있다. 따라서 이에 대한 추진전략 및 대안 마련을 위해서도 복지사업에 대한 효율성 분석은 꼭 필요한 작업이라 할 수 있다.

복지사업의 효율성에 대한 접근방법은 다양하나 크게 나누면 사업 자체의 효율성과 사업 집행과정의 효율성으로 구분할 수 있다. 복지사업 자체에 내재하는 가장 대표적인 문제로는 비용을 부담하는 측과 혜택을 받는 측이 다르기 때문에 발생하는 비효율성을 들 수 있는데, 사업자체에 내재되어 있는 비효율성이므로 내장된 모순(built-in-contradictions)이라 불린다. 집행과정의 효율성 문제는 복지사업이 집행되는 과정에서 발생하는 비효율성과 관련된 것이다. 집행과정의 비효율성에 주목하는 이유는 복지사업관련 예산은 매년 증가하고 있으나 복지사업에 대한 만족도가 예산이 증가하는 만큼 크게 증가하지 않아 복지사업이 확대되면서 집행이 효율적으로 이루어지고 있지 않을 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

한편 정부의 재정지출은 정부가 공공재와 공공서비스를 직접 공급하는 경우도 있지만 사회복지서비스 등의 분야에서는 민간단체

에 위탁하여 이들 재화와 서비스를 공급하는 경우도 적지 않다. 과거 1970년대까지의 복지국가는 복지서비스 공급을 국가가 주도하는 것을 당연한 것으로 여겨왔다. 그러나 복지수요는 시간과 더불어 빠른 속도로 증대하였으며, 증대하는 복지수요를 전적으로 국가가 제공하는 것은 가능하지도 않을 뿐더러 효율적이지도 않게 되었다. 따라서 1970년대 후반 이후 복지제공자로서의 국가 역할은 축소되고 있으며, 그 역할을 민간부문과 시장이 대신하게 되었다. 물론, 민간부문과 시장의 역할이 증대되고 있다고는 하나, 1980년대 이후에도 복지서비스 제공자로서 국가의 역할은 여전히 중요한 위치를 차지하고 있다.

정부가 직접 공급하는 경우, 중앙정부가 사업을 직접 수행하는 경우보다는 지방자치단체를 통해 수행하는 경우가 일반적이며, 민간단체에 위탁하는 경우, 다양한 분야에서 민간의 비영리조직을 통해 공급되고 있는데, 특히 복지・보건・교육・문화・예술분야에서 이러한 경향은 두드러지게 나타나고 있다. 따라서 복지사업의 지출효율성을 고찰하기 위해서는 사업 시행주체인 지방자치단체나 민간비영리조직의 효율성에 대한 분석이 필요불가결함을 알 수 있다.

본 연구는 복지사업의 효율성 분석대상을 크게 둘로 나누어 제2부에서는 정부기관이 제공하는 복지서비스의 전달체계를 대상으로, 제3부에서는 민간에 위탁하는 경우의 전달체계를 대상으로 분석하였다. 전달체계가 중앙정부와 지방정부인가 혹은 민간에 위탁을 하는가에 따라 그 내용이 크게 달라지므로, 제2부와 제3부의 분석은 큰 틀에서는 복지사업의 전달체계의 효율성을 고찰하였다는 점에서는 공통의 주제를 다루고 있으나, 접근방법이나 분석 내용이 사뭇 다르기 때문에 독립적인 연구라 해도 무방하다 하겠다. 복지 효율성 가운데 전달체계의 효율성이 아닌 내장된 모순 및 전달체계와 복지의 효율성에 대해서는 제1부에서 설명하였다. 각 부의 내용에 대해 간략히 설명하면 다음과 같다.

제1부에서는 복지사업의 이론적 고찰로서 먼저, 복지사업에 내재하는 비효율성인 내장된 모순과 전달체계에 대해 설명한다. 복지사업의 수혜자와 비용을 지불하는 사람이 다르기 때문에 발생하는 문제인 내장된 모순은, 복지사업에 대한 요구의 증대와 이로 인한 재정의 과부하를 야기하는데 사업 자체에 내재하는 문제이므로 복지사업에 대한 요구 증대와 재정의 건전성을 동시에 만족하기는 어렵다는 것을 선진국의 사례를 들어 살펴보았다. 아울러 전달체계를 설명하고, 효율적인 복지사업 시행을 위해서는 중앙정부가 사업을 실시하는 것이 타당한지, 아니면 지방정부가 실시하는 것이 타당한지를 이론적으로 살펴보고, 최근의 동향에 대해서도 살펴보기로 한다.

제2부에서는 경북지역을 대상으로 중앙정부와 지방정부, 광역지자체와 기초지자체 간의 전달과정에서 발생할 수 있는 사업의 비효율성을 경북지역을 예로 들어 살펴보았다. 분석결과를 요약하면, 공공적 지출은 주로 중앙정부가 기획하고 지방정부가 정책을 집행하는 전달체계이며, 이 과정에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부 가운데서도 광역지자체와 기초지자체 간 유사한 업무를 수행함으로써, 즉 조직구성의 한계로 인해 중첩이나 중복이 발생한다. 따라서 복지사업 집행과정의 불완전성에서 발생하는 인센티브 구조의 왜곡으로 인해 누수, 의존, 소득역전과 같은 복지사업의 효율성을 저해하는 요인이 다양하게 존재하고 있음을 알 수 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지대상자 선정 기준의 일원화 및 사회보장 정보시스템과 사회복지 통합 전산망 구축 같은 정보의 통합화가 필요하며, 중앙부처의 부처 간 칸막이 정책 시행 해소를 위한 복지정책 모니터링 체계 구축이 중요함을 알 수 있었다. 아울러, 지방정부의 복지사업 인력 부족으로 인해 발생되는 소위 '깔때기 현상'의 해결을 위해서도 복지 전문인력 및 전달체계 운영에 대한 책임주체의 선정 등이 중요하다는 것을 설명하였다.

제3부는 정부의 위탁을 받아 민간비영리조직(NPO)이 수행하는

복지사업의 효율성과 관련된 분석 내용이다. NPO에 위탁공급되는 형태의 사회복지서비스는 아동청소년, 장애인사업, 노인서비스, 저출산대책, 사회복지일반, 보건의료, 보육 그리고 기타 등 8개 영역으로 구분된다. 8개 영역의 사업 중에서 노인서비스 사업이 전체 위탁규모의 32.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 아동청소년서비스 24.6%, 장애인사업서비스 17.8%, 보육서비스 11%, 사회복지서비스일반 8.4%, 보건의료서비스 5.4%, 저출산 관련 서비스 0.3%, 그리고 기타 0.2% 순으로 지출되고 있다.

NPO를 통한 우리나라 사회복지사업의 사례를 분석한 결과를 보면 사회복지사업을 NPO를 통해 위탁 공급하면 정부조직의 비정상적인 팽창현상을 막을 수 있다는 긍정적인 효과가 있음을 알 수 있었다. 또한 NPO를 선정하는 과정에서 경쟁을 통해 최적의 NPO를 발굴하고 그 기관에 사회서비스를 위탁함으로써 비용 대비 우수한 품질의 서비스를 보장받는 편익이 발생할 수 있는 것으로 분석되었다.

그러나 위탁이 가능한 NPO의 수가 경쟁이 가능할 정도로 충분하지 않아 오히려 비효율성이 발생할 수 있는 여지도 있음을 확인하였다. 광역자치단체의 경우 서비스를 위탁하는 NPO의 수가 어느 정도 경쟁구도를 유지할 수 있으나, 기초자치단체의 경우 NPO의 수가 부족하여 사실상의 경쟁이 이루어지지 않는 경우가 있기 때문이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화할 필요가 있다는 단기적인 정책방안도 도출되었다.

이와 더불어 민선 지방자치단체장이 정부지출의 효율성 제고를 위하여 지역에 기반을 둔 NPO와 불편한 관계를 형성할 동기가 없기 때문에 NPO가 수행하는 사회복지서비스사업에 대한 평가의 어려움이 존재하는 문제도 논의되었다. 이와 같은 문제의 해결을 위하여 중앙정부에서 표준화된 평가시스템을 구축하고 모든 지방자

치단체가 운용한 결과를 NPO 선정에 활용하도록 의무화할 필요가 있다는 정책방안도 제시되었다.

사회복지기관의 효율성 및 성과측정을 위해 보육서비스에 대한 사례연구가 수행되었다. 이를 위해 보육시설에 대한 평가결과가 지원과 연계되어 있는지를 분석하고, 보육서비스의 비용함수를 추정하여 효율성을 분석하였다.

보육시설에 대한 평가는 전국적으로 이루어지고 있지만 평가 결과가 보육시설에 대한 지원과 연계되고 있지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 보육서비스의 비용함수를 추정한 결과에서는 보육시설의 규모가 너무 크면 오히려 운영비용을 상대적으로 더 상승시켜 규모의 비경제성이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 이와 같은 결과는 분석에 사용한 자료의 제한성 때문에 정부의 보육시설에 대한 정책적 함의를 제공하는 데는 한계가 있다. 향후 더욱 다양한 자료가 연구에 활용될 수 있는 환경이 조성된다면 후속 연구를 통하여 정책적 함의를 제공할 수 있는 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

목 차

제1부 복지조직과 효율성 ····· 21

Ⅰ. 서 론 ····· 21
1. 문제의식 ····· 21
2. 본 연구의 구성 ····· 24

Ⅱ. 내장된 모순 ····· 28
1. 영국 ····· 29
가. 복지지출 삭감 ····· 29
나. 경제환경의 변화와 복지지출 ····· 32
다. 과부하 상태의 국가 ····· 34
2. 독일 ····· 37
가. 복지요구의 축소 ····· 37
3. 내장된 모순의 해결 방안 ····· 40

Ⅲ. 전달체계 및 복지조직과 효율성 ····· 44
1. 전달체계 ····· 44
2. 복지조직과 효율적 자원배분 ····· 47
가. 이타적 주민과 효율적인 소득재분재 ····· 50
나. 기본권의 보장과 기본권의 수평적 공평 ····· 54
다. 재정의 수평적 공평과 효율적인 노동력 배분 ····· 56

제2부 지방자치단체 복지사업 효율성 분석 ····· 60

Ⅰ. 서 론 ····· 60
1. 복지의 개념 ····· 60
2. 복지정책 관련 국내외 상황 ····· 61
가. 국내 : 복지예산 증가와 정치권의 복지 논쟁 ····· 61
나. 해외 : 복지비 지출 과다로 재정적자, 복지개혁 진행 중 ·· 62

Ⅱ. 전달체계 ····· 64
1. 개념 ····· 64
2. 분류 ····· 64
3. 수단 ····· 66
가. 직접제공 ····· 66
나. 간접제공 ····· 67
다. 규제 ····· 68
라. 세금 ····· 70
마. 행정지도 ····· 70

Ⅲ. 전달체계의 효율성을 저해하는 요인 ····· 72
1. 복지모순의 개념 ····· 72
2. 분석의 틀 ····· 76
3. 경상북도의 복지예산 현황 및 문제점 ····· 78
가. 복지예산 추이 ····· 78
나. 문제점 ····· 80
다. 복지예산의 건전성 확보 및 효율화 이행 방안 ····· 81
4. 복지사업 효율성 저해요인의 유형별 분석 ····· 82
가. 중첩 ····· 82
나. 중복 ····· 90

다. 누수 ····· 95
라. 사기 ····· 101
마. 의존 ····· 103
바. 소득역전 ····· 104
사. 부작용: 지역공동체 일자리 창출사업 ····· 107

Ⅳ. 결론 : 지자체 복지사업 효율성 개선방안 ····· 119
1. 복지대상자 선정기준의 일원화 ····· 119
2. 사회보장정보시스템 사회복지통합전산망 ····· 120
가. 희망근로 참여대상 선정과정의 적절성 문제 ····· 121
나. 무상급식 관련 정책연계와 조정 및 대상자 선정방식의 마련 필요성 ····· 122
3. 부처 간 칸막이 해소 ····· 123
4. 깔때기 현상 개선 ····· 124
5. 복지정책 모니터링체계 구축 ····· 125

제3부 민간 비영리조직 복지사업 효율성 분석 ····· 127

Ⅰ. 서 론 ····· 127

Ⅱ. NPO(민간 비영리조직)의 역할 ····· 129
1. NPO의 역할과 정부와의 관계 ····· 129
가. 복지사회를 향한 시기의 정부와 NPO의 관계 ····· 131
나. 사회서비스 위탁공급의 근거 ····· 132
2. 정부-NPO의 협력을 통한 사회서비스의 공급 ····· 135
가. 위탁계약 ····· 135
나. 위탁계약의 단계 ····· 137
3. 위탁계약(Contracting-Out)과 정보의 비대칭성 문제 ····· 138

가. 위탁공급의 종류와 정보의 비대칭성 ····· 138
나. NPO를 통한 위탁과 주인-대리인의 문제 ····· 140
다. 주인-대리인 문제의 해결을 위한 방안 ····· 144

Ⅲ. NPO를 통한 사회복지사업의 사례연구 ····· 146
1. NPO 설립근거 및 지원절차 ····· 146
가. NPO의 분류 ····· 146
나. NPO의 설립근거 ····· 147
다. NPO 지원방식 및 절차 ····· 147
2. NPO를 통한 사회복지 전달체계 ····· 149
가. 일반적 의미의 보조금 ····· 149
나. 사회복지예산의 전달체계 ····· 159
다. NPO에 대한 사회복지예산의 전달 방법 ····· 165
3. NPO를 통한 사회복지사업의 법적 근거 ····· 171
가. 비영리민간단체 지원법 ····· 171
나. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 지방재정법 ····· 174
다. 사회단체보조금지원에 관한 조례 ····· 178
4. NPO를 통한 사회복지사업의 사례 ····· 179
가. 자활지원사업 인프라 ····· 183
나. 자활지원사업에 대한 평가제도 ····· 183
5. NPO를 통한 사회복지사업에 대한 종합적 평가 ····· 186

Ⅳ. 사회복지기관의 효율성 및 성과측정 ····· 190
1. 보육시설 ····· 191
가. 보육정책의 사회경제적 의미 ····· 191
나. 보육정책을 위한 재정지원의 규모 ····· 195
다. 보육정책을 통한 지원정책 ····· 199
라. 보육시설에 대한 정부지원의 법적·제도적 근거 ····· 201

마. 보육시설에 대한 모니터링과 평가인증제도 ····· 201
바. 평가인증과 재정지원 연계의 문제 ····· 203
2. 보육시설의 비용함수 추정과 효율성 논의 ····· 204
가. 분석대상 자료 ····· 204
나. 추정모형의 설정 ····· 209
다. 총가변비용 함수의 추계결과 ····· 213
3. 사회복지기관의 평가 및 사후관리제도 ····· 217
가. 개요 ····· 217
나. 서울시 사회복지기관의 평가와 사후관리제도 ····· 219

Ⅴ. 결론 및 정책시사점 ····· 223
1. 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화 ····· 223
2. 중앙정부에 의한 평가 표준화 및 결과반영 의무화 ····· 224
3. 사회복지서비스의 평가와 정부지원의 연계 강화
(보육시설을 중심으로) ····· 224

참고문헌 ····· 226

〈부록 1〉 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율 · 234

〈부록 2〉 국고보조사업의 지방비 부담에 대한 시 · 도와
시 · 군 · 구의 부담비율 ····· 243

〈부록 3〉 서울시 수탁자 선정 심의 기준 및 복지시설
운영비 지급기준 ····· 248

〈부록 4〉 경주시 사회단체보조금 지원계획 ····· 251

표 목 차

〈표 1- 1〉 전달체계와 자질이론 ····· 46
〈표 1- 2〉 거주지와 세부담에 따른 순재정편익 ····· 58

〈표 2- 1〉 복지비 지출 규모 ····· 61
〈표 2- 2〉 이론의 맥락단계와 분석 수준 ····· 74
〈표 2- 3〉 경상북도의 복지예산 비중 ····· 78
〈표 2- 4〉 재원별 변화추이 ····· 79
〈표 2- 5〉 수급자 현황 ····· 84
〈표 2- 6〉 2011년도 현금급여 기준 ····· 84
〈표 2- 7〉 기초생활보장제도 지원내용 ····· 85
〈표 2- 8〉 기초생활보장 수급자 감면제도 및 기타 복지서비스 ·· 86
〈표 2- 9〉 사업유형별 근무형태 ····· 87
〈표 2-10〉 노인돌봄 서비스 사업의 내용 ····· 88
〈표 2-11〉 2010년 자활근로・희망근로사업 비교표 ····· 91
〈표 2-12〉 자활근로사업 예산 ····· 92
〈표 2-13〉 국토해양부 사회취약계층 주택개보수사업의 개요
(경상북도 기준) ····· 93
〈표 2-14〉 보건복지부의 주거현물급여와 연계한 주거환경개선
사업 개요(경상북도 기준) ····· 94
〈표 2-15〉 시설 규모별 지원액 ····· 97
〈표 2-16〉 참고자료: 정부 보육료 지원단가 및 기준소득액 ····· 99
〈표 2-17〉 기초생활보장제도 지원내용 ····· 104
〈표 2-18〉 기초생활보장 수급자 감면제도 및 기타 복지서비스 · 105

〈표 2-19〉 기초생활보장 수급자 부가급여 현황 ····· 107
〈표 2-20〉 2011년 최저생계비 120~150% 범위(예시) ····· 108
〈표 2-21〉 2009년 희망근로사업 공무원 가족 참여현황 ····· 111

〈표 3- 1〉 연도별 현황 ····· 150
〈표 3- 2〉 연도별 보조금 세부내역 ····· 151
〈표 3- 3〉 보건복지부의 NPO를 통한 사회복지서비스
위탁규모(2010) ····· 153
〈표 3- 4〉 보조금 지급 대상 사업의 기준 보조율 ····· 161
〈표 3- 5〉 시・도와 시・군・구의 부담비율 ····· 163
〈표 3- 6〉 예산편성을 통한 지원 사례 ····· 166
〈표 3- 7〉 사회단체보조금 ····· 168
〈표 3- 8〉 활동보조를 제공하는 활동지원기관에 대한 심사기준 ·· 171
〈표 3- 9〉 경주시 자활센터 평가지표 ····· 185
〈표 3-10〉 보육정책의 구성 ····· 193
〈표 3-11〉 연도별 보육시설 이용 영유아 현황 ····· 194
〈표 3-12〉 보육영유아 현황(2010. 12) ····· 194
〈표 3-13〉 보육, 유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산 ····· 196
〈표 3-14〉 설립유형별 보육시설 현황 ····· 197
〈표 3-15〉 국공립 및 법인 보육시설에 대한 지원 내용 ····· 200
〈표 3-16〉 보육시설에 대한 지원 내용 ····· 200
〈표 3-17〉 보육시설의 평가인증 지표 ····· 203
〈표 3-18〉 표본의 기초통계량-1 ····· 207
〈표 3-19〉 표본시설의 기초통계량-2 ····· 208
〈표 3-20〉 표본 보육시설의 설립형태별 보육아동 수 현황 ····· 208
〈표 3-21〉 변수의 정의 ····· 211
〈표 3-22〉 더미 변수(dummy variables) ····· 212
〈표 3-23〉 설립 유형별에 따른 인건비 보조의 여부 ····· 212

〈표 3-24〉 보육시설평가에 따른 인증 여부 ····· 213
〈표 3-25〉 총가변비용함수 추정결과 ····· 214
〈표 3-26〉 2009년도 사회복지관의 평가지표(전 지역) ····· 218
〈표 3-27〉 서울시 사회복지관 평가지표 구성 및 배점(2006) ···· 220
〈표 3-28〉 서울시 활동보조를 제공하는 활동지원기관에 대한 심사기준 ····· 222

그림 목차

[그림 1-1] 복지정책의 수행: 중앙정부와 지방정부 ····· 49
[그림 1-2] 재분배 지출의 결정 ····· 52

[그림 2-1] 전달체계 ····· 65
[그림 2-2] 3개의 하위체계 간의 관계 ····· 75
[그림 2-3] 매트릭스 조직 ····· 77

[그림 3-1] 사회복지예산 전달체계 ····· 160
[그림 3-2] 자활사업 단계별 추진체계 ····· 181

제1부 복지조직과 효율성

Ⅰ. 서 론

1. 문제의식

2010년도 정부예산안에서 복지 관련 예산은 전체 예산규모의 27.3%를 차지하고 있으며, 복지분야에 대한 지출규모는 인구구조의 고령화 현상과 더불어 복지에 대한 욕구의 증가로 최근 빠르게 증가하고 있어 곧 30%를 상회할 것으로 전망되고 있다. 이렇듯 복지예산은 그 규모가 막대할 뿐 아니라 계속해서 증가하고 있다. 따라서 복지예산지출의 효율성은 전체 예산지출 효율성과 직결되는 중요한 문제로서 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 특히 최근 재정 건전성이 전 세계적으로 경제운용의 중요한 문제로 부각되고 있음을 고려할 때 보편적 복지 확대, 예산지출 급증에 대응한 복지행정체계 효율화의 필요성이 강조되고 있다. 따라서 이에 대한 추진전략 및 대안 마련을 위해서도 복지사업에 대한 효율성 분석은 꼭 필요한 작업이라 할 수 있다.

그러나 효율성 분석에 접근하는 방법은 다양하다. 우선, 비효율성이 존재하는 방식에 따른 접근을 생각할 수 있다. 이는 비효율성이 존재하는 방식, 즉 복지사업 자체에 존재하는 비효율성인지 아니면 집행과정에서 나타나는 비효율성인지에 따른 분석을 생각할 수 있다. 둘째, 복지사업의 집행과정에 대한 효율성 분석은 민간비영리조직(NPO), 사회적 기업, 보육 및 사회안전망 구축 사업 등 긍정적 효과(positive effect)에 기초한 사업효율성 분석과 복지사기 및 복지의존 등 부정적

효과(negative effect)에 기초한 사업효율성에 대한 분석을 통해 효율성을 검토할 수 있다. 마지막으로 전달체계에 따른 효율성, 즉 정부가 직접 수행하는 형태인가 아니면 민간에 위탁하는 형태인가에 따라 발생하는 효율성을 대상으로 하는 분석을 생각할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 정부가 시행하는 정책의 효율성에 대한 접근방법은 다양하지만 크게 나누면 사업 자체의 효율성과 사업의 집행과정의 효율성으로 구분할 수 있다. 복지사업도 예외가 아니므로 복지사업 자체에 내재하는 문제와 관련된 효율성과 집행과정에서의 효율성으로 나누어 생각할 수 있다. 먼저, 복지사업 자체에 내재하는 문제로서 가장 대표적인 것으로는 비용을 부담하는 측과 혜택을 받는 측이 다르기 때문에 발생하는 비효율성을 들 수 있는데, 사업자체에 내재한 비효율성이므로 내장된 모순(built-in-contradictions)이라 불리고 있다. 따라서 복지사업은 내장된 모순 때문에 사업이 효율적으로 수행되기 어려운 측면이 원천적으로 존재한다고도 할 수 있다. 한편, 집행과정의 효율성 문제는 복지사업이 집행되는 과정에서 발생하는 비효율성이다. 집행과정의 비효율성에 주목하는 이유는 복지사업관련 예산은 매년 증가하고 있지만 복지사업에 대한 만족도는 예산 증가를 고려할 때 크게 증가하지 않아 복지사업이 확대되면서 집행이 효율적으로 이루어지고 있지 않을 가능성을 배제할 수 없기 때문이다[1].

복지사업의 집행에 비효율성이 존재하는 이유로는 크게 세 가지를 생각할 수 있다. 첫째, 복지사업의 기획조정 부재이다. 복지사업의 비전・목표, 대상, 급여/서비스 수준・방법・절차, 재원, 시행시기 등에 대한 조정이 부재하여, 재정적 한계를 고려하지 못한 채 정책을 난개발하고, '지방비 매칭을 통한 복지재정 통제방법'을 고수하고 있다.

둘째, 업무처리 절차 및 정보체계의 낙후성을 들 수 있다. 예컨대 많

1) 복지사업에 대한 만족도가 예산에 비례하여 상승하지 않은 이유로는 집행과정의 비효율성 외에도, 복지사업 및 그 수준에 대한 기대수준의 상승, 측정방법의 문제 등 여러 원인이 지적되고 있다.

은 복지사업이 사업마다 신청, 조사, 급여, 사후관리를 각각 실시하고 있는 경우가 많아, 대상 선정을 위한 확인조사 시 변동분만 고려하지 않고 매회 전수조사를 실시하여 불필요한 업무 부담을 중대시키고 있으며, 조사결과도 정보시스템별・화면별로 별도 입력하도록 되어 있어 업무가 배가되고 있다. 이로 인해 수급자 수와 같은 단순 정보 외에 통계, 추계, 성과분석과 같은 정책정보를 활용하는 데도 곤란을 겪는 등 비과학적 행정이 발생하고 있다.

셋째, 공공・민간 전달체계의 비전문성 및 분절성 그리고 인프라 부족이다. 이로 인해 공급자 및 일반 행정 중심으로 대국민 접점에 대한 조직・인력・예산 지원이 부족하며, 공공 내부 및 민간 간 수직・수평적 분업 및 협력 관계가 불명확하여 중복 등이 발생하고 있다. 전담공무원 등의 인력이 부족하며, 따라서 시간적 여유 부족, 사기 저하, 전문성 재충전 기회 미흡 등의 문제가 발생하고 있다.

정부의 재정지출은 정부가 공공재와 공공서비스를 직접 공급하는 경우도 있지만 사회복지서비스 등의 분야에서는 민간단체에 위탁하여 이들 재화와 서비스를 공급하는 경우도 적지 않다. 과거 1970년대까지의 복지국가는 복지서비스 공급을 국가가 주도하는 것을 당연한 것으로 여겨왔다. 한편, 국가가 적극적으로 복지지출을 증대시켜 왔음에도 불구하고 복지수요는 시간과 더불어 빠른 속도로 증대하였다. 증대하는 복지수요를 충족시키기 위해 정부수입을 증대시키는 것은 불가능하였다. 복지에 대한 수요와 다양화의 증대로 인해 현실적으로 국가가 모든 복지서비스를 제공하는 것은 가능하지도 않을 뿐더러 효율적이지도 않게 되었다. 따라서 1970년대 후반 이후 복지제공자로서의 국가 역할은 축소되고 있으며, 그 역할을 민간부문과 시장이 대신하게 되었다. 단, 민간부문과 시장의 역할이 증대되고 있다고는 하지만, 1980년대 이후에도 복지서비스 제공자로서 국가의 역할은 여전히 중요한 위치를 차지하고 있다.

정부가 직접 공급하는 경우에 중앙정부가 사업을 직접 수행하는 경

우보다는 지방자치단체를 통해 수행되는 경우가 일반적이며, 민간단체에 위탁하는 경우는 다양한 분야에서 민간의 비영리조직을 통해 공급되고 있는데, 특히 복지, 보건, 교육, 문화, 예술분야에서 이러한 경향은 두드러지게 나타나고 있다. 따라서 복지사업의 지출 효율성을 고찰하기 위해서는 사업시행주체인 지방자치단체나 민간비영리조직의 효율성에 대한 분석이 필수불가결함을 알 수 있다.

실제로 민간의 비영리단체들은 정부의 사회서비스를 제공하는 데 위탁공급자의 역할을 하고 있어 재정지출에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 정부를 대신해서 사회서비스를 제공하는 역할을 담당하는 민간의 비영리조직들이 매우 비효율적으로 운영되거나 투명하게 운영되지 않는다면 재정의 효율성을 달성할 수 없게 되는 결과를 초래한다. 따라서 재정의 효율성과 관련한 시각에서 민간의 비영리조직의 효율성과 관련된 연구가 필요하나, 정부의 재정지출을 통해 정부와 파트너십을 맺고 사회서비스의 상당부분을 공급하는 공급자로서의 역할에 대한 논의는 이뤄지지 않고 있는 실정이다.

2. 본 연구의 구성

복지사업의 효율성에 관한 이상의 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 복지사업의 효율성을 집행과정에서의 효율성, 즉 전달체계의 효율성에 맞추어 분석하기로 한다.

전달체계, 특히 사회복지 전달체계는 복지서비스를 구체적으로 추진하고 실천하기 위해 필요한 자원을 조달, 배분하여 서비스를 실시하는 조직체계를 의미한다. 복지서비스의 공급체계는 각각의 수준 특성에 대응해 중앙정부, 지방정부, 전문적 집단, 기업 등 다양한 주체와 기관, 조직이 관여하고 있다. 이를 유형화하면 먼저 사회복지서비스가 공공적으로 제공되느냐, 자발적 혹은 사적으로 제공되느냐, 공공적으로 제공되는 경우에도 행정이 서비스를 직접 제공하느냐, 혹은 민간단체

와 위탁계약을 체결하여, 체결한 위탁계약에 의해서 제공하느냐로 크게 나뉜다.

이상과 같이 전달체계의 유형이 2개로 나뉠 수 있음에 따라, 분석대상을 크게 둘로 나누어 제2부에서는 정부 기관이 제공하는 복지서비스의 전달체계를 대상으로, 제3부에서는 민간에 위탁하는 경우의 전달체계를 대상으로 분석하였다. 전달체계가 중앙정부와 지방정부인가 혹은 민간에 위탁을 하는가에 따라 그 내용이 크게 달라지므로, 제2부와 제3부의 경우의 분석은 큰 틀에서는 복지사업의 전달체계의 효율성을 고찰하였다는 점에서는 공통의 주제를 다루고 있으나, 접근방법이나 분석내용이 사뭇 다르기 때문에 독립적인 연구라 해도 무방하다 하겠다. 복지 효율성 가운데 전달체계의 효율성이 아닌 내장된 모순 및 전달체계와 복지의 효율성에 대해서는 제1부에서 설명하였다. 각 부의 내용에 대해 간략히 설명하면 다음과 같다.

제1부에서는 복지사업의 이론적 고찰로서 먼저, 복지사업에 내재하는 비효율성인 내장된 모순과 전달체계에 대해 설명한다. 복지사업의 수혜자와 비용을 지불하는 사람이 다른 데서 발생하는 문제인 내장된 모순은, 복지사업에 대한 요구의 증대와 이로 인한 재정의 과부하를 야기하는데 사업 자체에 내재하는 문제이므로 복지사업에 대한 요구 증대와 재정의 건전성을 동시에 만족하기는 어렵다는 것을 선진국의 사례를 들어 살펴보았다. 아울러 전달체계를 설명하고, 효율적인 복지사업 시행을 위해서는 중앙정부가 사업을 실시하는 것이 타당한지, 아니면 지방정부가 실시하는 것이 타당한지를 이론적으로 살펴보고, 최근의 동향에 대해서도 살펴보기로 한다.

제2부에서는 중앙정부와 지방정부, 광역지자체와 기초지자체 간의 전달과정에서 발생할 수 있는 사업의 비효율성을 경북지역을 예로 들어 살펴보았다. 경북지역을 실태분석의 대상으로 하는 이유는, 이 지역이 한국전쟁 이후 사회복지사업이 본격적으로 실시되었으며 일찍이 사회복지사업을 선도해 온 우리나라 복지의 메카라고도 할 수 있기 때

문이다. 따라서 복지사업이 본래부터 활발한 지역이며, 복지지원에 대해서도 관대한 정책을 실시하여 왔을 뿐만 아니라 매우 다양한 형태의 복지사업이 시행되었기 때문에 복지사업이 지니는 여러 특징이 다른 지역보다 확연이 드러날 것으로 기대하기 때문이다.

제2부의 분석결과를 요약하면, 공공적 지출은 주로 중앙정부가 기획하고 지방정부가 정책을 집행하는 전달체계이며, 이 과정에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부 가운데서도 광역지자체와 기초지자체 간 유사한 일을 수행함으로써 발생하는 중첩이나 동일한 레벨에서의 중복, 기타 복지의존 및 누수 등 복지사업의 효율성을 저해하는 요인이 다양하게 존재하고 있음을 알 수 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지대상자 선정 기준의 일원화 및 사회보장 정보시스템과 사회복지 통합 전산망 구축 같은 정보의 통합화가 필요하며, 중앙부처의 부처 간 칸막이 정책 시행 해소를 위한 복지정책 모니터링 체계 구축이 중요함을 알 수 있었다. 아울러, 지방정부의 복지사업 인력 부족으로 발생하는 소위 '깔때기 현상'의 해결을 위해서도 복지 전문인력 및 전달체계 운영에 대한 책임주체의 선정 등이 중요하다는 것을 설명하였다.

제3부에서는 민간비영리조직(NPO)이 정부의 위탁으로 수행하는 복지사업의 효율성을 분석하였다. 이를 위해 우선 정부업무를 위탁공급하는 NPO의 역할 및 그 근거, 정보의 비대칭성이 존재하는 경우의 위탁계약과 이에 따르는 정부와 NPO 간의 협력관계 등에 대해 이론적 고찰을 하였다. 여기에 더하여 NPO를 통한 사회복지 전달체계가 어떻게 구성되어 있으며 그 현황은 어떤지, 또한 현재 사회복지서비스에서 어떤 서비스들이 어떤 규모로 위탁공급되는지에 대해 살펴보았다.

NPO를 통한 우리나라 사회복지사업의 사례를 분석한 결과에 따르면, 사회복지사업이 NPO를 통해 위탁 공급됨으로써 정부조직의 비정상적인 팽창현상을 막을 수 있다는 긍정적인 효과가 있으며, 정부는 전문인력 및 시설 등이 요구되는 사회복지서비스를 NPO에 위탁함으

로써 비용 절감뿐만 아니라 동일한 비용에 대한 효율성도 제고할 수 있음을 확인할 수 있었다.

또한 자활시범사업을 살펴본 결과 NPO를 선정하는 과정에서 경쟁을 통해 최적의 서비스를 제공할 수 있는 NPO를 발굴하고 그 기관에 사회서비스를 위탁함으로써 제공되는 서비스 비용 대비 우수한 품질의 서비스를 보장받는 편익이 발생하는 것으로 분석되었다. 그러나 위탁이 가능한 NPO의 수가 경쟁이 가능할 정도로 충분하지 않으면 오히려 비효율성이 발생하는 여지가 있음을 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 서비스를 위탁하는 NPO의 수가 어느 정도 경쟁구도를 유지할 수 있으나, 기초자치단체는 NPO의 수가 부족하여 사실상의 경쟁이 이루어지지 않는 경우가 있기 때문이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화할 필요가 있다는 단기적인 정책방안도 도출되었다.

Ⅱ. 내장된 모순

사업의 효율성에는 사업 자체에 기인하는 비효율성과 전달과정에서 발생하는 비효율성이 있으나, 본 연구는 주로 전달과정의 비효율성을 중심으로 살펴보기로 한 것은 앞 장에서 설명한 바와 같다. 전달과정에서 발생하는 비효율성을 살펴보기에 앞서 이 절에서는 사업 자체에 기인하는 비효율성, 즉 내장된 모순에 대해 살펴보기로 한다.

복지사업을 비롯한 일반적인 사업에 존재하는 내장된 모순이란 비용을 지불하는 측과 수혜를 받는 측이 다르기 때문에 필연적으로 발생하는 비효율성을 말한다. 따라서 내장된 모순은 정도의 차이는 있으나 모든 사업에서 발견할 수 있는 비효율성이기도 하다. 그러나 1980년대 이후 수요가 급증하고 있다는 점에서 복지서비스사업에서 가장 두드러지게 나타나고 있다고 해도 과언은 아니므로 이하에서는 주로 복지사업을 중심으로 살펴보기로 한다.

소득수준의 상승과 더불어 인간으로서 기본적인 생활을 영위하기 위한 기본권에 대한 요구는 빠른 속도로 증가하고 있으며, 수혜자와 비용 부담자가 다르기 때문에 복지서비스에 대한 요구는 다른 요구에 비해 빠른 속도로 증가하고 있다. 내장된 모순 때문에 급증하는 수요로 인해 복지지출이 재정건전성을 위협할 정도에 이르면 정부는 재정에 과부하를 야기하는 복지지출을 줄일 것인지 아니면 유지하되 이를 수용할 수 있도록 체제의 조정능력을 향상시킬 것인지의 선택에 직면하게 된다. 굳이 따진다면 전자는 복지비용을 지불하는 납세자를 위한 정책이라 할 수 있으며, 후자는 수혜자를 우선적으로 고려하는 정책이라 할 수 있다. 이하에서는 각각의 경우가 어떻게 전개되는지에 대해 영국과 독일의 사례를 들어 설명한다.

1. 영국

가. 복지지출 삭감

1970년대 중반에 이르러 복지국가의 성장은 세계 도처에서 갑작스러운 파국을 맞게 되었다. 공공지출은 삭감되었으며 그 삭감의 대부분을 사회지출이 차지하였다.

영국에서 이 과정의 시작은 1973년 5월과 12월에 발표된 예산지출계획상의 삭감인데, 1974~1975년에 17억파운드를 삭감하려 하였고 그 중에 사회서비스 지출의 삭감액은 전체 삭감액의 약 1/4에 해당하는 4억파운드였다. 1975년 1월에 발표된 『공공지출백서』는 몇 가지 프로그램을 축소시켰지만 전체적인 경향은 증가 추세였다. 그러나 3개월 뒤인 1975년 4월의 재무장관 예산보고에서는 1976~1977년 회기 중에 계획된 지출 가운데 11억파운드의 예산규모를 추가적으로 삭감하겠다는 내용을 담고 있었는데, 이 중 사회서비스의 삭감액은 약 3억 3,500만파운드였다.

이후 1976년 7월과 12월 두 차례에 걸쳐 총 20억파운드에 이르는 상당한 예산삭감이 이루어졌고, 또 이 기간에 1977~1978 회기 그리고 그 다음 회기에 국가지출 총액의 절대액을 처음으로 삭감하려고 계획하고 있었다. 1977년 백서에 나타난 정부 지출계획에 의하면 정부의 공식적인 목표는 1970년대 말까지 GNP에서 차지하는 국가지출 총액의 비율을 줄이는 것이었다. 공공지출을 담당하는 재무부는 GDP 비율로 1975~1976년 회기 중에 51.5%이었던 것이, 1978~1979 회기에는 48%로 축소될 것으로 예상하였다.

이와 같은 변화는 사회복지지출과 관련하여 많은 변화를 야기하였다. 먼저 급식보조금을 포함하여 총사회서비스에 대한 지출을 살펴보면 1971년에서 1973년까지 12%, 즉 매년 6%가 늘어났고 1973년부터 1975년까지 14%, 즉 매년 7%가 늘어났다. 그런데 1975~1977년까지 2

년간에 걸친 계획된 변화는 −1%였다. +14%에서 −1%로 전환된 것은 전후의 지출증가 추세가 1975년을 고비로 반전하고 있음을 보여주는 것이다. 경제위기라는 역효과와 욕구의 지속적 성장이라는 '자동적' 요소들 - 이것들은 단지 복지의 현 수준을 유지하기 위해서도 매년 지출을 증가시키도록 요구하는 것이다 - 을 고려한다면, 많은 사회서비스의 양과 질이 하락하였음이 틀림없을 것이다. 이러한 것은 확실히 '병원의 폐업'과 교육에서 직원 대비 학생 수의 증가를 언급한 1977년 백서에서 명백하게 표현하였다. 그러나 현재까지 사회서비스 노동력이 줄어들지는 않았으며 노동력의 감소는 과잉상태라기보다 '자연적 소모'의 형태를 취해 왔다.

복지지출의 삭감은 그 이전 시기의 복지지출 성장률이 높았기 때문에 전체적으로 국가지출의 삭감보다 더욱 확연하게 드러난다. 사회보장은 1975~1977년 기간 중에 지속적으로 증가하도록 계획되었는데 이것은 가장 큰 단일항목이기 때문에 여타 사회서비스는 총계수치가 제시하는 의미 이상으로 더욱 큰 영향을 받았다. 그 부담은 급식보조금(급속히 축소됨), 주택, 교육 그리고 특히 개별사회서비스에 돌아갔다. 이들 사회서비스는 1970년대 초반까지 급속히 팽창하였으며, 1973~1975년 회기 중에 17%의 증가를 보였던 것이 1975~1977년 기간 중에 11%의 축소로 변환 것은 매우 인상적인 것이었다.

이를 배경으로 제시된 정책 기조가 '영국의 산업과 경제성장, 고용을 활성화시키는 민간부문으로의 투자에 자원을 돌림으로써 실업문제를 공략한다'이다. 이러한 주장은 총수요를 증대시켜 생산물을 늘림으로써 실업률을 줄이기 위하여 정부지출의 확대와 예산적자를 권장하는 정통 케인즈주의와는 정반대되는 정책이다. 정부지출의 삭감과 긴축경제정책은 1930년대 대공황 당시 케인즈가 비판한 정책이다[2]. 케인즈주의가 정통적 경제원리가 되고 완전고용의 약속이 가장 중요한

2) 대공황 당시에는 재정지출을 삭감하여야 한다는 재무부의 정통적 견해가 지배적이었으며, 정치적 위기 속에서도 실업수당은 10% 정도 삭감되었다.

정치적 원칙으로 합의된 후 30여 년이 지난 시점에서 그것을 다시 포기해야 할 입장에 처하게 된 것이다.

이에 따라 거의 모든 영국의 경제학자는 '과도한' 정부지출과 경제위기의 몇 가지 측면들을 관련시키고 있다. 특히 통화주의자들이 가장 강력하게 그것을 주장하였다. 통화주의자들은 정부가 과도하게 화폐공급을 확대하지 않는다면 인플레이션이 필연적인 것만은 아니라고 인식하고 있다. 그러나 이것을 수용하기 위해서는 이자율을 아주 높게 조정하든지 혹은 상업투자에 유용하게 활용될 수 있는 기금을 모집해야 한다.

결과적으로 예산적자를 해결하기 위해 국가는 화폐를 발행하거나, 국채를 발행하여 은행에서 차용하거나, 세금을 인상하는 수밖에 없다. 이 가운데 세금인상을 제외하고는 화폐공급을 확대하여 인플레이션을 유발한다. 따라서 인플레이션을 유발하지 않고 예산적자를 해결하는 방안은 공공지출을 삭감하는 것뿐이다[3]. 이러한 입장은 통화주의 철학을 주장하는 요셉(Keith Joseph)경이 있는 보수당뿐만이 아니라, 『타임(The Time)』에서 『선(Sun)』에 이르기까지 거의 모든 언론에서 공공연히 혹은 암묵적으로 지지하였다. 모든 언론이 복지지출의 대폭적인 삭감만이 위기에 대한 본질적 해결 방법이라고 주장하였다. 정부지출이 기업, 투자, 수출에 나쁜 영향을 미친다는 주장과 함께 IMF의 개입에 대한 지지, 그리고 '대외신용'을 회복시키려는 시도 등의 분위기와 함께 복지국가의 '비대한 관료제'와 복지 구걸자에 대한 강력한 비판이 일어났다. 많은 사람들은 고통과 희생 그 자체는 본질적으로 선한 것이며 그 고통과 희생이 경제를 회복시킬 수 있다고 믿는 것처럼 보였다.

---

3) 정부의 수입 원천은 세금, 국채발행, 화폐발행의 세 방법밖에는 없다. 따라서 예산적자를 해결하기 위해 수입을 증대시키려고 하는 경우도 위 세 가지 방법에 의존할 수밖에 없다. 위 세 가지 방법 가운데 세수 확대 방안은 인플레이션을 적게 유발하나, 세금 인상은 경제 논리에 더하여 정치적 논리가 강하게 작용하므로 본절의 논의에서는 제외한다.

이러한 처방을 반박하고 복지지출을 옹호하는 사람들은 기껏해야 노동조합, 특히 공공부문의 노동조합과 노동당이었다. 그들 주장의 기반은, 삭감하면 생계비의 구성요인인 '사회적 임금'의 몫이 축소될 뿐만 아니라 수요가 감소하고 실업이 증대될 것이라는 케인즈 주의에 두고 있다. 이 주장은 경제의 '생산적' 부문이 사회서비스에 넘기는 부담이 증가한다는 것과, 영국의 상황에서 전체 조세수준이 다른 국가보다 높다는 점을 언급하면서 강화되었다. 따라서 노동운동만 제외하고 경제학계, 정부, 언론의 주장은 모두 똑같이 명료했다. 과도한 정부지출, 특히 복지지출은 당시 경제위기의 주요 원인이며 반드시 삭감되어야 한다는 것이다.

나. 경제환경의 변화와 복지지출

현재 세계 경제위기의 씨앗은 엄밀하게 말해서 전후 계속되어 온 '장기호황'에서 싹튼 것이다. 전후 경제적 호황이 자본주의 세계 내에서의 자본축적과 성장의 잠재력을 모두 소진시켰고 선진자본주의의 계급간의 균형을 변화시켰다. 이러한 두 가지 흐름이 결합되면서 이윤율은 하락하였고 그와 함께 미래의 성장 동인도 감소되었다.

자본의 요구는 이윤을 늘릴 수 있는 축적조건을 재구축하는 것이었지만 계급균형이 변화되기 전에는 그것을 수행하기 어려웠다. '위기'라는 용어는 이러한 상황의 결합을 의미한다. 지속적인 재생산과 자본축적을 위해서는 선진자본주의 세계 내의 특정한 매개변수가 변화되어야 하지만 최근 계급 간의 세력균형은 그와 같은 변화를 거부하고 있다. 또한 설령 변화가 발생하더라도 세계적 수준에서 국제관계의 변화를 포함하는 그것의 재조정 기간은 아주 장기화될 것이다. 세계자본주의 경제에 대한 최근의 예측은, 어둡다고 보는 것부터 절망적이라고 보는 것까지 매우 다양하지만 지난 30여 년간의 생산력이 되살아나리라고 기대하는 사람은 아무도 없다. 지난 30년이 복지국가의 황금기였

던 만큼 유리한 경제적 환경의 종말은 미래에 대해 아래와 같은 풍부한 함의를 내포한다.

첫째, 경제위기 그 자체는 사회통제와 관련된 국가서비스에 대한 새로운 요구를 만들어 낸다. 예를 들어 젊은 사람들의 실업증가는 이 집단을 대상으로 하는 수많은 새로운 요구를 만들어 냈다.

둘째, 효과적인 노동시장을 확보할 필요성 때문에 현재의 조건보다 높은 지출수준이 필요할 수도 있다. 예를 들어 영국의 경우 사회보장과 개인 조세체계의 중복이 특정 직업의 저임금과 결합되면서 '빈곤의 덫'을 초래하였고, 이는 노동 동기를 약화시키는 결과를 가져왔다. 이것은 노동자와 잠재적 노동자들이 노동시장에서 '적절한 노동시장행동'을 수용하지 못하도록 하였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방법은 보충급여와 다른 사회급여를 줄이는 것이겠지만, 이것은 정치적으로 수용되지 않을 것이며 어떤 경우든 사회통제라는 새로운 문제를 만들게 될 것이다. 게다가 '값싼' 선별적인 급여가 빈곤 덫의 일차적인 원인이었던 것이다. 현재는 면세점의 상향조정과 더욱 관대한 아동수당이 (그래서 아동 1인당 순소득은 고용상태든 실업상태든 더욱 더 일치하게 될 것이다) 필요하다고 인식하고 있다. 이 두 가지 모두 재무부의 부담을 증가시킬 것이다.

셋째, 경제학적으로 엄밀한 의미에서, 공공지출의 삭감은 영국 산업의 몇 가지 부문에 좋지 않은 영향을 미쳐 왔다. 왜냐하면 생산물에 대한 수요가 감소되었기 때문이다. 영국의 건설산업은 정부가 자본프로그램을 대폭 삭감했기 때문에 심각한 어려움을 겪어 왔으며 이러한 삭감을 원상회복하기 위한 항의가 계속 진행되고 있다. 자본가계급이 잉여가치를 전유하기 위해서는, 잉여가치 및 이윤의 생산과정과 실현과정이 성공적으로 수행되어야만 하는데, 그러한 상황은 자본주의 내에서 잉여가치 및 이윤의 생산과 실현 사이의 갈등을 보여주는 것이라 여겨진다.

다. 과부하 상태의 국가

위기이론의 정치적 측면은, 첫째, 통치 불가능성의 진단, 다시 말해 특정한 실용적인 전제와 통치 불가능성 간의 연관관계를 개념적으로 확인하는 데서 나타난다. 둘째, 위기의 가능한 예상 경로 및 개별적 증후에 대한 예측에서 나타난다. 셋째, 위기를 제거할 치유책을 추천하며 위기를 대신할 새로운 대안을 구상하는 데서 나타난다.

신보수주의자들은 위기이론을 제시할 때, 의학적·생물학적 은유를 빈번히 사용하는 경향이 있다. 이는 환자와 의사의 관계를 본보기로 하여 사회구조의 문제들을 모델화하는 효과를 발휘한다. 먼저 진단에 관해 살펴보자. 진단이란 만성이건 혹은 아주 급성이건 국가가 봉착한 장애가 가져오는 직접적인 위험을 확인하는 일이다. 국가가 직면하는 그러한 장애는 두 가지의 요인으로 이루어져 있다. 첫 번째의 요인은, 국가에 기대하는 요구가 정당 간 경쟁, 다양한 이익결사체의 존재, 그리고 상대적으로 자유로운 매스미디어라는 조건 아래 더욱 증대하여 과부하 상태가 되었다는 점이다. 이 기대의 과부하는 다른 부문에 맡겨 회피할 수도 없고 정부가 짊어질 수밖에 없는 기대, 의무, 그리고 책임이 끊임없이 증대함으로써 생겨나는 과잉부담을 말한다. 그러나 무엇 때문에 정부는 그러한 기대, 의무, 책임을 감당하지 못하는가? 이 문제와 관련하여 진단의 두 번째 측면이 나타난다. 그것은 다름 아니라 그러한 기대 및 요구의 부담을 효과적으로 처리하기에는 국가 기구의 개입 능력과 조정능력이 원리상으로 너무나 빈약하고 제한되어 있다는 점이다.

이 진단의 첫 번째 요소는 간단히 말하자면 국가의 사회보장 서비스 및 민주주의적 참여에의 요구가 '과잉 팽창된 것을' 지칭하는 것으로서 이는 곧 "고삐가 풀린 채 아무런 반성 없이 터져 나오는 시민의 탐욕"이라는 갈등과 테마가 적합하게 정치화되고 있지 못함을 의미한다.

진단의 두 번째 요소는 자유의 정치적 경제적 보장과 관련된 것이다. 국가가 산더미처럼 부풀어 오른 요구를 효율적으로 처리할 수 있는 방법은 국가의 강제력과 결속을 메울 수 있는 법치국가적 보장이 있을 때뿐이다. "A를 얘기하는 자는 누구나 B 역시 얘기하지 않으면 안 된다. 국가가 모든 것을 책임지기를 원하는 자는 자신이 누리는 자유 중에서 상당히 많은 부분을 포기할 준비를 해야 한다." 문제를 이와 같이 정식화하는 것은 마르크스주의적 전통에서 정치적 위기 맥락이 어떻게 규정되었는지를 명료하게 보여주는 것이라 하겠다.

마르크스주의적 정치위기이론의 관점에서 볼 때, '자유민주주의'의 개념은 허구적이다. 즉 실제로는 전혀 조화될 수 없으며, 기껏해야 황금기에만 일시적으로 은폐되고 모호해지는 단절을 지시할 뿐인 제요소들에 마치 통일성이 있는 양 속인다는 것이다(A.Wolfe 1977). 보수주의자의 새로운 위기 각본은 마르크스주의적 이데올로기 비판에 반박을 가하고 있다. 또한 그들의 주장이 단순한 정치적 선전(propaganda)이거나 신화화에 불과한 것이 아닌가라는 혐의에 대해서도 저항하고 있다.

이는 그들의 이론적 수준이 개선되었기 때문이기도 하지만, 이에 못지 않게 좌파이론가들이 지금껏 자신의 이론적 우월성의 증거로 내세웠던 정치경제적 위기이론의 핵심적 부분을 - 비록 정반대의 정치적 목표를 위해서이긴 하지만 - 그들이 수용했기 때문이기도 하다. 보수주의적 분석은 정부에 대한 요구의 크기와 정부가 가진 조정 능력 간의 차이나 불균등성에서 비롯하는 좌절로부터 위기의 징후가 나타나는 것으로 본다. 그렇게 됨으로써 우선 당 조직과 유권자 및 당원 간의 신뢰관계가 현저히 상실되는데 이는 정당 스스로 만들어 놓은 기대를 - 정당은 언제나 이러한 기대를 기초로 하여 정부를 구성할 수 있는 다수표를 얻고자 한다 - 거의 어쩔 수 없이 좌절시키지 않을 수 없게 되기 때문이다. 당의 선거공약은 지켜지지 않게 되고, 그 반면에 이미 과

거에 정당이 사용하지 않기로 천명했던 '비탄력적'수단(이를테면, 소득 및 가격통제, 조세증대책, 법적규제의 확대 등의 정책)을 다시 앞세우지 않을 수 없게 된다.

위기는 이와 같은 식으로 축적되어 다음 두 가지 중 어느 한 방향으로 폭발한다. 첫째, 정당 체제 내에서의 양극화가 나타난다. 다시 말해 양당체제 내의 여야 대립을 재이데올로기화시키고 '원리화'시킨다. 그리하여 기대와 실제 간의 간극을 (여・야의) 대안적 프로그램을 통해 줄여 보려고 한다. 둘째, 이와 같은 양극화 과정이 일어나지 않는 곳에서는 정당의 여론수렴 및 전달능력과 유권자의 정치적 의사를 표출시켜 정치적 여론을 형성시키는 능력이 약화되는 현상이 나타날 수 있다. 이 경우에는 의회 내에서의 투쟁이나 궁극적으로는 정권의 획득을 목표로 내세우지 않는 정치운동이 발생하여 기존 정당들과 경쟁을 벌일 수 있다.

이 두 가지 양극화 - 하나는 정당체제 내에서의 양극화이고 다른 하나는 정당체제와 의회 밖에서 일어나는 사회운동 간의 양극화이다 - 는 모두 그 출발 상황을 더욱 첨예화시키는 결과를 초래하고야 만다. 곧 표출된 요구의 수준과 크기는, 진퇴양난에 빠진 정부의 행위 능력이 감소하는 만큼 증대한다. 그러므로 본질적으로 위기의 예측이란 말 속에는 국민의 요구 수준과 정부의 실행 능력 간의 불일치로 특정지어지는 출발 상황이 역동적 과정을 거쳐 더욱 첨예화된 형태로 재생산된다는 사실이 함축되어 있다. 즉 통치 불가능한 상태에 빠진 체제는 더욱더 통치 불가능하게 된다는 것이다. 경기순환과정에서 나타나는 것과 같이 위기 경향을 발전시키는 메커니즘, 즉 이른바 '자기 치유력'과 같은 것을 가정할 수는 없다. 오히려 그것이 언제인가는 확실하지 않지만 아마도 그렇게 멀지 않은 시점에 이르러 조직화된 국가 권력 일반이 광범위한 부문에서 제동이 걸리고 심지어는 해체되는 현상마저 나타날 것이다.

2. 독일

가. 복지요구의 축소

이와 같은 위기의 발전 과정을 막을 치유책으로는 앞서 말한 진단의 두 가지 구성요소에 상응하여 두 가지가 제시될 수 있다. 그 하나는 체제가 안고 있는 요구・기대・책임의 과부하 상태를 극소화시키자는 것이고, 다른 하나는 체제의 조정 능력 및 실행 능력을 향상시키자는 것이다.

우선 그 첫 번째 대안인 '요구의 축소'를 살펴보기로 하자. 요구의 축소를 실현하는 세 가지 형태가 쟁점이다. 이들은 특히 독일에서 관심을 모으는데, 그 이유는 이들 형태들이 - '통치 불가능성'이라는 위기 이론적 주장과는 아무런 명시적인 관계도 없고 또 아직 그 이유조차 부분적인 데 지나지 않지만 - 실제적인 수준에서 '테스트'되면서 좀 더 개발되는 단계에 있기 때문이 아닌가 한다. 여기에서 이와 같은 전략들을 분류할 때 본 연구에서는 루만(N.Luhmann)의 가정을 사용하고자 한다. 그의 가정에 따르면, 사회적 요구와 기대를 처리할 수 있는 사회적 매체는 원리상 ① 정치적 권력관계, ② 화폐관계・교환관계 및 시장관계, ③ 문화적 규범 또는 사회화의 관계, ④ '진리' 및 지식의 네 가지가 있다. 만약 이렇게 본다면, '통치 불가능성'이라는 위기 가설이 제시하듯이, 요구를 처리해야 하는 정치적 매체가 안고 있는 그 부담을 덜어 내야 할 때 어떤 한 매체는 다른 세 매체를 가능한 전략의 대상으로 고려하지 않을 수 없다는 결론에 이른다.

예컨대 '사회보장국가의 범위'를 넘어서는 요구를 화폐적인 교환관계로, 곧 시장관계로 이양시키자는 제안이 오늘날 널리 거론되고 있다. 공적인 서비스 업무를 '사유화(Privatisierung)' 또는 '탈국가화'시켜서, 경쟁적인 민간기업으로 이관시키자는 것이 그들의 구호이다. 그 예로 국가의 공적 서비스 업무원칙을 '국가의 서비스 제공'으로부터 '수혜자

부담'으로 전환시키자는 주장을 들 수 있는데 이를테면 교통정책의 경우 공적인 서비스 업무에 지불하지 않으면 안 될 '비용'을 '요금'을 도입해서 충당시키자는 제안을 들 수 있다.

이 밖에도 '최저임금실업'(독일 경제자문위원회)이나 '자연실업률'(M. Friedman)과 같은 어휘들을 들 수 있다. 이와 같은 진단은 고용문제를 처리하기 위해 시장 메커니즘 기능을 다시 회복시키자는 것을 골자로 하고 있다. 자유주의적 산업정책 개념도 이러한 재사유화의 예에 포함할 수 있다. 이 자유주의 정책은 근본적으로 국내 및 국제적 경쟁이 몰고 오는 혁신적인 개혁의 조류로부터 각 개별 경제 분야를 보호해 주는 보호주의 장벽을 허물어뜨리려는 목표를 세우고 있다. 일반적으로 그것은 '모순'의 메커니즘에 대항하여 '도피'의 메커니즘을 강화하고[4], 특히 사회보장 메커니즘을 확립하고 수호하는 투쟁에서 노동조합이 점유한 정치적·경제적 위치를 부인함으로써 사회보장 메커니즘 자체까지 부인 내지 정정하려는 시도라고 할 수 있다. 결국 경쟁관계를 회복함으로써 협의의 인플레와 보다 넓은 의미에서의 정치적 요구의 인플레를 동시에 진정시킬 수 있으며, 이를 통해 '통치 불가능성'의 문제를 해결할 수 있을 것이라는 기대가 내포되어 있는 것이다.

'새로운 사회문제'라는 슬로건과 관련하여 독일에서 시행되는 각종 프로젝트들도 이와 같은 맥락에서 언급할 수밖에 없는 것들이다. 애초에 이들 프로젝트들은 국가의 사회보장적 기능들은 '재검토'하는 방향에서 이루어졌지만 실제로는 복지국가적 기능을 더욱 축소시키는 결과를 초래했다.

다음으로 두 번째 전략을 살펴보자. 이것은 첫 번째의 전략과 무관하다고 볼 수는 없겠지만 그것과는 대조적으로 보다 근원적인 발상법을 제시하고 있다. 이 전략은 '사회적 통제의 제도'를 겨냥한 것으로서 정치적·문화적 가치정향뿐만 아니라 사회규범의 형성과 유지를 규제

---

4) 시만은 이를 발언(voice)메커니즘과 퇴장(exit)메커니즘으로 대비한다.

하는 기제에 방향을 맞추고 있다. 이러한 전략은 자기 억제, 규율, 공동체 정신과 같은 가치를 고취시키는 민족의식과 역사의식을 강화시키며, 교육자 및 학교 개혁자들의 진보적 주장 속에 정교하게 다듬어진 '탈획득적 가치(post-acquisitiven Werte)'의 억제를 목표로 하고 있다. 이 중 마지막 목표는 '교육할 용기(Mut zur Erziehung)'라는 슬로건으로서 사회정치적 문화상황에 대처하는 대안적 교육학에 호소하여 획득될 수 있을 것이라고 여겨지고 있는데 이때 그 시도는 교육학적으로 "그것이 바로 사물들이 존재하는 방식이다"(F. K. Fromme)라는 격률에서 시작한다. 이 전략은 현장직업 교육훈련에서의 '성실성 교육'의 찬양에서부터 '방송자유(Rundfunkfreiheit)'에 관한 공격에 이르기까지, 또한 학교에서 학부모의 권리의 강화에서부터 사회조사 교사의 정치훈련에 이르기까지 광범위하게 작동하고 있다. 이러한 사실들은 너무나 잘 알려져 있는 것들이어서 여기에서 굳이 낱낱이 다시 설명할 필요가 없다. 그럼에도 불구하고 여기에서 우리가 강조하는 중요한 점은 첫 번째 전략에서는 이해관계, 요구, 정치・사회적 정향을 정치영역의 외부, 즉 '시장'에서 충족시키려는 시도하고 있는 데 반해, 두 번째 전략은 그것들을 근원에서부터 통제한다는 점이다.

끝으로 세 번째의 전략을 살펴보자. 이는 원천적으로 봉쇄할 수도 없고, 그렇다고 해서 다른 영역에 이관시켜서 충족시킬 수도 없는 주장 및 요구들을 여과 메커니즘(Filtermechanismen)을 통해 걸러내는 전략이다. 이때 여과 메커니즘은 어떤 주장・요구들이 귀를 기울여 볼 만한 것인가를 결정한다. 즉 과연 그 주장, 요구들이 정치체계의 '투입요소'로 받아들일 만큼 심각한 것인지 아니면 도저히 받아들일 수 없는 비현실적인 것인지를 결정한다. 여과 메커니즘은 인지적 판단을 내리는 기능을 수행하는데, 그러한 기능 지자체는 민주주의적 의사 형성 제도 위에 군림하는 것으로서 제도의 통제를 받지 않는다.

이와 같이 집단 갈등과는 무관하게 또한 그로부터 어떠한 영향도 받지 않으면서 공동복지를 인식하는 역할을[5] 담당하는 제도는 독일에서

는 연방 헌법재판소(Bundes verfassungsgericht)이다. 최근에 이 연방 헌법재판소의 활동이 가져온 기능적 성과가 현저해졌는데, 이들 성과의 대부분은 요구를 미리 예방하거나 저지하는 역할에서 얻어진 것이라 해도 무리가 없을 정도이다. 그리고 경제자문위원회나 기타 과학자문위원회의 활동에 대해서도 - 특히 최근 몇 년간의 활동을 주목해 보면 - 마찬가지로 말할 수 있다. 정치학 및 정치철학 내에서도 항상 중용을 추구하고 아울러 공공복지와 관련한 지식의 특권적 획득을 주장하는 초당파적인 기구들에 대한 관심이 증대되고 있다(Oakshott, Amim, Hennis). 이러한 방향을 이끌어 가는 사람들은 여론에 호소하면서 사회집단의 과잉요구로부터 국가의 짐을 덜어주거나 사회집단이 요구하는 것들의 정당성을 깎아내리는 데에 기여한다.

3. 내장된 모순의 해결 방안

정부에 대한 요구를 감소시키려는 이 세 가지 전략이 과연 현실적인 것인가, 또한 과연 어떠한 조건에서 그러한가라는 문제를 다루기 전에 먼저 통치 불가능성 진단에 발견되는 치유책의 다른 주요 대안을 살펴보자. 이하에서 살펴볼 다음의 주요 대안들은 과잉요구와 조정능력 간의 갈등을 요구의 축소 및 저지가 아닌, 오히려 그와는 반대로 국가적 조정능력을 향상시킴으로써 해결하려는 것들이다. 본 절에서 살펴볼 후자의 치유책을 '행정적' 시각과 '정치적' 시각으로 구별하여 설명하면 다음과 같다.

국가의 조정 및 수행 능력을 개선시키려는 행정적 전략은, 예컨대 (독일)사민당의 '정책기조[6]'의 시안에서 나타나는 바와 같이 GNP 중에서 국가가 차지하는 몫을 증대시키려는 정책을 기조로 삼고 있다. 즉 행정적 전략은 국가의 활동범위를 양적으로, 재정적으로 확대시키

---

5) V.Amim(1978) 참조.

6) Orientierungsrahmen 85:1972년 사민당이 채택했던 1985년까지의 장기 정책임.

려고 노력하는 것이다. 이와 동일선상에 놓여 있는 것으로 정책적 행정적 행위의 효율성과 효과성을 훨씬 더 높이기 위해 정부의 규제 능력을 질적으로, 재정적으로 개선시키려는 전략이 있다. 이와 같은 전략에 포함되는 것으로 업무편제상의 개혁 및 기능적 개혁, 사회적 지표의 사용증대, 예산기획기법 및 비용 - 편익분석기법, 그리고 정책을 공식화시키는 과정에서 실제로 이루어지는 상호의존 관계를 보다 잘 반영시키고 고려할 수 있도록 고안된 개념, 특히 샤르프(Scharpf)가 발전시킨 - 개념들이 있다. 이와 같은 행정적 전략은 국가의 사실적인 지평 및 행동 지평을 객관적이고 사실적인 의미 - 즉 실제적인 상호의존 관계를 면밀히 고려하는 것 - 에서 뿐만 아니라 시간적인 의미에서도 능동적이고 개혁적인 장기계획 및 문제 예건의 원리에 준해서 확대시킨다는 원칙에 입각하고 있다.

그러한, 지나간 경험을 곰곰이 되돌아 반성해 보면, 그와 같은 지평의 확대는 정치・행정체계가 갈등을 체계 내부로 흡수할 수 있는 능력이나 합의의 토대가 확대된 연후에야 비로소 가능하다는 사실을 알 수 있다. 달리 말하자면, 적정 수준에서 합의의 토대가 성공적으로 공고화될 때 비로소 앞서 말한 실제적인 상호의존성을 적절히 고려할 수 있고 적합한 장기계획을 입안할 수도 있다는 것이다. 즉, 국가 정책의 실행능력을 객관적이고 사실적인 관점과 시간적인 관점에서 확대하는 것은 그것의 기반을 이루는 사회적 결속 및 통합기제의 확대와 조율될 때 비로소 성공할 수 있다. 그러므로 '합의'는 거치지 않으면 안 될 병목(Engpa)과 같은 위치를 갖는다. 이러한 맥락에서 시의적절하게 샤르프는 최근에 - 비록 보다 충분한 설명이 요구되기는 하지만 - 변화된 상황에 보다 적절하게 상용하여 현실을 새롭게 해석할 필요성을 강조한 바 있다[7].

정부의 실행능력을 향상시키는 정치적 전략은 바로 이러한 측면에

---

7) Mayntz・Scharpf (1970) p. 16 참조

서 상당한 결실을 보고 있는데, 특히 강력한 사회민주주의 정당이나 노동당이 집권하는 정치체계에서 더욱 그러하다. 예를 들면, 스웨덴의 노동시장 정체, 독일의 중앙집권화된 조직, 그리고 그 이후의 '피고용자 문제를 위한 노동공동체(Arbeitsgemeinschaft fur Arbeitnehmerfragen)'의 창설, 영국에서 보수당 정부와 노동당 정부가 다 같이 운영했던 국가경제발전위원회(National Econimic Development Council)와 그 뒤에 체결된 정부와 노동조합 간의 사회계약(Social Contract) 등은 추가의 수행능력과 운행의 효과성을 향상시키기 위한 시도들 - 이러한 시도는 1960, 1970년대에 활발히 이루어졌다 - 의 사례이다. 이러한 노력들은 행정부의 조정작업(Koordination)을 통해서도 이루어졌지만, 이에 못지않게 정부, 노조, 경영자협회, 그리고 심지어는 소비자 단체까지 망라하는 상호 연합 및 동조 메커니즘을 제도화하는 방식을 통해서도 이루어졌다[8].

그러나 자유주의적 조합주의(liberale Korporativismus)라는 슬로건을 내걸면서 특히 정치학 분야에서 최근 새롭게 활기찬 관심을 불러일으키고 있는 이들 메커니즘은 사실 대단히 불안정한 구성물이다. 그 이유는 다음 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째로 그것은 의회라는 정치적 장(場) 곁에서(nebenparlamentarishe Formen)정치적 이익을 대변한다. 그러한 점에서 그것은 정치적 의사 형성의 '고유한' 통로에 대해 헌법이론상으로는 설명되지 않는 경쟁적 관계이다.

둘째로 어떤 집단들이, 어떤 관계 속에서, 어떤 문제에 관해 협상할 수 있는 자격을 갖고 있는 것인가 하는 점이 분명치 않을 뿐만 아니라 그러한 방식으로 얻은 결과들이 정부와 협상 참여자들에게 어느 정도의 구속력을 가지는 것인가 하는 점도 분명하지 않다. 이러한 난점에 대한 해결책은 일종의 조직화된 무정형성이라는 역설적 형태를 가진다. 즉, 공개를 엄격히 금하는 일종의 폐쇄성, 비공식적 토론, 개인적인

8) Douglas (1976), p. 494 이하 참조

동의, 상호양해 태세(Verstandigungbereitschaft) 등이 그것이다. 이러한 것들은 국가의 정책 수행 및 조정 능력을 향상시키려는 모든 노력들의 성공 여부를 좌우하는 준헌법적 협조체제(para-konstitutionellen Konzertrierung)[9]를 확보하기 위해 즐겨 채택하는 방법들이다. 국가의 정책과 긴밀히 연결되어 있는 조직화된 이해관계는 국가 정책으로 생겨난 상호의존 관계가 확대될수록 더욱더 강한 '방해의 잠재력'을 갖게 되는데, 과연 조직화된 이해관계가 그 잠재력을 기꺼이 포기할 것인가 하는 문제가 결국 앞서 말한 동맹, 연합 관계의 성립 여부를 결정한다.

이 정도의 간략한 요약에서도 통치 불가능성의 명제가 지니는 높은 기술적(記述的) 가치가 분명해졌으리라 본다. 앞서 논의한 진단의 두 요소는 오늘날 자본주의적 복지국가 및 개입주의 국가가 해결해야 할 기능적 문제의 윤곽을 적절하고도 충분히 포착해 냈다고 생각한다. 그리고 위기 경로에 대한 예측은 독일을 비롯한 복지 국가 및 개입주의 국가들의 발전 양상에서 드러나는 일련의 증후에서 확인된 것으로 보인다. 그리고 치유책의 다섯 가지 발상[10]은 오늘날 특히 북부유럽 국가들이 명시적으로나 암묵적으로 통치 불가능성의 문제를 해결하기 위해 실행하고 있는 재조직화의 전략들을 부족하나마 망라하고 있지 않나 여겨진다.

---

9) Douglas(1976) pp. 499~500

10) 시장 의존성, 사회통제, 전문화, 행정적 합리화, 자유주의적 조합주의 편제.

Ⅲ. 전달체계 및 복지조직과 효율성

1. 전달체계

전달체계는 국민에게 재화와 서비스를 제공하기 위한 정책집행의 과정으로 정의할 수 있으며, 정책목표를 달성하기 위하여 활용되는 구체적인 도구(tools) 내지 기술(technology)로 이루어져 있다. 과거의 전달체계는 정부가 독점적으로 직접 관여하는 방식이 대부분이었으나 1980년대 이후에는 시장원리의 응용이나 제3섹터의 활용과 같은 다양한 형태의 전달체계가 존재한다.

사회복지 전달체계는 어떠한가? 일반적으로 사회서비스는[11] 지역사회 내에서 장애, 질병, 허약함을 가지고 생활하는 사람들이 가능한 한 자기 집에서 또 자기 지역사회에서 안전하고 자립적으로 살아갈 수 있도록 도와주는 것을 목적으로 한다. 이렇듯 사회서비스의 대상은 매우 넓으나 본 연구에서 말하는 사회서비스는 사회복지에 관련된 서비스를 지칭하고 『비버리지 보고서(Beveridge Report)』에 기초한 범위만을 다루기로 한다. 즉 사회서비스 전달체계란 사회복지서비스의 전달체계를 말한다(보건복지부, 2008)[12].

---

11) 이 부분은 이광석(2009)을 고쳐 쓴 것이다.

12) 사회복지 전달체계는 다양하게 정의되는데 중앙에서 지방 일선에 이르는 모든 공사 조직을 포함하여 공적·사적 복지기관과 이들 기관의 서비스 전달망으로, 서비스의 사용이나 접근과 관련하여 복지공급의 구조나 재원(funding)에 관한 흐름으로 이해한다(Alcock, 2003: 314; Friedlander & Apte, 1980). Gilbert & Specht(2002)는 다양한 급여 또는 서비스를 효율적으로 수혜자에게 전달하기 위하여 어떠한 조직을 통해서 실천할 것인가 하는 전략을 선택하는 것이라고 하였다(박경일 [2008:197]에서 재인용). 보건복지부(2008)의 사회복지 전달체계의 개념 정의는 정부 간 관계, 일

공공부문의 전달체계에서는 중앙부처와 일선(street-level)의 기능이 분화된다. 대체로 중앙부처는 정책과 관련되는 일을 수행하고 일선에서는 서비스 제공을 담당한다[13]. 중앙부처와 일선 집행기관의 연결은, 앞에서 설명한 바와 같이, 전달체계가 되며, 이를 유형화하면 다음의 네 가지 유형으로 나눌 수 있다.[14] Type A는 중앙부처가 수립한 정책을 지방자치단체를 통해 제공하는 유형으로 중앙부처 → 시・도(광역지자체) → 시・군・구(기초지자체) → 읍・면・동 → 수혜자의 순서로 집행한다. 이와는 약간 다른 유형이 Type B로 중앙부처가 직

선 사무소의 조직구성, 인력, 그리고 제공자간 연계 등 다양한 측면을 포괄하는 개념이며 공공과 민간 제공자의 관계를 포괄한다. 허만형(2007: 242)은 사회복지 전달체계의 개념을 사회복지급여나 서비스의 공급자와 수요자를 연결시키는 틀을 의미하는 것으로 정의한다. 현외성(2008: 241)은 급여 혹은 서비스를 제공하는 조직적 장치라고 정의한다. 사회복지 전달체계이론을 여기서는 사회복지서비스와 급여를 적절하게 제공할 수 있도록 하는 환경과 구조와 관련된 것으로 이해하고(보건복지부, 2007), 공공전달체계에 초점을 두고 살펴본다. 그 외의 선행연구는 캐나다 노인복지서비스 전달체계를 연구한 곽병훈(2008), 가족복지서비스 전달체계 수립을 연구한 송다영(2005) 등이 있고, 필요성 때문에 정리한 결과들이 있는데, 행정자치부(2005), 보건복지부(2007, 2008, 2009) 등이 대표적이다.

13) 여기서 정책과 관련되는 일(produce policy)이라 함은 누가, 어떤 서비스를, 누구에게 제공할 것인가, 그리고 그 재원(財源)은 누가 담당할 것인가의 문제이며, 서비스 전달을 담당하는(do the actual providing) 주체는 지방정부로 20세기 이래로 그 중요성이 증가되었다(Wilson and Game, 2002: 113).

14) 유형화를 위해서는 기준이 필요한데, 본 연구에서는 Walker(2005: 88-92)의 기준에 따라 유형화하였다. Walker가 유형화에 사용한 기준은 '자격으로의 통로'(route to entitlement)이다. 급여를 받는 자격을 기여, 시민권, 자산조사(means-test)로 나누고 이 자격에 해당하느냐 그렇지 않느냐에 따라 최종적으로 급여 여부가 판단되도록 한다. 이를 실행하는 조직을 중심으로 사회보장 행정(social security administration)을 구성하고 있다(Walker, 2005: 92-110). 그들은 각각 중앙정부(national government), 중앙정부의 하부기관 (sub-national government), 사회적 파트너십(social partnerships), 사보험, 정부기관의 대리행위 (agency relationship or contractors) 등이다.

접 특별지방행정기관을 통해 제공하는 유형으로 중앙부처 → 특별지방행정기관 → 수요자의 과정이며, Type C는 중앙정부가 별도의 공공기관을 설립하여 제공하는 유형으로 국민연금관리공단 등 공공기관 → 수혜자의 과정으로 정리된다. Type D는 지방자치단체가 자체 시책에 따라 제공하는 유형으로 (시・도) → 시・군・구 → 읍・면・동 → 수요자의 과정이다(보건복지부, 2007). 이를 자질이론으로 표시하면 계층 간의 차이(변별)를 먼저 나타내는 항을 선정하여야 한다. 그리고 같은 자질 안에서의 차이를 다른 항으로 표시한다. 이를 나타낸 것이 〈표 1-1〉이다.

〈표 1-1〉 전달체계와 자질이론

	중앙부처	특별지방행정기관	중앙부처 산하기관	시・도 (광역자치단체)	시・군・구 (기초자치단체)	읍・면・동
Type A	+	-	-	+	+	+
Type B	+	+	-	-	-	-
Type C	+	-	+	-	-	-
Type D	-	-	-	+	+	+

주: +:경로를 거치는 경우를 의미
-:경로를 거치지 아니함을 표시

〈표 1-1〉에서도 알 수 있듯이, 시・도(광역자치단체)와 시・군・구(기초자치단체)는 전달 과정의 유형에 관계 없이 완전히 동일함을 알 수 있다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체 사이에서는 동일한 업무가 계층적으로 중복되는 중첩의 문제가 발생한다. 즉, 복지정책이 주무부처인 보건복지부, 여성가족부 등 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체로 이어지는 행정계층으로 인해 낭비가 나타난다. 이는 전자정부의 형성으로 중앙부처에서 기초자치단체로 직접 연결될 수 있다는 주장에 기초한다[15].

2. 복지조직과 효율적 자원배분[16]

앞 절의 전달체계 유형분류는 정책 수행이 중앙정부인가 지방정부인가에 따른 것이었다. 이 절에서는 복지정책을 포함한 정책을 누가 실시하는 것이 자원을 효율적으로 배분하는 것인가에 대해 살펴보기로 한다. 먼저, 복지정책을 중앙정부가 실시해야 하는가, 아니면 지방정부가 실시해야 하는가를 결정하기 위해서는 일정한 기준을 정해야 한다. 본 연구가 복지정책의 효율성을 다루고 있는 만큼 '효율'을 우선적인 기준으로 하여, 복지의 출발점이라고도 할 수 있는 '기본권', 그리고 '공평'이라는 3가지 기준으로 평가한다.

전체적인 논의를 정리한 것이 [그림 1-1]이다. 단 여기서 지방이란 과세권과 지출결정권이 지방정부에 있는 경우를 의미하며, 중앙은 중앙정부가 직접적으로 복지정책을 행하는 경우이거나 혹은 보조금을 사용하여 간접적으로 지방정부의 복지정책을 통제(control)하는 것을 의미한다.

우선 복지정책을 중앙정부가 시행하는 것이 효율적인가, 아니면 지방정부가 시행하는 것이 효율적인가를 살펴보기 위해서는 복지정책이 소득재분배를 야기하는지를 확인하는 것이 중요하다. 공적부조의 경우는 소득재분배 자체를 목적으로 하고 있기 때문에, 납세자로부터 저소득자로의 소득재분배가 발생한다. 한편, 고령자 요양이나 아동보육 등의 복지서비스는 전액 이용자 부담일 때에는 편익과 비용이 일치하므로 소득재분배는 발생하지 않으나, 무료 혹은 일부 부담의 경우는 편익과 비용 부담이 괴리되므로, 납세자로부터 이용자로 소득재분배가

---

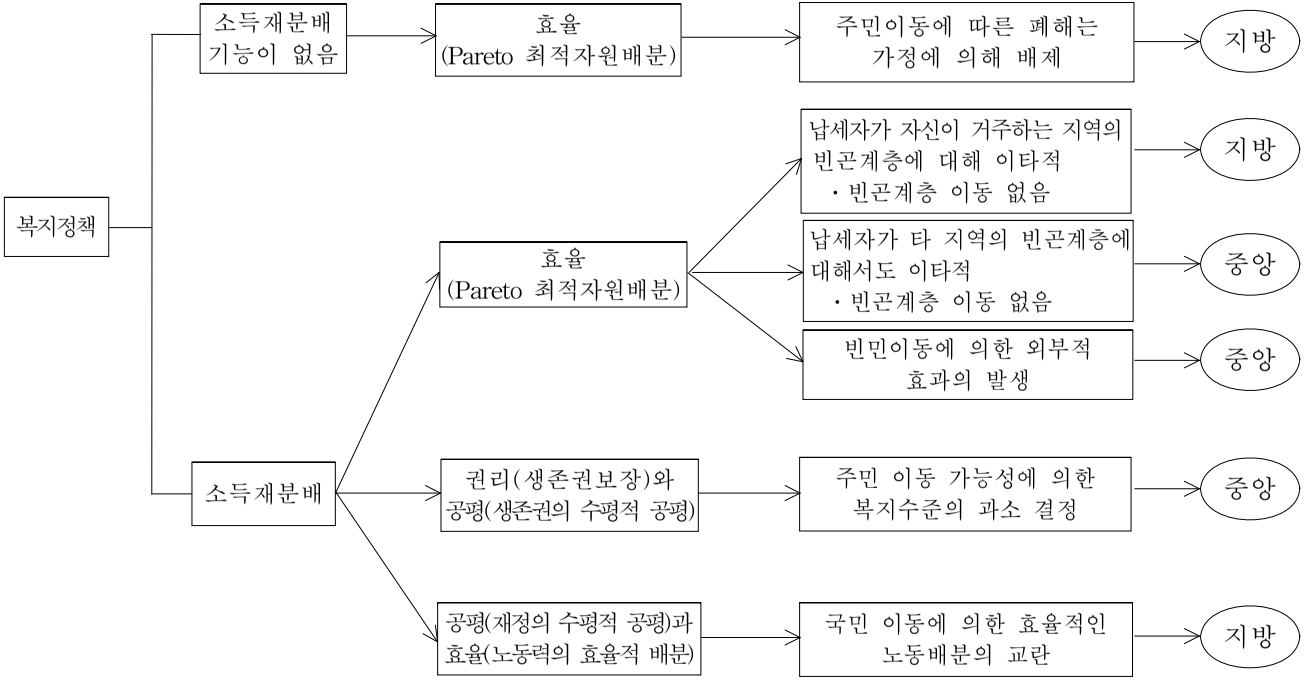
15) 그러나 이에 대한 반론도 거세다. 그 근거는 첫째, 기초자치단체의 재정적 취약성이다. 현행 복지프로그램 대부분은 국비와 도비의 도움을 받고 있음을 참고할 때 도의 폐지는 힘들다는 주장이다. 둘째로, 복지 외의 정책들도 존재한다는 점이다. 기타 역사적 근거 등을 들 수 있다.

16) 복지조직과 효율적 자원배분에 관한 본 소절은 사회보장연구소 (編)(1995)의 제3장에 크게 의존하였다.

발생한다.

복지서비스가 소득재분배를 야기하지 않는다면, 보통의 재화나 서비스와 다를 바가 없으므로 경제학에서 많이 다루고 있는 일반적인 자원배분과 같은 논리가 적용된다. 이 경우는 시장에서 각 개인이 자기의 소득제약하에서 필요에 따라 민간 영리산업의 복지서비스를 구입하는 것이 자원배분상 가장 효율적이라는 것은 잘 알려진 사실이다. 따라서 소득재분배가 발생하지 않고, 복지서비스의 공급이 (전적으로) 정부에 맡겨져 있다면 효율적인 자원배분의 관점에서 복지정책을 가능한 한 분권화하여 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 복지정책을 분권화함으로써 주민은 자기 선호에 맞는 복지서비스와 세금과의 조합을 제시하는 지역을 선택할 수 있게 되고, 각 지역은 주민을 불러들이기 위해 경쟁적으로 주민의 선호에 맞는 복지서비스를 가능한 한 낮은 비용으로 공급하려고 한다. 그 결과 주민의 선호에 따라 고복지·고부담 지역과 저복지·저부담 지역으로 나뉘나, 어느 지역이든 낮은 비용으로 주민의 선호에 맞는 복지서비스가 제공되므로 효율적인 자원배분이 일어난다. 1990년대 중반 이후 지역의 다양성을 중시하는 복지서비스의 분권화 움직임이 관찰되고 있는데, 이는 위와 같은 논리에 근거하고 있다고 판단된다.

[그림 1-1] 복지정책의 수행: 중앙정부와 지방정부



출처: 사회보장연구소(1995), p.48

이상은 복지서비스가 소득재분배를 야기하지 않는 경우를 상정하고 있다. 그러나 이렇게 상정하는 것은 복지에 관한 기본적 권리(기본권)를 중시하는 입장에서는, 소득재분배가 없어도 저소득자의 소득수준은 기본권이 보장되는 수준을 초과하고 있다고 가정하고 있는 것이 된다. 그러나 실제로는 이 가정이 적용되지 않고 생활보호로 대표되는 소득재분배를 목적으로 한 공적부조가 존재하고 있다. 또한 주민이 저소득자를 생각하는 이타심을 가지고 있다고 한다면, 자발적이든 정치적 과정을 거친 것이든 고소득자로부터 저소득자로 소득재분배가 일어나는 것이 된다. 따라서 이하에서는 소득재분배를 야기하는 복지정책, 즉 편익과 비용부담이 괴리되는 복지서비스와 공적부조에 대해 중앙정부가 주체가 되는 것이 바람직한가 아니면 지방정부가 주체가 되는 것이 바람직한가에 대해 살펴보기로 한다.

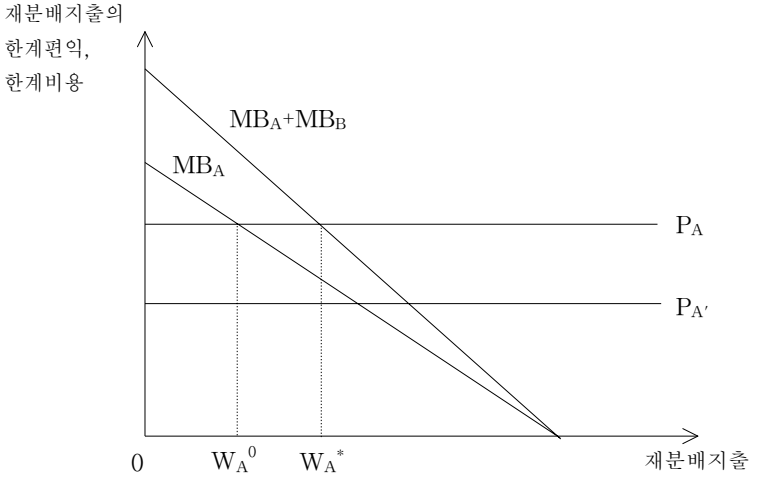
가. 이타적 주민과 효율적인 소득재분재

만약 주민이 저소득자와 사회적 약자를 배려하여, 현금 형태든 서비스 형태든 저소득층이나 사회적 약자의 소득이 증대되는 것으로부터 효용을 얻는다면, 정부가 개입하지 않더라도 자발적으로 소득재분배가 달성된다. 구체적인 예로는 저소득자나 사회적 약자에 대한 기부활동이나 자선활동을 들 수 있다. 이렇듯 주민이 이타적인 상황에서, 사회복지의 역할이 정부에 맡겨져 있다고 한다면, 분권화에 의해 파레토 최적인 소득재분배가 달성될 가능성이 있다. 즉, 이타주의의 정도나 소득의 크기에 따라 고부담이라고 하더라도 고복지가 바람직하다고 여기는 납세자와, 저복지・저부담이 바람직하다고 여기는 납세가자가 지역에 따라 유형화된다고 하면, 분권화를 함으로써 지역의 납세자 선호에 따른 바람직한 재분배지출을 결정할 수 있다. 이러한 주장을 상세히 검토한 것이 Pauly(1973)이다. 이하에서는 Pauly의 주장을 살펴보기로 한다.

Pauly는 1국이 2개의 지역으로 구성되어 있으며, 각각의 지역에 몇 명의 납세자와 빈곤층(복지수혜자)이 존재한다고 가정한다. 납세자의 소득은 주어져 있으며, 각 지구 내에서는 같은 금액이며, 그 가운데 일부가 빈민층에 이전된다고 가정한다. 또한 정부의 의사결정은 파레토 최적인 소득재분배를 달성하는 정책이라고 가정한다. 이때 납세자는 이타적이나 타 지역의 빈민층의 소득 상승으로부터는 효용을 얻지 못하며, 자기 지역의 빈민층의 소득 상승으로부터 효용이 상승한다고 상정하고, 납세자와 빈민층 모두 지역 간 이동은 없는 경우를 고려하였다. 이때 파레토 최적 관점에서 본 해당지역의 바람직한 소득재분배 수준은 해당 지역의 이용 가능한 소득합계를 주어진 것으로 하고, 해당 지역의 다른 납세자 효용수준을 낮추지 않고 해당지역의 어느 납세자의 효율수준을 최대화하는 것으로 구할 수 있는데, 그 수준은 해당 지역 빈민층의 소득재분배로부터 얻어지는 해당 지역 납세자의 한계편익의 합계가 재분배지출의 한계비용을 나타내는 해당 지역의 빈민층 수와 같아지는 지점에서 결정된다. 이 지출수준은 해당 지역의 주민만을 고려하여 행동하는 지방정부에 결정을 맡기더라도 달성될 수 있다. 따라서 이 경우의 복지정책은 지방정부가 수행하는 즉 분권화하는 것이 바람직하다.

한편 가정을 달리하여, 2개의 지역 간에 소득재분배에 의한 편익의 파급효과(spillover effect)가 발생하는 경우를 살펴보자. 즉, 각 지역의 납세자가 다른 지역의 빈민층의 소득 상승으로부터 효용을 얻는 경우이다. 이 경우에 파레토 최적 관점에서 본 해당 지역의 바람직한 소득재분배 수준을 그림으로 나타내면, 그 수준은 해당 지역의 빈민층의 소득재분배로부터 얻어지는 해당 지역의 납세자 한계편익의 합계 MB_A와 해당 지역의 빈민층의 소득재분배로부터 다른 지역의 납세자 한계편익의 합계 MB_B의 합이 해당 지역의 재분배지출 한계효율을 나타내는 해당 지역의 빈민 수 P_A와 같아지는 W^*_A 수준에서 결정된다.

[그림 1-2] 재분배 지출의 결정



이때 복지정책을 지방정부가 수행하는 경우, 해당 지역의 지방정부는 해당지역의 주민만을 생각하고, 다른 지역으로의 편익 누수까지는 고려하지 않기 때문에, 재분배 지출의 수준은 파레토 최적인 재분배수준과 비교하여 적은 W_A^0에서 결정된다. 이 경우에는 중앙정부가 정률보조금을 사용하여, 각 지역의 복지정책에 개입함으로써 파레토 최적인 소득재분배를 달성할 수 있다. 정률보조금의 보조율은 해당 지역의 빈민층으로의 소득재분배로부터 얻어지는 해당 지역 납세자의 한계편익의 합계를 해당 지역의 빈민층으로의 소득재분배로부터 얻어지는 다른 지역의 납세자 한계편익의 합계의 합으로 나눈 수준으로 설정하면 된다. 이러한 수준에 보조율을 설정하면, 재분배지출의 한계비용곡선은 보조율에 따라 P_A′까지 아래로 이동하기 때문에, 한계편익곡선과의 교차점은 우하향으로 이동하고, 재분배지출 수준 W_A*까지 상승하기 때문에 파레토 최적인 소득재분배가 달성된다.

셋째, 지금까지의 가정을 바꾸어 빈민층이 각 지역의 재분배 지출의 차이에 반응하여 지역 간 이동을 한다고 가정하자. 단, 소득재분배에

따른 편익의 지역 간 파급(spillover)은 없는 것으로 가정한다. 여기서 복지정책을 분권화한 경우를 생각해보면, 이때의 재분배 지출의 수준은, 해당 지역의 빈민층으로의 소득재분배로부터 얻어지는 해당 지역의 납세자 한계편익의 합계가 해당 지역의 빈민 수와 해당 지역의 재분배 지출의 증대로 발생하는 해당 지역으로의 빈민층의 유입이 가져오는 재분배비용의 증가분과의 합이 같아지는 점에서 결정된다. 따라서 빈민층의 이동이 없는 경우와 비교하여 빈민층의 이동이 있는 경우에 복지정책을 분권화한 경우는 한계비용으로서 해당 지역의 재분배 지출의 상승이 가져오는 다른 지역으로부터의 빈민층의 유입에 의한 재분배비용 증가분도 산입되므로 그만큼 한계비용곡선이 위로 이동하기 때문에 한계편익곡선과의 교차점이 좌상향으로 이동하고, 재분배 지출은 보다 낮은 수준에서 결정된다.

그러나 이렇듯 분권적으로 결정되는 재분배 지출의 수준은 최적이 아니다. 왜냐하면, 분권적인 의사결정에서는 해당 지역 주민만이 고려되고, 빈민층의 이동에 의해 다른 지역에서 얻은 편익이 고려되지 않기 때문이다. 따라서 해당 지역에서의 최적 재분배 지출을 결정할 때는 해당 지역의 재분배 지출의 증대로 발생하는 해당 지역에의 빈민의 유입(다른 지역으로부터의 빈민의 유출)이 야기하는 다른 지역에서의 재분배비용의 감소분을 한계비용에서 차감하여야 한다. 따라서 중앙정부가 보조금을 사용하여 한계비용을 저하시켜, 최적의 재분배 지출 수준까지 지출수준을 증대시킬 필요가 있다.

이때의 정률보조금의 보조율은 해당 지역의 재분배 지출의 증대로 발생하는 해당 지역으로의 빈민층 유입(다른 지역으로부터의 빈민 유출)이 야기하는 다른 지역에의 재분배 감소분을 해당 지역 빈민으로의 소득재분배로부터 얻어지는 해당 지역 납세자의 한계편익의 합계와 해당 지역 재분배 지출의 증대로 발생하는 해당 지역으로의 빈민 유입이 야기하는 다른 지역에서의 재분배비용의 감소분의 합을 나눈 수준에서 결정하면 된다. 이러한 보조율을 설정하면 최적의 재분배가 달성

된다.

이상이 효율(파레토 최적)의 가치기준에서 본 복지정책의 집권·분권에 관한 논의이다, 여기서 주의할 점은 효율의 의미가 납세자의 입장에서 본 효율이며, 수혜대상자인 빈민층의 사정과는 관계가 없다는 점이다. 이 절에서는 효율의 관점에서 결정된 재분배 지출의 수준이 빈민층의 최저생활 수준을 상회한다고 암묵적으로 가정하고 있으나, 실제로는 효율의 가치기준에 비추어 바람직한 재분배 지출의 수준을 결정한다고 해도 그 수준이 항상 최저생활을 보장하는 수준 이상이라고 하기는 어렵다. 이상은 효율을 중심으로 시행주체가 누가 되어야 하는가를 살펴보았는데, 다음 절에서는 중요한 가치기준 가운데 하나인 기본권의 관점에서 복지정책의 집권·분권 문제에 대해 살펴보기로 한다.

나. 기본권의 보장과 기본권의 수평적 공평

대부분의 국가에서 모든 인간은 최저한도의 생활을 영위할 권리가 있다는 이른바 '기본권'이 인정되므로[17], 정부가 강제적으로 국민에게 세금을 부과하고, 그 세금으로 저소득자와 사회적 약자의 최저생활을 보장하는 것이 정당화된다. 이 경우 복지정책은 중앙정부가 담당하여야 하는가? 아니면 지방정부가 담당하여야 하는가?

먼저, 복지정책을 지방정부가 담당하는 경우를 살펴보기로 하자. 이 경우는 지역 간 복지수준에 차이가 있을 것으로 예상된다. 이 때, 납세자가 이기적이며, 지역 간 이동에 장애가 없다면 세부담은 많아도 자신에게 돌아오는 것이 적은 고복지 지역을 피해, 세부담이 적은 저복지 지역으로 이동하려 할 것이다.

한편, 저소득자나 사회적 약자는 가능한 한 고복지를 받고 싶어할

17) 우리나라도 헌법 제34조에 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리'를 지닌다고 하고 있다.

것이므로, 고복지 사회로 이동하려 할 것이다. 이렇듯 주민이 각자의 이해에 근거하여 이동하는 경우에는 장기적으로는 지역 간 복지수준이 균등화하는 방향으로 움직일 것이 예상되나, 납세자의 유출과 저소득자의 유입 가능성에 의해, 고복지를 행하려는 지방정부의 소득재분배 능력은 제약을 받아 복지정책은 소극적으로 될 것이다. 이러한 점에서 Oates(1990)는 소득재분배를 집권화해야 한다고 주장하고 있다[18]. 미국을 대상으로 한 실증분석 결과는, 복지의 주된 수급자인 흑인이나 저소득층이 복지급부가 상대적으로 높은 지역으로 이동하려고 하고, 복지급부의 주된 부담자인 백인은 저복지・저부담 지역으로 이동하려고 하는 경향이 있음을 보이고 있다. 이렇듯 주민의 이동 가능성이라는 점을 고려하면 집권화가 바람직할 것이다. 특히 생존권의 수평적 공평이라는 관점에서 전국 어디에 살더라도, 일정 수준의 생존권이 보장되어야 한다면 복지정책은 집권화가 되어야 하며, 이때의 재원은 국세로 충당하는 것이 바람직할 것이다.

정부가 생존권을 보장하는 경우는 정부가 최저생활의 기준, 즉 국민생활 최저액(national minimum) 기준을 설정하여야 하는데, 생존권을 보장하기 위한 재원은 납세자로부터 강제적으로 징수하는 것으로 최저생활 수준의 무제한 증대는 가능하지도 않으며, 사회적 합의를 도출할 수 있는 수준에서 결정되어야 할 것이다. 최저생활 수준에 대한 논의는 최근 소득수준의 상승과 더불어 빈곤의 의미가 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로 변하고, 보장해야 할 최저생활 수준도 상승하고 있기 때문에 납세자의 동의를 얻기가 어려워지고 있다. 특히, 납세자가 저소득자나 사회적 약자의 소득 상승으로부터 효용을 얻지 않는 이기적 경우는 더욱 그렇다.

---

18) 이러한 견해에 대해 정부는 본래의 역할 이상으로 지출을 확대하려고 하는 경향이 있기 때문에 주민 이동을 통해 지출확대를 제어할 수 있는 분권화가 바람직하다는 Brennan and Buchanan(1980)의 주장도 있다.

다. 재정의 수평적 공평과 효율적인 노동력 배분

이 절에서는 재정의 수평적 공평과 노동력의 효율적 배분이라는 관점에서 복지정책의 집권·분권을 살펴본다. 단 여기서는 정부가 결정하는 복지지출의 수준은 어떠한 경우에도 기본권을 보장하는 지출수준을 초과하고 있다고 가정하여, 기본권의 문제는 다루지 않기로 한다.

수평적 공평을 간략하게 정의하면 '동등한 것은 동등하게 취급한다'인데, Buchanan(1950)은 같은 경제상황에 처한 사람이 거주하는 지역의 차이에 따라 다른 재정상의 취급을 받는 것은 불공평하며, 같은 상황에 있는 사람은 재정적으로 같은 취급을 받아야 한다는 '재정의 (수평적) 공평'이라는 개념을 제창하였다. 같은 금액의 고소득을 얻으면서도, 사는 곳이 고복지 지역에 살고 있는 사람은 세부담이 높고, 저복지 지역에 살고 있는 사람의 세부담이 낮은 것은 불공평하며, 또한 같은 금액의 저소득을 얻고 있는데 고복지 지역에 살고 있는 사람은 많은 복지급여를 받는 데 비해, 저복지 지역에 살고 있는 사람은 빈약한 복지급부만을 받는다고 하는 것은 불공평하다는 개념이다.

복지정책을 지방정부가 담당하여 복지정책이 분권화하는 경우는 지역별로 다른 복지정책이 채용되기 때문에 위에서와 같은 불공평이 발생할 수 있다. 단, 고소득자가 세부담이 낮은 지역으로 이동하고, 저소득자가 복지급부가 많은 지역으로 이동한다면, 장기적으로는 재정의 공평이 달성된다. 그러나 Buchanan(1950)도 지적한 바와 같이, 주민의 지역 간 이동이 있는 경우는 노동력의 효율적인 지역 간 배분이 어려워지기 때문에 사회적인 후생의 손실이 발생한다. 따라서 노동력의 효율적인 지역배분을 저해하지 않고 재정의 공평을 달성하려면 복지정책을 집권화하는, 즉 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다는 결론에 달하게 된다. 즉, 중앙정부를 통해 전국 어디에 거주하더라도 같은 금액의 소득을 얻는 사람은 같은 금액의 세금을 부담시키고, 같은 금액의 저소득만 얻는 사람은 같은 금액의 복지급부를 실시하게 되면 재

정의 공평이 달성되는 것이다.

이제까지의 분석은 복지 수급자가 주민 전원이 아니라 저소득자 등 특정 요건을 갖춘 사람에 한정한 경우를 다루었다. 그러나 복지정책의 목표가 빈곤 해소에서 생활 안정으로 이행함에 따라 복지 수급자를 특정 요건을 갖춘 자로 한정한다는 선별주의적 개념보다는 특정 요건을 갖춘 자로 한정하지 않는 보편주의적 개념이 유력해지고 있다.

이하에서는 주민 전원이 수급자가 되는 경우의 재정의 공평에 대해 살펴보기로 한다. 주민 전원이 복지 수급자가 되는 경우 납세자는 세금을 부담하기만 하는 것이 아니라, 복지도 수급하기 때문에 재정의 공평을 볼 경우는 복지의 수급으로부터 세금의 부담을 뺀 순 수급, 즉 재정잔차가 중요하다. 수평적 공평이라 할 때 통상 같은 금액의 소득을 얻는 자는 같은 금액의 세금을 부담해야 한다는 의미에서 사용되고 있으나, 복지정책이 분권적으로 결정되는 경우는 조세부담 면에서는 수평적 공평이 달성된다고 하더라도 재정잔차 측면에서는 수평적 공평이 달성되지 않을 가능성이 있다. 이는 Buchanan(1950)이 지적한 것이나, Boadway and Wildasin(1984)에 잘 정리되어 있으므로, 이하에서는 Boadway and Wildasin의 주장을 중심으로 살펴보기로 한다.

여기서는 A와 B 두 지역만 있고, A지역에는 연수 3만달러의 고소득자가 2명, 연수 1만 달러의 저소득자가 1명 있다고 가정한다. B지역에는 연수 3만달러의 고소득자가 1명, 연수 1만달러의 저소득자가 2명 있다고 가정한다. A, B지역 모두 20%의 소득세를 부과하고, 그 세수를 이용하여 각 주민에게 1인당 같은 금액의 재분배소득 혹은 복지서비스를 공급한다. 이 경우 조세부담 측면에서는 수평적 공평이 달성되나, 순재정편익(재정잔차)을 보면, 〈표 1-2〉에서와 같이 수평적 공평이 달성되지 않는다.

〈표 1-2〉 거주지와 세부담에 따른 순재정편익

(단위: 달러)

거주지와 연수 / 세부담과 편익	A 지역		B 지역	
	연수3만달러 주민	연수1만달러 주민	연수3만달러 주민	연수1만달러 주민
납세액	6,000	2,000	6,000	2,000
받는 재정편익	4,667	4,667	3,333	3,333
재정잔차 (순재정편익)	-1,333	2,667	-2,667	1,333

연간 수입이 3만달러로 6,000달러의 세금을 납부해도, 고득자가 많은 A지역에 거주하는 고소득자는 순재정편익이 마이너스 1,333달러인데 반해, B지역에 거주하는 고소득자는 마이너스 2,777달러이다. 또한 연수 1만달러로 세금을 2,000달러를 납부하더라도, 고소득자가 많은 A지역의 저소득자의 순재정편익이 2,667달러인 데 반해, B지역의 저소득자는 1,333달러이다. 설령 같은 소득・같은 세 부담이라고 하더라도, 거주하는 지역의 고소득자와 저소득자의 분포가 다른 경우 수취하는 순재정편익에 차이가 발생하는 것이다. 이에 Buchanan은 수평적인 공평의 의미를 조세부담 측면이 아니라, 재정잔자 측면에서 파악하여, 같은 소득 같은 조세부담인 자는 어디에 살더라도 재정잔차가 동일해야 한다고 주장하였다.

만일 주민이 자기의 사적 소득과 그 지역에서 얻을 수 있는 재정잔차의 합계가 큰 지역으로 이동한다고 하면, 같은 사적 소득을 얻는 자가 같은 재정잔차를 받을 때 지역 간 이동은 멈추게 된다. 따라서, 주민의 자발적 이동에 맡겨두면 장기적으로는 재정잔차의 공평은 달성되게 된다. 그러나 이 경우는 주민이동을 통해 노동력의 효율적인 지역 간 분배가 교란되기 때문에 사회적인 후생손실이 발생한다. 그러므로 재정잔차의 공평을 확보하고 노동력의 효율적인 지역 간 배분을 교란하지 않기 위해서는 중앙정부가 개입할 필요가 있다. 이에는 다음의

두 가지 방법을 생각할 수 있다.

첫째, 복지정책을 전면적으로 중앙정부가 담당하는 방법이다. 앞의 예로 설명한다면, 중앙정부가 A, B지역 주민에 일률적으로 20%의 소득세를 부과하고, 그로부터 얻어진 세수를 A, B지역 주민에게 같은 금액(4,000달러)만 재배분하면 된다.

둘째, 재배분은 기본적으로 지방재정에 맡기지만, 중앙정부가 보조금을 사용하여 개입하는 것이다. 앞의 예로 설명하면, A지역의 지방정부의 세수 2,000달러를 중앙정부가 거두어, 이를 보조금으로 B지역 지방정부에 교부하는 방법과 중앙정부가 정부 세수 가운데 4,000달러를 B지역에 보조금으로 교부하는 방법 등을 생각할 수 있다. 이러한 방법으로 노동력의 효율적인 지역 간 배분을 교란하지 않고 재정잔차의 수평적인 공평을 확보할 수 있다.

제2부 지방자치단체 복지사업 효율성 분석

Ⅰ. 서 론

1. 복지의 개념

복지의 궁극적인 목표는 국민의 삶의 질을 높이는 것이다. 대한민국 헌법 제34조[19]에 "국가는 사회보장·사회복지 증진에 노력할 의무를 진다"고 규정되어 있듯이 복지는 국가의 책무 중 하나이다. 복지는 복합적인 개념으로 주거, 보건, 의료, 교육, 고용, 기술, 스포츠 등 다양한 영역을 포함하고 있다.

역대 정부의 복지정책 이념을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 우선 국민의 정부는 국민의 기본적 생활보장, 일을 통한 복지, 고용보험 확대 등 삶의 질 향상을 위한 기반 마련에 주력하였으나, 보장의 사각지대가 광범위하게 잔존하는 한계를 극복하지 못하였다. 참여정부는 새로운 제도를 모색하기보다는 국민의 정부에서 실시한 사회보장제도의 틀을 유지하되 복지지출의 양적 확대와 문제점 보완에 초점을 맞추었

---

19) 대한민국 헌법 제34조는 모두 6개의 항으로 구성되어 있다.
① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

다. 현 정부의 복지철학은 '능동적 복지'로 요약되며 이를 위해 예방형·보편형·맞춤형 복지를 실천해 나가고 있다. 능동적 복지란 국가가 중심이 되고 여기에 사회와 개인이 적극 참여한다는 의미로 국민 개개인의 생활을 위협하는 사회적 위험을 예방하고 해결하기 위해 일차적으로 국가의 책임을 강화하되 정책이 성공하려면 개인 및 사회의 적극적인 협력 또한 필요하다는 점이 강조된다.

2. 복지정책 관련 국내외 상황

가. 국내 : 복지예산 증가와 정치권의 복지 논쟁

우리나라의 복지비 지출규모는 매년 확대되는 추세로 2011년 현재 금액으로는 86.4조원, 전체 정부지출 대비 비중으로는 28%에 달하는 등 역대 최고수준을 기록하고 있다. 그러나 GDP 대비 공공복지 지출은 8.1%(2007년)로서 OECD 국가의 평균 21.1%에 크게 못 미치는 실정이다.

〈표 2-1〉 복지비 지출 규모

(단위: 조원, %)

구분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년
정부지출(A)	209.1	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1
복지지출(B)	50.8	56.0	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4
지출비중(B/A)	24.2	25.0	25.8	26.2	26.6	27.7	28.0

2010년 11월에 실시된 사회복지정책에 대한 전문가그룹 조사에 따르면, 3년 전에 비해 좋아졌다는 응답이 40.4%, 나빠졌다는 응답이 12.1%를 차지하였다. 또한 우리나라의 복지수준이 경제수준에 비해

낮다고 응답한 사람의 비율은 52.6%, 높다고 응답한 사람의 비율은 14.1%로 나타났다.

2010년 말부터 복지가 정치권의 화두로 떠오르자 대권 예비주자들도 이를 둘러싼 논쟁에 가세하여 다양한 견해를 쏟아내고 있는데 이를 요약하면 다음과 같다.

MB 정부는 생산적 복지라는 구호 아래 일자리 창출이 서민복지를 실현하는 길이라 보고 복지정책을 펼치고 있다. 박근혜 의원은 한국형 복지를 전면에 내세우며 법 제도의 개선에 초점을 맞추고 있다. 오세훈 전 서울시장은 가난의 대물림을 끊을 수 있는 자립자활형 복지를 표방하며, 김문수 경기도지사는 수요자 중심의 현장 맞춤형 통합복지를 실현하겠다고 주장한다. 이에 비해 정동영 의원은 복지와 성장이 조화를 이루는 역동적 복지에 중점을 두고 있다.

나. 해외 : 복지비 지출 과다로 재정적자, 복지개혁 진행 중

스웨덴은 한때 노르웨이, 핀란드와 함께 '보편적 복지'의 대명사로 불렸다. 그러나 무상의료로 장기 입원이 늘어 병원마다 환자가 넘쳐나 입원에 어려움을 겪고 있으며, 재정적자로 인해 2001년 65세 이상의 노인에게 지급하던 기초노령연금을 소득에 따라 차등 지급하는 등 혜택을 축소해 나가고 있는 중이다.

프랑스에서는 1970년대부터 고령화, 청년실업에 대응하기 위한 복지 개혁의 필요성이 제기되었다. 1981년 고용증대를 목적으로 정년감축(65세→60세)이 단행되었으나, 오히려 노령화로 인해 재정적자가 증가되는 결과가 초래되었다. 이에 2010년에는 정년을 60세에서 62세로 연장하는 한편 연금수령 시점을 65세에서 67세로 늦추는 등 연금개혁을 시도하였으나 대규모 파업에 직면하여 어려움을 겪고 있다.

포르투갈, 그리스, 스페인과 함께 2008년 이후 심각한 재정적자에 시달리고 있는 이른바 'PIGS' 국가 중 하나인 이탈리아의 경우 '고부담

고복지'를 표방해 왔으나 고령화와 더불어 재정이 급속도로 악화되고 있는 상황이다. 이탈리아에서는 소득의 40% 이상을 세금으로 내는 대신 은퇴 후에는 연금을 지급받으며 모든 국민이 주치의를 두고 국영 종합병원에서 무료 또는 최소 비용으로 진료를 받을 수 있다. 그러나 2010년 전체 인구에서 노인이 차지하는 비중이 20.4%에 이를 정도로 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 복지의 질이 저하되는 등 문제점이 점차 드러나고 있다. 특히 고령화 속에서 복지제도의 개혁이 부진하여 재정적자 비율이 −2.7%, 국가채무가 114.4%를 기록하는 등 재정상태는 점차 악화일로를 걷고 있다.

일본의 경우 저출산 고령화에 대한 적절한 정책적 대응이 이루어지지 못한 데다 2009년 새로 집권한 민주당의 무리한 공약 남발이 복지지출의 증가로 이어져 재정적자가 심화되면서 결국 2011년 1월 S&P에 의해 국가신용등급이 AA에서 AA⁻로 강등되는 사태를 맞게 되었다. 일본의 복지체계는 현역세대(15~64세)가 은퇴세대(65세 이상)를 부양하는 형태로 50년 전에는 현역세대 10명이 1명의 은퇴세대를 부양했으나 현재는 현역세대 2.8명이 은퇴세대 1명을 부양해야 하는 실정이다. 그럼에도 연금 개혁이 지지부진함에 따라 복지지출은 급격히 늘어나고 결과적으로 재정적자가 확대되는 악순환에 빠지게 된 것이다. 또한 중학생까지 어린이수당 지급, 공립고 무상교육, 고속도로 통행료 폐지 등 막대한 재정지출을 수반하는 무리한 공약도 재정적자 심화에 일조하였다고 볼 수 있다[20].

---

20) 2011년 3월의 대지진으로 인해 재정이 새로 투여되어야 하는 상황이 발생함에 따라 민주당도 그동안 집착해 온 어린이수당, 무상교육, 고속도로 통행료 무료 등의 선거공약을 포기하는 방향으로 정책을 전환하고 있다.

Ⅱ. 전달체계

1. 개념

전달체계는 행정의 핵심으로 정책집행의 과정이다. 정책목표를 달성하기 위하여 활용되는 구체적인 도구(tools) 내지 기술(technology)로 이루어져 있다. 그동안 행정의 중심축에 있던 관료제 중심의 조직에서 정책 내지 프로그램 중심으로, 그리고 공무원 위주의 공급자에서 정책대상 집단의 수요자 중심으로 연구의 초점을 옮기고 범위도 확대되었다. 정부가 독점적으로 직접 관여하던 과거의 방식에서 1980년대 이후 시장원리의 응용이나 제3섹터의 활용과 같은 다양한 전달체계가 적용되고 있다.

2. 분류

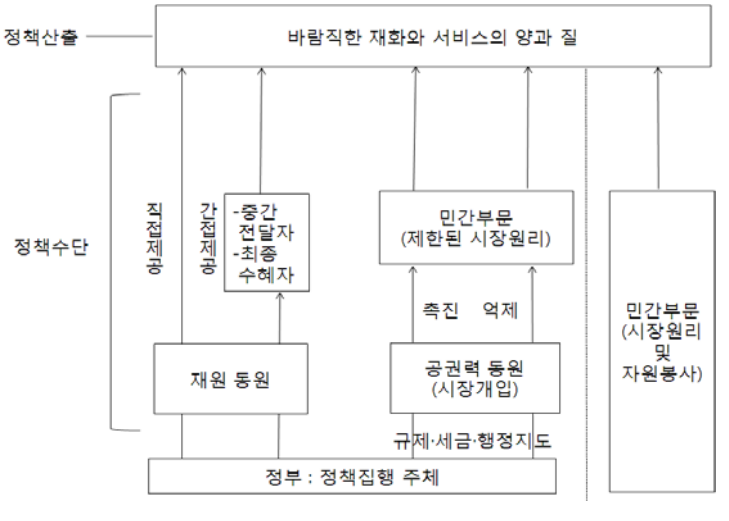
전달체계는 한 사회에 바람직한 정도의 재화와 서비스를 제공하기 위해 동원되는 모든 정부활동을 포함시킬 수 있다. 이러한 정부활동은 정부가 재원을 확보하여 직·간접으로 재화와 서비스 제공에 참여하는 경우와 공권력만으로 시장에 개입함으로써 재화와 서비스의 양을 조절하는 방식으로 구분할 수 있다.

과거 1970년대까지의 복지국가는 복지서비스 공급을 국가가 주도하는 것을 당연하게 여겼다. 국가는 국민에게 복지서비스를 제공하고 이를 위해서 공적자금을 사용하는 서비스 제공자로서의 기능, 민간부문이 제공하는 복지서비스에 대해서 직접 보조금을 지급하거나 세금 감면 등의 간접보조를 하는 지원기능, 규칙이나 절차의 제정과 강제를 통해서 복지서비스 제공과정을 통제하는 규제자로서의 기능, 최대 규

모의 단일 고용주로서의 기능까지를 포함하는 거대한 실체였다[21].

그러나 광범위한 국가복지에도 불구하고, 사회문제와 복지수요는 지속적으로 증가하였으며, 복지의 확대를 위해서 세금을 계속 인상하는 것이 불가능하게 되었다. 그리고 국가중심의 복지는 많은 관료제적 폐단을 유발하였으며, 현실적으로도 국가가 모든 복지서비스를 제공하거나 규제한다는 것이 불가능하였다. 따라서 1970년대 후반 이후 복지제공자로서의 국가의 역할은 재검토되었으며, 신자유주의자들은 가급적이면 국가의 기능을 최소화하는 대신에 민간부문과 시장의 기능을 활성화하고자 하였다[22]. 정부의 개입 없이 민간부문의 자율에 의한 재화와 서비스 제공이 있는데 여기에는 시장원리에 의한 것과 비시장원리라 할 수 있는 자원봉사에 의한 공급이 있다. 이 부분은 민간의 자율영역이기 때문에 논의에서 제외한다. 이상을 그림으로 정리한 것이 [그림 2-1]이다.

[그림 2-1] 전달체계



21) Alcock(2003)
22) 김순양(2006) p. 62

3. 수단

가. 직접제공

정부가 보유한 시설과 고용한 인력을 동원하여 정책대상자들에게 재화와 서비스를 직접 제공하는 방식이다. 보건진료소를 통한 의료 서비스, 초·중등학교 교육 서비스, 우편배달 서비스, 치안 및 소방 서비스, 공원 서비스 등이 대표적인 예이다. 기술의 발달과 시장 여건의 변화는 과거에 정부의 직접제공에만 의존하던 많은 분야에서 점차 민간부문의 진출이 두드러지고 있다. 예를 들어 우편배달 서비스에는 택배와 퀵서비스가, 치안 서비스의 경우에 에스원과 같은 보안회사가 시장을 확보하고 있다.

재화와 서비스를 정부가 직접 제공하는 가장 큰 이유는 시장에 맡겨놓으면 부작용, 즉 시장 실패가 나타나기 때문이다. 시장의 실패는 아래와 같이 나눌 수 있다.

첫째, 공공재(public goods) 성격을 가진 재화와 서비스는 시장에 맡겼을 때 바람직한 수준 이하로 공급될 가능성이 높다. 공공재의 중요한 특성은 비배제성과 비경합성에 있다. 즉, 대가를 치르지 않고 혜택을 보는 무임승차자(free-rider)가 있어도 서비스를 박탈하기가 쉽지 않기 때문에 시장원리가 작동하기 어렵다.

둘째, 외부효과가 있는 재화나 서비스는 시장이 실패할 가능성이 높다. 현재 복지영역에서는 진폐증의 경우, 산재보험률이 55/100인데 이는 부담의 수준이 너무 높아 휘발유세 등에 전가하고 있다.

셋째, 자연독점(natural monopoly) 현상이다. 전력, 상하수도, 가스, 철도 등과 같이 고정비용이 변동비용에 비해 매우 높은 경우이다. 이 경우에는 이론적으로 사회적 손실(dead weight loss)이 발생할 뿐만 아니라 경쟁 결여로 인한 낭비 즉, X-비효율성이 발생하기 쉽다.

넷째, 완전경쟁시장은 완전한 정보를 가정할 때 성립하기 때문에 불

완전한 정보(incomplete information) 아래에서는 당연히 실패할 수밖에 없다. 특히 건강, 위생, 안전 등 사람의 생명에 영향을 미치는 정보는 시장의 왜곡을 초래할 가능성이 크다. 이를 바로잡기 위해 정부는 이들 제품의 성분, 제조일자, 안전규칙 등에 관한 정보를 공개하도록 의무화하거나 품질 인증제도 도입 등에 개입하게 된다.

다섯째, 사회윤리적 측면에서 정부가 재화와 서비스를 직접 제공하기도 한다. 시장원리인 수익자 부담의 원칙을 적용하면 주로 소외지역이나 저소득층에게 피해가 돌아가 사회적 형평의 문제를 불러일으키는 경우가 있다. 이 경우에는 정부가 세금을 재원으로 하여 직접 서비스를 제공함으로써 사회적 책임을 담당하는 것이다.

이러한 정당한 이유에도 불구하고 정부의 직접제공 방식은 여러 가지 문제점을 안고 있다. 몇 가지 중요한 내용을 열거하면 다음과 같다. 첫째, 재화와 서비스를 정부가 독점하므로 국민이나 소비자의 입장에서 선택의 폭이 제한된다. 둘째, 직접제공은 시장에서의 퇴출 압력이 없으므로 자원 낭비 등의 X-비효율성을 낳는다. 셋째, 대내적으로 성과에 따른 보상체계가 미흡하기 때문에 민간부문에 비해 생산성이 떨어진다. 넷째, 직접제공은 정부에 대한 불신 내지 큰 정부에 대한 반감 등 사회정서 차원에서 비판의 대상이 되고 있다.

나. 간접제공

위에서 언급한 직접제공의 비판을 보완하는 차원에서 다양한 간접제공의 방식이 채택되고 있다.

첫째가 계약에 의한 민간위탁이다. 민간기업이나 비영리단체를 대상으로 정부가 원하는 재화와 서비스의 제공을 맡기고 비용을 지불하는 방식이다. 정부가 쓰레기 수거를 민간기업에 위탁하는 것, 도로나 항만 등의 건설을 민간 건설회사에 맡기는 것, 정부가 조직개편이나 공무원 교육을 컨설팅회사나 연구기관에 용역을 의뢰하는 것 등이 포

함될 수 있다. 직접제공보다 민간위탁을 선호하는 이유로는, 정부에 비해 고용과 인건비의 유연성을 확보할 수 있으며, 여러 정부기관의 서비스를 위탁받아 한 회사가 제공하는 경우에 규모의 경제효과로 효율성을 높일 수 있으며, 또한 시장 마인드를 가진 민간기업의 효율적인 경영을 들 수 있다.

둘째로, 보조금이다. 보조금은 가장 널리 사용되는 전달체계로서 정부를 대신해 재화와 서비스를 제공하는 중간전달자에게 지급하는 경우와 최종수혜자에게 제공하는 두 가지 방식이 있다. 전자를 일반적으로 좁은 의미의 보조금(grant)이라 하고 후자를 지원금(subsidy)이라 하여 구분하기도 한다.

셋째로, 공기업 역시 정부를 대신하여 재화와 서비스를 제공하는 중간전달자 역할을 한다. 그렇지만 민간위탁이나 보조금을 받는 기관에 비해 가장 안정적이고 독립기관으로서 관료제의 속성을 지니고 있다. 재화와 서비스를 판매하여 수입을 올리지만 부족한 재원은 결국 국가가 책임을 지게 된다. 공기업은 수익성을 목적으로 하는 민간기업의 속성을 가지면서도 생산하는 재화의 공공성 때문에 민간기업과 다르게 정부가 특별히 관리하는 기업이다. 즉, 기업적 마인드로 정부의 경직적인 관리방식을 탈피하면서 공익성을 동시에 추구할 목적으로 기업적 유연성과 정치적 통제를 결합시킨 것이다.

다. 규제

규제는 정부가 공권력을 이용하여 개인이나 기업의 활동을 정부가 원하는 바람직한 상태로 유도하기 위한 전달체계로 재화나 서비스의 생산, 소비, 거래의 모든 과정에 적용된다. 개인이나 기업의 자유로운 활동을 금지하거나 제한하고 이를 위반하는 경우에 불이익이 가해지기 때문에 엄격한 법적 근거가 필요하다.

규제는 경제적 규제와 사회적 규제로 구분한다. 경제적 규제는 기업

의 본원적 활동을 제한하는 것으로 가격, 시장진입, 독과점 행위 등에 대한 규제이고, 사회적 규제는 소비자, 환경, 노동자 등을 보호할 목적으로 안전, 위생, 오염, 고용 등에 관한 규제가 주를 이룬다. 여기서는 전통적 방식의 명령지시적 규제와 현대적 방식의 시장유인적 규제로 나누어 설명한다.

명령지시적 규제는 개인이나 기업이 따라야 할 기준을 명확히 정하고 이를 위반한 행위를 할 경우 처벌하는 방법을 사용한다. 시장진입을 원하는 기업에게 자격요건을 정해 주고 인·허가를 받도록 한다거나, 가격이나 공공요금 인상의 경우 담합 여부를 조사하거나 사전 승인을 받도록 하며, 기업을 시장점유율에 따라 독과점 여부를 판정하여 기업활동을 규제하는 방식이다. 환경, 안전, 보건위생 등의 분야에서는 환경, 시설, 제품, 자격 등의 기준을 정해 위반행위에 대해 법적·행정적 제재를 가하고 의무이행을 강제한다.

명령지시적 규제는 직접적인 규제효과를 담보할 수 있는 장점은 있지만 통제지향적이고 경직적이며 기업에 불필요한 비용부담을 주는 단점이 있다. 시장유인적 규제는 이러한 단점을 보완하기 위하여 개인이나 기업에게 의무는 부과하되 그것을 달성하는 구체적 방법은 자율적 판단에 맡기는 방식이다. 여기에는 건강부과금이나 공해배출부과금, 사전에 소정의 예치금을 예치시킨 후 폐기물 회수 처리 시 환불해 주는 폐기물 처리비 예치제도가 현재 적용되고 있다.

규제는 재화나 서비스의 생산활동에 비용을 발생시키는 것이 일반적이다. 자동차의 안전벨트나 공해방지시설 의무화와 같이 사회적 규제 분야에서 특히 그렇다. 이러한 생산비용의 증가는 국가 차원에서 보면 다른 생산적인 경제활동의 기회를 뺏는 것이고 그 비용이 소비자의 부담으로 전가되는 속성이 있다. 진입규제와 같은 경제적 규제는 기존 서비스를 제공하는 기업이나 산업의 이익을 옹호하는 결과를 초래할 수도 있다.

라. 세금

세금은 본래 국가 재원 확보의 중요한 수단이지만 민간부문의 재화나 서비스의 생산과 소비 활동을 바람직한 방향으로 유도하기 위한 전달체계로 자주 활용한다. 세금이 많이 부과되는 재화나 서비스는 가격 상승에 따라 거래량이 감소하게 되고 세금을 낮춰주면 거래량이 증가하게 된다. 특히 세금부과와는 달리 세금감면은 정부가 추진하는 각종 정책에 탄력적으로 많이 활용되고 있다. 예를 들어 경제자유구역에 기업의 투자를 유인하거나 수도권 기업의 지방 이전을 유도하기 위하여 다양한 세금감면의 전달체계를 쓰고 있다. 2004년에는 실업난을 해소하기 위하여 기업에 1명 채용에 100만원씩의 세금을 공제해 준 적도 있다. 뿐만 아니라 창업하는 기업에는 일자리 수를 늘이는 비율만큼 세액을 공제해 주기도 하였지만 세제지원이 고용을 증가시킨다는 정책의 실효성을 확인하지 못하여 이 제도는 중단되었다.

세금감면은 저소득자를 위한 형평성 차원에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 소득효과가 있는 혜택이기 때문에 저항이 없고 상황에 따라 한시적으로 활용할 수 있는 편의성이 있다. 그러다 보니 세금감면이 지나치게 남용될 수 있다. 조세감면은 수입과 지출이 잡히지 않기 때문에 국가 재정 규모를 왜곡시킬 뿐만 아니라 감사에도 노출되지 않는 '숨은 보조금'이라 할 수 있다. 조세감면은 실제로는 조세 '지출'로서 이를 효율적으로 통제할 수단으로 조세지출 예산제도가 주목을 받고 있다.

마. 행정지도

행정지도는 그동안 주로 행정법학자를 중심으로 논의가 이루어졌기 때문에 전달체계로서의 가치는 주목받지 못했다. 그러나 우리나라에서 행정지도는 일제 강점기부터 현재까지 행정 현장에서 널리 이용되고 있다. 모범 음식점을 지정하고, 승용차 요일제의 참여를 권장하며, 아파트 발코니에 화단 설치를 하지 않도록 지도하고, 농업용 폐비닐을

자발적으로 수거하도록 지도하는 등 행정지도의 사례가 일상화되어 있다.

정부는 이러한 현실을 반영하여 2002년 행정절차법 개정에 행정지도에 관한 규정을 포함시킴으로써 전달체계로서의 가치를 공식화하였다. 행정절차법에서는 행정지도를 "행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용을 말한다."고 정의하고 있다.

행정지도는 무엇보다도 법의 경직성을 보완할 수 있는 적시성과 상황적응성이 높다. 새로운 상황이 발생하였을 때 현장에서 즉각적인 대응이 가능하다. 법적 강제로 발생하기 쉬운 대립과 저항을 피하고 대화와 설득 그리고 동의를 전제로 하기 때문에 절차적 민주이념에 부합하고 집행이 보다 원활하게 이루어질 수 있다는 장점도 있다. 이런 온정적이고 부드러운 접근이 한국의 온정주의 문화에 적합하다는 주장도 가능하다.

문제점으로는 행정지도로 인해 손해가 발생하였을 때 행정책임의 소재가 불분명하고 구제수단이 없다는 것이다. 화재 위험이 있는 건물주에게 엄격한 불이익 처분을 내리지 않고 행정지도만을 반복하다 실제 화재가 발생한 경우와 같이 고비용을 발생시킬 수 있다. 행정지도에는 공무원의 재량이 많이 작용하는데 그러다 보면 자의적 판단이 개입하기 쉬워 형평성을 상실할 수 있다.

이상의 다양한 전달체계 중에서 어느 것이 정책목표를 달성하는 데 가장 적합한 것인지의 선택은 객관적 분석의 결과라기보다는 그 자체가 또 하나의 정치과정이라 할 수 있다. 전달체계는 그 자체가 가치배분의 속성을 가지고 있기 때문이다. 국가의 책임성과 형평성을 중시하는 경우 정책집행의 효과를 보다 확실히 담보할 수 있는 정부의 직접 제공이나 명령지시적 규제와 같은 정부 개입 수단을 선호할 것이다. 반면에 자본주의 시장원리와 자원배분의 경제적 효율성을 강조하는 경우 민영화, 민간위탁, 시장유인적 규제를 선호할 것이다.

Ⅲ. 전달체계의 효율성을 저해하는 요인

1. 복지모순의 개념

복지서비스에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있음은 이미 설명한 바와 같으나, 증가하는 복지수요를 충족시키기 위해 복지지출을 지속적으로 증가시킬 수는 있으며, 복지지출을 증가시키면 이에 따르는 모든 문제가 해결될 것인가? 대답은 '아니오'일 것이다. 왜 '아니오'인가? 여기서 제기되는 개념이 복지모순이다. 우선 한 가지 사례를 보자. 1980년대까지 출산율을 낮추기 위해서 노력해 왔고 오늘날에는 출산율을 끌어올리기 위해 노력한다. 이 두 정책 사이에는 모순이 존재하지 않는가? 낙태와 사형제도 마찬가지이다. 만약 이들 둘의 관계가 모순이라면 그 모순은 어디서 온 것일까? 더 나아가 복지가 시장경제는 어떤 관계인가 하는 문제와 복지를 왜 국가가 책임져야 하는가에 대한 논쟁이 지속되어 왔다.

우선 모순에 대해서 살펴보자. 모순에 대해 경험세계에서는 '앞뒤가 서로 맞지 않는' 경우를 말하지만(남영신, 2006:942), 논리학에서는 모순을 모순관계로 파악한다. 모순관계란 '두 명제 중 어느 하나가 참이면 다른 것은 거짓이 되고 어느 하나가 거짓이면 다른 것은 참이 된다.' 즉 '모순관계에 있는 두 명제는 다 같이 참이 될 수도 없고 다 같이 거짓이 될 수도 없'는 경우를 말한다(소흥렬, 1982:104~105). 또 '어떤 존재에 그와 대립하는 존재가 부착되어 있는 관계'라고 정의하기도 한다(미우라, 1986:82). 변증법에서는 모순의 본유성(本有性; 또는 내재성) 가정에 따른다. 즉 존재하는 모든 것의 원초에는 모순이 있다고 한다(지양사, 1985).

이하에서는 모순의 개념을 재구성하고자 한다. 특히 모순을 행정학의 관점에서 살펴보기 위해 행정과 관련된 제도의 모순을 중심으로 고찰한다. 이를 위해 모든 것에는 모순이 내재하고 있다(尾崎, 1986)는 명제를 수정하여, 제도와 환경과의 관계에서 모순을 정의하도록 한다. 이 경우 모순은 '(both) A (and B)'가 정책목표이지만 'either A or B'로 되어 어느 한쪽을 선택할 수밖에 없거나 그 과정이나 결과가 'neither A nor B'로 되어 정책목표를 기대한 대로 이룩하기가 불가능한 상황으로 정의한다[23](이광석・원종학, 2010).

모순을 이와 같이 정의하면 복지모순은 분석의 수준이 문제인데, 어느 맥락에서 살펴보느냐에 따라 모순으로 나타나기도 하고 그렇지 않게 보이기도 한다[24](강신택, 2005:50~51). 복지의 모순을 위 이론에 맞추어 맥락 단계에 따라 구성부분, 프로그램, 정책을 대입하고, 분석의 수준도 개인적 수준, 조직적 수준, 범사회적 수준으로 분류한다. 이를 정리한 것이 〈표 2-2〉이다.

---

23) 여기에는 두 가지 경우를 포함한다. 첫째로, 시간의 흐름이 모순의 표출을 가능하도록 하며, 둘째로 관점의 변화가 모순을 표출시키는 기능을 수행한다는 견해를 갖는다.

24) 맥락단계와 분석 수준의 이론으로, 이론이란 현상에 관한 지식이며 정보라는 전제에서 출발한다. 지식과 정보 또는 사회적 행동은 3단계로 구성되는데, 그들은 여러 가지 부분들(bits), 일정한 중간 맥락(context or mid-context), 그보다 상위의 상위 맥락(meta-context)이다. 이 이론에 따르면 맥락단계를 micro 수준, mezzo 수준, macro 수준으로 나누고 분석의 수준도 개인의 수준, 조직적 수준, 범사회적 수준으로 분류한다. 이에 대한 자세한 설명은 강신택(2005)를 참조하라.

〈표 2-2〉 이론의 맥락단계와 분석 수준

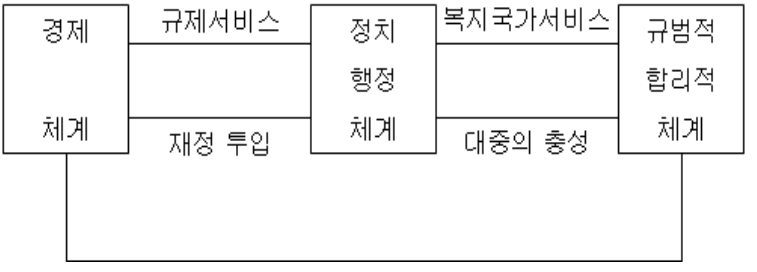
		분석의 수준		
		개인적 수준	조직적 수준	범사회적 수준
복지의 단계	구성부분 (요소들)	개인의 성격[1]	조직이나 부처의 성격[2]	복지수단 간의 모순
	프로그램	그러한 문제점과 프로그램과의 관계	복지프로그램 간의 모순[3]	복지기능 간 갈등
	정책	수혜와 부담의 문제	정부부처 간의 복지와 관련한 권력과 자원 문제(조직 간 갈등)[4]	이념 간 갈등

주: 1) 이른바 복지의존은 여기에 해당한다.
2) 행정고시에서 성적 우수자들이 기획재정부로 진출하여서 타 부처에 대해 보이지 않는 영향력을 행사하는 경우가 여기에 해당한다.
3) 기초노령연금제도와 국민연금의 기초부분 간의 괴리는 여기에 속한다.
4) 보육과 유아교육 간의 갈등은 여기에 속한다. 도미향 외.

자료: 강신택(2005:57) 수정

한편 복지모순은 체제의 모순(내장된 모순(built-in-contradictions))과 제도의 모순, 운용의 모순으로 나누어 생각할 수 있다. 체제의 모순, 즉 내장된 모순은, 앞 장에서 설명한 바와 같이 비용을 부담하는 측과 혜택을 받는 측이 다름에서 오는 이른바 본질적인 모순을 말한다. 자본주의 국가는 [그림 2-2]에서 보듯 경제체계, 정치행정체계, 규범적·합리적 체계 등 세 가지 유형의 하위체계로 이루어져 있고 사회전체는 상호간에 의존 및 규제하는 원리들로 구성된다. Offe(1984: 81)는 통치불능이란 어떤 사회를 규율하는 전체 체제(social system) 속에서 그 구성원들이 따르는 규칙이 그 밑바탕에 작용하는 법칙(underlying functional laws)을 위반하거나 그 구성원들이 그 법칙의 작동 방식대로 행동하지 않을 경우라고 정의한다.

[그림 2-2] 3개의 하위체계 간의 관계



자료: 김태성・성경륭(1999: 145); Offe(1984: 52).

여기에서 경제체계는 이윤 추구를 위한 생산과 교환이 이루어지는 체계인데 스스로 규제할 능력이 없어서 그대로 두면 규범체계에 역기능을 수행한다. 따라서 정치행정체계가 규제와 유인 등의 방법으로 생산요소가 충분히 활용될 수 있는 여건을 만든다(김태성・성경륭, 1999: 146).[25] 한편 체계의 안정을 위해 정부는 예컨대 노령연금을 제공하는 경우처럼 시장기능 외부에서 나름의 역할을 수행해야 한다. 즉 생산의 사유화와 생산의 사회화 사이의 모순이 야기된다(Offe, 1984: 83). 이를 내장된 모순이라고 하며 거시적 관점에서의 접근이다.

제도적 모순은 복지제도의 모순으로 예컨대, 한 자료에 따르면 저임금 노동자 '일부'(25%)를 대상으로 4대 사회보험료를 최대 50%까지 지원하면 이때 필요한 예산은 7,000억원~8,000억원으로 추산되었다. 또 저소득 노동자에게 연간 최대 120만원을 지원하는 근로장려세제를 확대할 경우 혜택의 범위와 규모를 어떻게 잡느냐에 따라 다르겠지만 최소 수천억원이 소요될 것으로 추산되었다[26]. 이런 요인들로 복지제도가 제약되는 경우를 제도적 모순이라 일컫는다.

운용의 모순이란 '소득 하위 70% 노인'으로 되어 있는 기초노령연금

25) Rose and Peters(1978)는 이와 유사하게 통치자와 피통치자 간 관계의 구성요소를 설명하였는데, 통치자가 제도를 규제하고 자원을 할당하는 효과성과 피통치자의 동의이다.

26) http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=97056.

제도[27]와 '국민연금의 (보편적인) 기초연금' 간의 예에서 보듯 제도상 설계 잘못(실제로는 정치적 타협)으로 인한 문제이다. 이로 인해 기초노령연금제도가 이슈가 되자 현재 65살 이상 노인 가운데 소득인정액(소득과 재산 등을 합쳐 환산한 금액)이 하위 70%에 해당하는 노인들에게 지급하는 기초노령연금을, 최저생계비를 기준으로 선정한 빈곤층 노인들에게만 선별 지급하겠다는 방침을 수립하려고 한다(『한겨레신문』, 2011. 8. 3. 참조). 이는 복지사업에서 컨트롤 타워(control tower)가 없고 복지 업무가 각 부처와 지방자치단체에 분산되어 있으므로 중첩, 누수, 사기 등의 문제가 발생하는 경우이다. 이 문제는 전달체계상 중앙정부 간, 중앙정부와 지방자치단체 간의 문제를 잘 보여주고 있다. 즉 복지프로그램에서 단위사업이 연관되어 있지만 종합적으로 조망되지 않으므로 예산의 중복과 비능률이 나타나는 경우이다. 단위사업 내의 연관은 가족복지사업과 지역복지사업, 단위사업 간의 연관은 복지와 사회적 기업과의 관계 등이 있다.

2. 분석의 틀

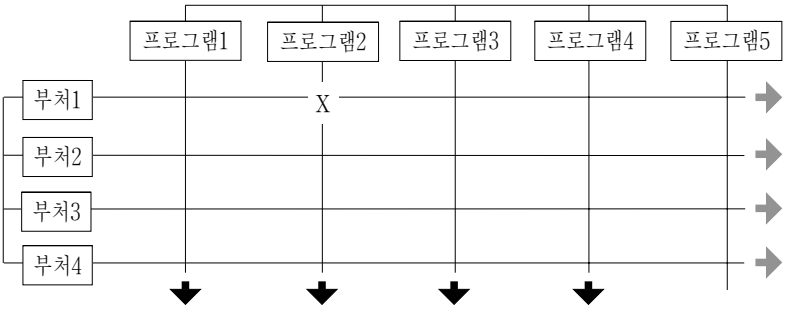
운용의 관점에서의 복지모순은 정책수단과 밀접한 관련이 있는데, 정책수단이란 정책목표를 달성하기 위하여 활용되는 구체적인 도구(tools)로 행정의 핵심이며 정책집행의 과정이다(유민봉, 2010). 운용의 관점에서의 복지모순은 또한 매트릭스(matrix) 조직에서 발생하기

---

27) 기초노령연금법 제3조에 의거 노인의 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 시행하고 있으며 지원대상은 65세 이상인 자로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 자를 선정한다. 지급금액은 매달 단독 9만원, 부부 14만 4천원을 각각 지급하며 연금지급시점은 연금신청일이 속하는 달부터 지급하되, 사전신청의 경우 65세 생일이 속한 달부터 지급(매월 25일)한다.

쉽다. 아래 [그림 2-3]은 기능부서들을 가로축에 배치하고, 사업부서들을 세로축에 배열하고 있는데, 기능구조가 지닌 통제(control)의 유용성과 사업 구조가 지닌 적응(adaptation)의 유용성을 동시에 확보할 수 있는 장점이 있다. 그러나 내재적으로 운영상의 문제점을 가지고 있는데, 성과에 대한 평가 과정에서 혼란, 권력 투쟁, 조직구성원들로 하여금 외부지향성보다 내부지향성의 문제 등이 지적된다(김호섭 외, 2011).

[그림 2-3] 매트릭스 조직



주: ➡ 는 사업적 권한·책임의 흐름
⬇ 는 기업적 권한·책임의 흐름
출처: 김호섭 외(2011)

제2부는 복지모순을 중앙정부와 지방정부 간에서 시행되고 있는 복지사업을 운용의 측면에서 살펴보는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 기능구조를 복지프로그램으로 보고 사업구조를 행정조직으로 하여, 매트릭스 조직에서 나타나는 문제점들을 조직과의 관련성(중첩, 중복), 도덕적 해이(누수, 의존, 사기), 역선택(소득 역전, 부작용)으로 나누어 살펴보고자 한다. 이러한 세부적인 문제점을 구체적으로 살펴보기 전에, 주된 분석 대상인 경상북도 복지사업의 현황에 대해 먼저 살펴보기로 한다.

3. 경상북도의 복지예산 현황 및 문제점

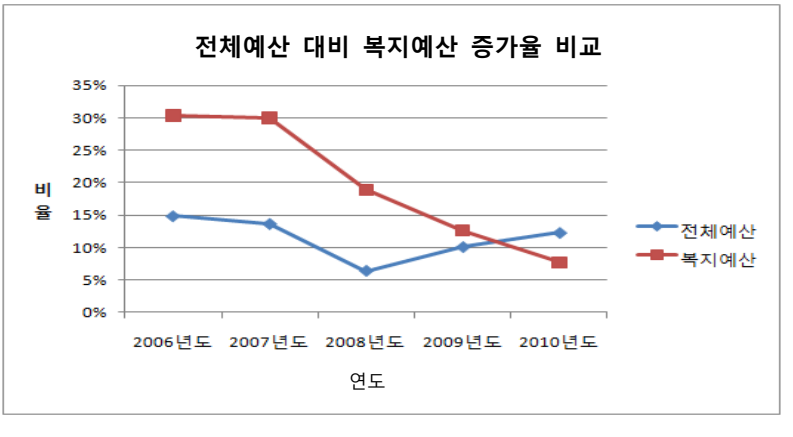
가. 복지예산 추이

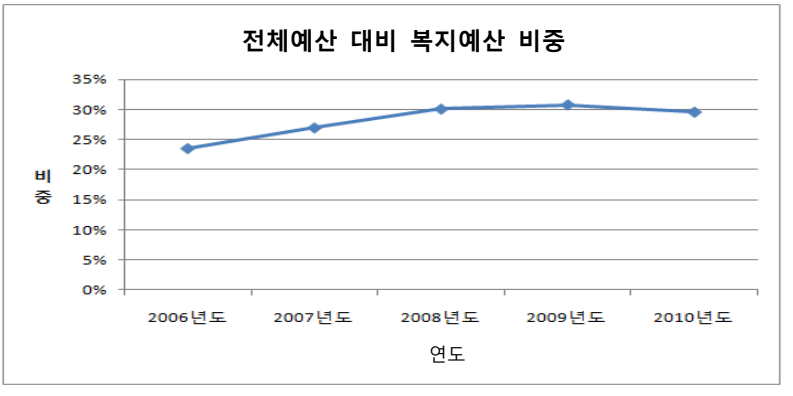
경상북도 전체 예산에서 복지예산이 차지하는 비중은 2006년 23.6%에서 2010년 29.6%로 5년간 6%포인트 증가하였다. 전체 예산의 경우 2006년 대비 2010년에 49.5%가 증가한 반면 복지예산은 87.5%의 높은 증가율을 기록한 데 따른 것이다. 좀 더 자세히 살펴보면 2006년부터 2009년까지는 복지예산이 전체 예산보다 높은 증가율을 나타내 복지예산의 비중이 지속적으로 증가했으나, 2010년에는 복지예산 증가율이 전체 예산보다 낮은 역전현상이 일어나면서 전년 대비 복지예산의 비중이 다소 축소되었다.

〈표 2-3〉 경상북도의 복지예산 비중

(단위: 백만원, %)

구분		2006년도	2007년도	2008년도	2009년도	2010년도
전체 예산	예산액	3,437,589	3,908,543	4,156,784	4,576,610	5,140,500
	증가율	14.9	13.7	6.4	10.1	12.3
복지 예산	예산액	810,914	1,054,371	1,253,898	1,411,266	1,520,288
	증가율	30.4	30.0	18.9	12.6	7.7
복지예산 비중		23.6	27.0	30.1	30.8	29.6





보건복지 국고보조사업이 확대됨에 따라 도비부담액도 꾸준한 증가세를 나타냈다. 아래 〈표 2-4〉에서 보듯이 도비부담액은 2006년 1,152억원에서 2010년 1,837억원으로 최근 5년간 685억원이 늘었으며 이는 증가율로 60%에 달하는 수치이다.

국고보조금(국비) 역시 같은 기간 동안 5,425억원이 증가하면서 88%의 증가율을 기록하였는데, 이는 다음 항목의 예산이 확대되거나 새롭게 추가되었기 때문이다.

① 기초수급자 최저생계비 증가(2006년 대비 2010년 20% 증가)

② 의료급여비 증가(2006년 대비 2010년 32.8% 증가)

③ 2010년 장애인연금 신설(도비 20억원 추가/총예산 130억원)

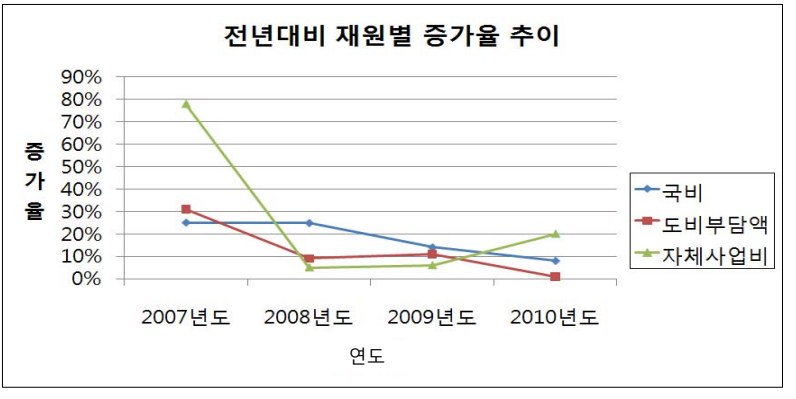
④ 2008년 기초노령연금 신설(도비 123억원 추가/총예산 2,946억원)

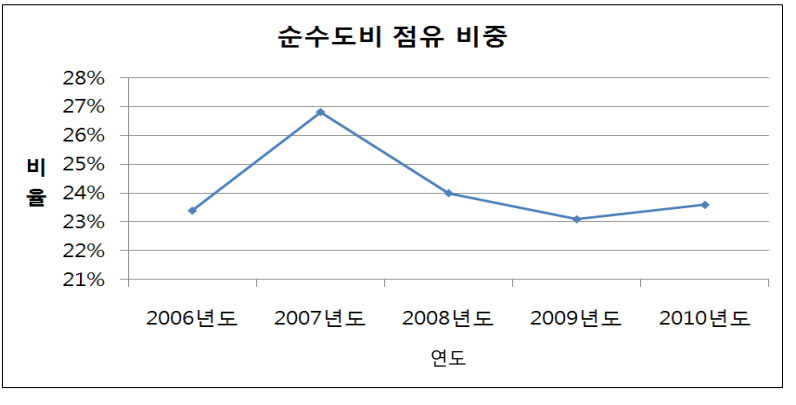
⑤ 2010년 저출산대책에 따른 보육지원사업 확대(도비 430억원 추가)

〈표 2-4〉 재원별 변화추이

(단위: 백만원)

구분		2006년도	2007년도	2008년도	2009년도	2010년도
국고보조사업	국비	619,534	771,471	951,558	1,083,601	1,161,993
	도비부담	115,170	150,251	163,609	180,782	183,710
도자체사업	복지예산	74,351	131,843	137,801	145,373	173,630





나. 문제점

앞서 경상북도의 재정실태를 간략하게 살펴보았지만 한정된 재원으로 주민의 욕구를 모두 충족시키기에는 많은 한계가 있다. 더욱이 저소득 취약계층의 권리 확보를 위한 욕구가 분출되고 있어 실무부서의 설득과 자제협조 요청에도 별다른 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다.

최근 수년간 경상북도의 복지예산을 검토해 보면 다음과 같은 문제점이 발견된다.

첫째, 자치단체의 재원 부족으로 대형 복지시책 개발에 한계를 보이고 있다. 경상북도의 2011년 보건복지예산은 1조 5,890억원으로 도 전체 예산의 29%를 차지하는 것으로 나타났다. 2006년 대비 도 전체 예산은 49.5%가 증가한 데 비해 보건복지예산은 87.5%가 증가하였고 이에 따라 보건복지예산의 비중은 2006년 23.6%에서 2011년 29%로 늘어났다. 참고로 국가예산 309조원 가운데 복지예산은 86조원(28%)이며, 2011년 경상북도의 재정자립도는 28.1%이다.

둘째, 국고보조사업 확대에 따른 도비부담 증가로 가용재원 부족 현상이 발생하였다. 2010년 보건복지예산 1조 5,193억원 중 국가보조금(76.5%)에 따른 도비부담액은 12.1%이나 도 자체사업비는 11.4%(1,736억원)에 불과한 실정이다. 도비부담액은 2006년 1,152억원에서 2010년에는 1,837억원으로 60% 이상 증가한 것으로 나타났다.

셋째, 보건복지단체에 대한 예산지원 규모가 큰 폭의 증가세를 꾸준히 유지하고 있다. 장애인단체의 경우 2008년 19억 7,600만원에서 2010년 29억 7,300만원으로 50%가 증가되었고, 보훈단체의 경우에는 2008년 4억 9,200만원에서 2010년 8억 500만원으로 64%가 증가되었다.

이러한 문제점들로 인해 광역자치단체만의 독자적인 복지정책 추진은 쉽지 않은 상황이며 중앙정부와의 역할 분담 및 유기적인 협조지원이 필요함을 알 수 있다.

다. 복지예산의 건전성 확보 및 효율화 이행 방안

복지예산의 건전성을 확보하는 한편 지출의 효율성을 제고하기 위해서는 다음에서 제시하는 방안에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

① 국고보조사업에 대한 지방비 부담률 경감 지속 건의

② 지방이양사업을 국고보조사업으로 전환 건의

③ 공동모금회, 지역기업체 등 민간자원 연계방안 적극 강구

④ 복지시설 운영실태 점검 강화로 적정예산 집행 도모

⑤ 복지서비스 프로그램 운영실태에 대한 정기적 분석 및 모니터링을 통한 지속가능성 여부 판단
⑥ 당분간 신규사업 최대한 억제
⑦ 시설운영 주체에 대해 예산절감 및 자구노력 강화 유도

4. 복지사업 효율성 저해요인의 유형별 분석

복지사업과 그 전달체계를 나타낸 [그림 2-3]에서 알 수 있듯이 현재 복지사업은 여러부처가 다향한 사업을 수행하는 매트릭스 형태이다. 그런데 이런 매트릭스 구조를 가진 이상 이와 관련하여 중첩과 중복과 같은 비효율이 발생할 수 있는데 이하에서 이를 구체적인 사례를 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 중첩

전달체계는 수직적으로 계층제의 질서를 갖는다. 대체로 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체로 나누어질 수 있다. 이는 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 정책이 충돌할 수 있는데 이를 중첩 또는 수직적 중복이라고 한다. 대표적으로 기초노령연금처럼 중앙정부의 업무성격을 띠는 사업을 지방자치단체가 부담함으로써 지방자치단체의 재정이 악화되는 예가 그것이다. 이에 대한 사항을 경상북도의 예를 들어 살펴보기로 한다.

1) 기초생활보호 대상자 지원제도

기초생활보호대상자 지원제도 중 가장 대표적인 것으로 국민기초생활보장 급여를 들 수 있다. 국민기초생활보장법 제5조의 규정[28]에 의거 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구를 대상으로 생계, 주거, 교

육, 해산, 장제 등의 급여를 지급하는 제도로서 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 목적으로 하는 사회복지제도의 기초이다.

경상북도에서는 2011년 기준 73,137가구, 124,476명이 수혜를 보고 있으며 도내 인구 2,705,226명의 4.6%에 해당된다. 최저생계비(1인가구 532,583원, 2인가구 906,830원)를 기준으로 1인가구 436,044원, 2인가구 742,453원을 지급하고 있는데, 이는 의복, 음식물, 연료비 등 기타 일상생활용품비인 생계급여와 주거안정에 소요되는 임차료, 유지수선비 등으로 구성된 주거급여의 명목으로 지출되고 있다.

급여신청은 거주지 시・군・읍면동사무소 사회복지담당 공무원에게 신청하며 신청서류는 제적등본, 가족관계증명서 등본 및 소득확인자료(월급명세서, 고용임금확인서 등), 재산관련자료 등을 제출하면 시군에서는 사회복지통신망 등록 후 대상자 현지실사 등을 거처 최종 기초생활보호대상자를 선정한다. 선정기준은 가구별 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구로서 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없으면 대상자로 선정된다.

---

28) 국민기초생활보장법 제5조는 수급권자의 범위를 정한 것으로 구체적인 내용은 다음과 같다.
제5조(수급권자의 범위) ① 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 한다.
② 제1항의 규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정 기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 수급권자로 본다.
③ 제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.

〈표 2-5〉 수급자 현황

(단위: 가구, 명)

구분	2010. 12 말 현재		2010. 6 말 현재		증감상황	
	가구수	가구원수	가구수	가구원수	가구수	가구원수
계	72,451	122,743	73,137	124,476	△686	△1,733
일반수급자	71,016	113,545	72,032	115,580	△1,016	△2,035
시설수급자		6,980		7,020		△40
특례자 등	1,435	2,218	1,105	1,876	330	342

〈표 2-6〉 2011년도 현금급여 기준

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
금액 (원/월)	436,044	742,453	960,475	1,178,496	1,396,518	1,614,540	1,832,562

주: 1. 8인 이상 가구의 현금급여 기준 : 1인 증가 시마다 266,291원 증가 (8인가구 : 2,504,578원)
2. 현금급여 기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비·교육비 및 타 법령에 의한 지원액을 제외한 금액으로 소득인정액이 전혀 없는 수급자 가구가 지급받을 수 있는 최고금액

선정된 대상자 중 중고등학생이 있으면 입학금, 수험료 면제, 학용품 및 부교재를 제공하며 수급자가 출산 시 1인당 50만원(쌍둥이 100만원), 사망 시 1인당 50만원을 지급하고 있다. 이는 국민기초생활보장법 제3조에 의거, 급여는 수급자가 자신의 생활을 유지·향상하기 위해 그 소득·재산·근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충, 발전시키는 것을 기본원칙으로 하고 있다

기초수급자는 기초노령연금, 장애수당, 장애아동 부양수당, 보육료 등에 대한 지원을 받을 수 있다. 이에 대한 집행은 각 소관부서(장애, 노인, 아동 등)에서 담당한다.

〈표 2-7〉 기초생활보장제도 지원내용

급여명	급여대상	지원내용	비 고
생계·주거급여	기초생활보장 수급자	매월 20일 지급(토·공휴일인 경우 그 전일에 지급)	정부양곡신청가능 (20kg, 1포 37,080원)
교육급여	기초생활보장 수급자 중 중·고등학생	- 입학금 및 수업료: 전액 - 교과서대: 1인당 115.7천원(연1회) - 학용품비: 1인당 48천원(학기당 24천원) ※ 중학생 부교재비 1인당 34.9천원(연1회) 지급	중학생에 대하여는 수업료 및 입학금, 교과서대 미지급
해산급여	수급자가 출산(출산예정 포함)한 경우	1인당 500천원	쌍둥이 출산시 1,000천원
장제급여	수급자가 사망한 경우	1구당 500천원	
의료급여	기초생활보장 수급자	근로무능력세대 : 1종 (급여항목 내 전액지원) 근로 능력세대 : 2종(본인부담 15%)	

자료: 경상북도 사회복지과 참고자료

두 번째로 꼽을 수 있는 것은 기초노령연금이다. 기초노령연금법 제3조에 의거, 노인의 후손 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지 증진을 목적으로 시행하고 있다. 지원대상은 65세 이상인 자로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 자를 선정한다. 지급금액은 매달 단독 9만원, 부부 112만원을 각각 지급하며 연금지급 시점은 연금신청일이 속하는 달부터 지급하되, 사전신청의 경우 65세 생일이 속한 달부터 지급(매월 25일)한다.

〈표 2-8〉 기초생활보장 수급자 감면제도 및 기타 복지서비스

구 분	지 원 내 용	지원 주무 기관
각종 감면 제도	○ 주민세 비과세 (개인균등할 비과세)	시・군에서 일괄 면제
	○ TV수신료 면제 (월 수신료 면제)	한국전력공사
	○ 전기요금 할인 (전기요금의 20%)	한국전력공사
	○ 주민등록증 재발급, 주민등록 등・초본 발급 수수료 면제	시・군(읍・면・동)
	〈유선전화〉 ・ 가입금 및 이전비 면제 ・ 월 기본료 및 114 안내료 전액 면제 ・ 시내, 시외 통화료 중 월 150도수 공제 ・ 이동전화에 건 통화료 30% 감면(월 1만원 범위) 〈이동전화〉 - 가입비 및 기본료 면제, 통화료 50% 감면 〈인터넷 접속 서비스〉 - 월 접속료 30% 감면 ○ 디지털 방송전환 지원 (2011년부터)	방송통신위원회 ・유선전화: 관할 전화국 직접 신청 ・이동전화, 인터넷: 통신업체에 직접 신청
	○ 기타, 상수도 및 하수도 요금 감면, 종량제폐기물 수수료 감면	시・군
	○ 교통안전공단 자동차 검사소 자동차 정기 및 종합검사 수수료 면제	교통안전공단
기타 복지 서비스	○ 임대주택, 영구임대주택 우선 신청 및 전세자금 대출	국토해양부
	○ 학교급식비 지원 ○ 정부보증 학자금 대출제도, 대학교 등록금(연 450만원) 지원	교육과학기술부
	○ 법률구조 제도(민사, 가사, 형사, 행정소송, 헌법소원사건)	법률구조공단(국번없이 132)
	○ 신용회복 지원 제도	신용회복위원회 (1600-5500)
	○ 개인파산・회생 소송구조 제도	대법원 (www.scourt.go.kr)
	○ 과태료 50% 감경	법무부
	○ 대학생 어학연수 및 인턴십 비용(18개월 이내 1,500만원/인) 지원	외교통상부
도자체	○ 월동생계비, 고등・대학생 장학금 지원 등	경상북도

셋째로, 노인일자리 사업이 있다. 노인복지법 제23조에 의거, 노인에게 적합한 직종의 개발과 보급을 위한 시책을 강구하며, 근로능력이 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하자는 취지에서 일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리를 제공하는 사업이다. 이를 통해 노인들에게 소득창출 및 사회참여 기회를 제공하여 일을 통한 소득 보충, 적극적 사회참여 및 건강증진 등의 효과를 거둠으로써 노인문제 예방 및 사회적 비용을 절감하는 데 그 목적이 있다. 노인복지법 제23조의2에 기초하여 국가 또는 지방자치단체는 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리의 개발·보급과 교육훈련 등을 전담할 기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다. 신청대상은 만 65세 이상으로 노인일자리 사업에 참여가 가능한 자로서 참여자 선발 시 사업유형별 참여자 주요 세부기준과 개별상담을 통해 참여자 선발기준표를 작성하여 고득점자 순으로 선정하되, 노인일자리 신청자 정보제공 요청서를 작성하여 정보제공을 요청한다. 제공받은 자료에 근거하여 참여자 선발 사업유형별 근무형태를 구분하면 아래와 같다.

〈표 2-9〉 사업유형별 근무형태

사업유형	공익형	교육형	복지형
사업기간	매년 3 - 11월(7개월간)		
참여대상	65세 이상 희망노인 중 일 할 수 있는 건강 노인 등 (상황에 따라 60~64세 노인도 참여가능)		
근무형태	월 36~48시간	주 2-3회 / 일 2~3시간 월 20시간	월 36~48시간
주요사업	지역 내 주거환경 거리환경 정비	경험과 교육을 통한 지식전달 세대간 문화전승의 효과	소외계층 대상 말벗 소외계층의 소외된 마음을 안정적으로 유지
보수수준(월)	200,000원		

마지막으로 노인돌봄 서비스 사업을 기초생활보호대상자 지원제도에 포함시킬 수 있다. 노인복지법 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원), 사회복지사업법 제33조의 6(보호의 방법)에 의거 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 독거노인에게 욕구에 따라 안전확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사활동지원 및 주간보호 등 맞춤형 복지서비스를 제공하며 세부내용은 아래와 같다. 경상북도의 경우 서비스 제공은 칠곡 노인복지센터에서 이루어지며 청소, 세탁 등의 일상생활 지원이 주를 이루고 있다.

〈표 2-10〉 노인돌봄 서비스 사업의 내용

구분	노인돌봄 기본서비스 (구, 독거노인생활관리사파견사업)	노인돌봄 종합서비스 (구, 노인돌보미바우처)
서비스대상자	만 65세 이상 요양서비스 불필요 독거노인	만 65세 이상 장기요양 등급 외 A, B를 받은 노인 전국 가구 월평균소득의 150% 이하
서비스 구성	월 4기간의 가정방문, 유선 등을 통한 주기적 안전 확인, 생활교육 등	기본서비스에 가사 및 간병 등을 포함하여 월 36시간, 27시간의 재가서비스로 구성
이용자 부담	무료	본인부담 면제~48,000원(바우처 방식)

이상 여러 제도의 문제점을 분석하기 위해 경상북도의 연도별 기초수급자 현황을 살펴보면 2003~2011년(8년간) 동안 66,004가구에서 72,451가구로 6,447가구가 늘어 평균 9.8% 증가되었다. 이는 경상북도의 지역적 특성상 농어촌지역 노령인구가 대부분을 차지하고 있고, 현대 의학 발달과 경제적 발달로 선진국형 수명연장과 독거노인의 증가 추이에 따른 결과로 볼 수 있다. 기초수급자 수는 2003년 121,014명에서 2010년 122,743명(1,729명)으로 1.4% 증가되었으며 인구 대비 4.6%의

비중을 차지하고 있다[29].

지역별로 분석해 보면 기초수급자 수는 포항, 경주, 안동지역이 인구비중이 높아 다수를 차지하나 인구 대비 대상자는 영양군이 18,451명 대비 1,845명(10%)으로 가장 높은 수준이며 산업·경제 참여인구가 많은 구미지역이 404,920명 대비 9,179명으로(2.27%)로 도내 최저 수준으로 나타났다. 이에 따른 문제점은 농어촌 기초수급자의 경우 대부분 농어업을 영위 또는 부양가족의 지원을 받고 있어 최저 생활대상자에서 벗어났음에도 65세 이상 고령이고 연간 납세증명자료, 과세소득 등 증빙자료를 확인할 수 없어 매달 기초생활보장급여 1인 43만원, 2인 74만원씩 일정액을 지원해 주고 있는 실정이다. 이는 경상북도 전체로 볼 때 매년 3천억원에 달하는 국가 및 지방 예산이 투입되고 있다.

최근 65세 이상 80세 이하의 노인도 주민 의료복지혜택으로 대부분 건강한 삶과 생활을 할 수 있음에도 각종 사회복지제도가 발달하여 자활능력을 저하시키고 사회참여를 기피하는 현상이 발생하고 있다. 특히 노인일자리 사업은 65세 이상 희망노인에 한하여 지역 내 주거환경, 거리정비 등 맞춤형 일자리를 통해 월 20만원 이상 수익을 창출할 수 있는 사회적 일자리를 제공하여도 기초수급금액에서 소득금액으로 간주, 공제될 것을 꺼려 적극적인 참여가 이루어지지 않고 있다.

또한 기초수급자지원금 외에도 노령연금지급(1인당 9만원), 노인돌봄서비스 제공, 노인의료서비스, 각종 세금혜택 등 중복지원이 이루어지고 있으며 개별 생계활동(농어업)의 소득금액 산출이 어려워 갈수록 국가 복지원금이 좀처럼 줄지 않아 실질적으로 필요한 저소득가구 생계지원과 현실에 맞는 의료서비스 제공에 차질을 빚고 있다. 일선 시군의 경우 읍면 사회복지사 1명이 200~250여명의 생활기초수급자를 조사, 관리 및 지원을 하고 있어 체계적이고 실질적인 임금 및 소득을 산출하기에 어려움이 있다. 뿐만 아니라, 20여 가지에 달하는 각종

29) 2010년 우리나라 인구 50,001,237명 대비 기초수급자 수 1,556,548명(3.1%).

국가 및 지방정부 복지지원 시책을 병행 추진하기에는 전문성 결여와 인력 부족으로 예산의 효율적 운영과 사회적 약자에 대한 실질적 혜택이 충분히 이루어지고 있지 못하다.

이상과 같이 기초생활수급과 관련하여 중복지원이 이루어지는 이유는 각 사업 간 전달과정에서 중첩이 발생하기 때문이다. 이에 대한 대책으로는 농어촌지역 기초수급자의 실질적인 소득과 부양의무자 건강상태를 체계적 데이터 분석을 통해 국가나 사회에서 반드시 지원해야 할 대상자를 선정하여 최저생계비, 교육 및 의료 서비스 질을 높이고 강화하는 노력을 생각할 수 있다. 자활능력이 있는 65세 이상 노인에게 맞춤형 사회적 일자리 제공으로 노인 소득창출 및 사회참여 기회를 제공하여 일을 통한 소득 보충, 적극적 사회참여 및 건강증진 등으로 노인문제 예방 및 사회적 비용을 절감할 수 있다. 다양한 사회복지 지원시책은 중앙정부나 지방자치단체의 선심성 지원, 보이기 위한 지원, 금전적 일시지원이 아닌 중장기적인 인력관리과 병행하여 차별적 지원시책을 펼쳐야 한다. 또한 사회복지지원 분야에 대한 체계적이고 실질적인 인력풀 관리와 지원규모, 사회 적응도를 고려하여 지원체계를 일원화하고 영속성을 유지하여 효율적인 소득재분배 정책을 실현하여야 한다. 정부의 복지정책은 모든 국민들이 편안하고 윤택한 참 삶(well-being)을 추구하는 방향으로 시행되어야 하며, 따라서 진정한 복지정책은 여성복지, 노인복지, 장애인복지와 생활고에 시달리는 경제적인 약자를 위한 정책으로 시행되어야만 빛을 발할 수 있을 것이다.

나. 중복

중첩이 전달체계의 수직적 계층제로 인해 비효율성을 초래하는 것인 데 비해 중복은 수평적인 병립으로 인해 효율성을 저해하는 것이다. 즉 중앙정부 안에서 부처 간 유사한 정책의 시행, 광역자치단체와 기초자치단체들 상호 간 또는 내부에서의 조정이 안 되어 일어나는 경우

이다. 그 사례는 자활근로사업과 희망근로사업의 관계, 고용노동부와 보건복지부 사이의 관계 등이 대표적이다.

보건복지부에서 주관하는 자활근로사업과 행정안전부가 시행하고 있는 희망근로사업을 비교해 정리하면 〈표 2-11〉과 같다.

〈표 2-11〉 2010년 자활근로·희망근로사업 비교표

관할부처	보건복지부	행정안전부
항목	자활근로사업	희망근로사업
사업목적	근로능력 있는 기초수급자 및 차상위 계층에게 기술습득과 일자리 제공으로 자활·자립 도모	사회적 취약계층에게 일자리를 제공함으로써 경제적 어려움 극복
주관부처	보건복지부 (도: 사회복지과) 시군: 주민생활지원과	행정안전부 (도: 새경북기획단) 시군 : 주민생활, 기업노동, 지역경제 부서
예산	341억원 (국 80%, 도 4%, 시군 16%)	342억원 (국 80.7%, 도 7.6%, 시군 11.7%)
사업기간	'10.1~12월 (연중)	'10.3~6월 (4개월)
참여계획 인원	4,691명	5,974명
1일 단가	21천원~32천원 - 현금 계좌입금 ※ 월 최대 820천원 가능	33천원 (간식비 별도지급) - 현금 70%, 상품권 30% ※ 월 최대 885천원 가능
참여자 선정방법	근로능력 있는 기초수급자 및 최저생계비 120% 이하의 차상위 계층으로 18~64세 이하	만 18세 이상 근로능력자로 최저생계비 120% 이하, 재산 135백만원 이하 - 기초수급자 제외
주요사업	집수리, 간병, 청소, 세차, 영농, 축산 환경정비, 폐자원 활용, 식품가공 및 판매, 천연염색 등	슬레이트 지붕개량, 동네마당 조성, 공공시설물 개·보수, 재해취약시설 정비 등

이들 사업을 비교하여 차이점을 찾아보면 다음과 같다. 첫째, 희망근로사업은 노동 강도가 비슷한 자활근로사업보다 인건비가 높다. 1일 근무할 경우 33,000원이 지급되며 여기에 3천원의 간식비도 별도 지급할 수 있다. 둘째, 자활근로사업은 100% 현금으로 지급되지만 희망근로사업은 70%는 현금, 30%는 상품권으로 지급된다. 셋째, 희망근로사업은 65세 이상 고령자도 참여할 수 있으며, 주 3일 또는 1일 4시간만 근무하는 것도 가능하다. 넷째, 희망근로사업 참여자의 경우 4대 보험에 가입된다. 자활근로사업은 차상위계층의 경우 산재보험, 건강보험, 국민연금(고용보험 제외)에 가입할 수 있으나 기초수급자는 산재보험만 가입이 가능하다. 따라서 종합적으로 볼 때 희망근로사업이 참여조건, 인건비, 근무여건 등 모든 면에서 자활근로사업보다 혜택이 많다고 할 수 있다.

자활근로사업을 추진하면서 부딪치게 되는 가장 큰 문제점은 참여자를 모집하기가 어렵다는 것이다. 이는 기초수급자 및 차상위계층의 자활의지가 부족하기 때문이기도 하지만 희망근로사업에 비해 수입이 저조한 것이 주요 원인으로 보인다. 희망근로사업은 월 최대 88만 5천원을 받을 수 있는 반면 자활근로사업은 82만원으로 다소 낮게 책정되어 있다. 이에 대상자들이 희망근로사업 참여를 선택하고 자활근로사업을 기피하면서 자활근로사업비 341억원 중 집행되지 못하고 남은 잔액의 반납이 예상된다.

〈표 2-12〉 자활근로사업 예산

(단위: 백만원)

'09 자활근로	계	국비(80%)	도비(4%)	시군비(16%)
예산액	29,037	23,230	1,161	4,646
잔액	4,847 (17%)	3,877	194	776

중앙부처 간 유사한 사업이 실시되고 있는 또 다른 예로 국토해양부의 주택개보수사업과 보건복지부의 주거환경개선사업을 들 수 있다.

먼저 국토해양부에서 시행 중인 사회취약계층 주택개보수사업에 대해 살펴보면, 개보수가 필요한 기초생활수급자의 자가주택을 대상으로 세대당 600만원이 지원되는 사업으로서 5개년 동안 7,366세대에 대해 8,260백만원(국비 6,608 지방비 1,652)의 예산이 소요될 것으로 예상된다. 추진일정은 2010년 4월 16일까지 접수를 받아 4월 말까지 신청가구에 대한 실태조사를 실시한 후 5월 초에 사업대상가구를 최종 결정하며, 사업자 선정 및 사업 시행은 2010년 5월 중에 이루어진다.

〈표 2-13〉 국토해양부 사회취약계층 주택개보수사업의 개요(경상북도 기준)

○ 사업량 : 1,377세대 (5개년 7,366세대 대상) ○ 대상 : 개보수가 필요한 기초생활수급자 자가주택 ○ 지원기준 : 세대당 6,000천원 ○ 소요예산 : 8,260백만원(국비 6,608 지방비 1,652) ○ 추진방법 · 2010년 4월 16일까지 : 사업대상 가구 접수(도 및 시군) · 2010년 4월 말까지 : 신청가구 실태조사(도 및 LH공사) · 2010년 5월 초까지 : 사업대상자 최종 결정 · 2010년 5월 중 : 사업자 선정, 사업 시행(LH공사)

다음으로 보건복지부가 관할하는 주거현물급여와 연계한 주거환경개선사업에 대해 살펴보면, 자가가구 등에 해당하는 기초생활수급자를 대상으로 1가구당 150만원, 주거현물급여와 연계 시 최대 220만원의 지원이 이루어지는 사업이다. 총사업량은 1,000가구이나 주거현물급여와 연계 시 사업량이 250%까지 늘어나며, 사업예산은 주거현물급여를 제외할 경우 1,500백만원(도비 450 시군비 1,050)이 소요될 것으로 예상된다.

〈표 2-14〉 보건복지부의 주거현물급여와 연계한 주거환경개선사업 개요 (경상북도 기준)

○ 사 업 량 : 1,000가구 (주거현물급여 연계시 250% 증가) ○ 대　　상 : 자가가구 등에 해당하는 기초생활수급자 ○ 지원기준 : 1가구당 150만원 (주거현물급여 연계시 최대 220만원) 　* 주거현물급여 170만원 +주거환경개선사업 50만원 = 220만원 ○ 사업예산 : 1,500백만원(도비 450 시군비 1,050) 　* 주거현물급여 예산 제외

이처럼 기초생활수급자를 위한 주거환경개선사업을 보건복지부와 국토해양부에서 별도로 추진하면서 지원액이 배 이상 차이를 보여 일선 자치단체와 기초수급 대상자들이 혼선을 빚고 있는 것으로 조사되고 있는데, 개선이 필요한 사항이라 하겠다.

보건복지부에서는 기초생활보장법에 의한 기초생활수급자가 소유한 주택 중 보수가 필요하지만 자력으로 수리가 어려운 주택에 대해 매년 주거현물급여와 지자체 예산을 포함하여 가구당 최대 220만원 한도 내에서 주거환경개선사업을 추진하고 있다. 그런데, 지난 2월 국토해양부에서 기초생활수급자의 자가주택을 대상으로 가구당 600만원 한도 내에서 개・보수를 지원하는 '사회 취약계층 주택 개・보수 사업 시행 계획'을 마련하여 신청자를 접수하기 시작했다.

이렇게 두 사업이 별도로 추진됨에 따라 동일한 사업임에도 불구하고 지원액이 배 이상 차이가 나자 복지부 사업에 선정된 대상자들은 지원액이 많은 국토부의 사업에 다시 신청하기 위해 복지부 사업을 포기하는 사례도 발생하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 복지부 사업 대상자는 이미 2월 경에 확정된 데 비해 국토부 사업 대상자는 지난 3월부터 지금까지 선정 중에 있어 읍면동 일선 공무원들은 동일 사업의 대상자를 두 번 선정해야 하는 등 어려움을 겪고 있으며, 주관부서가 달라 대상자가 중복 선정되는 사례도 있는 것으로 밝혀졌다.

또한, 복지부의 주거환경개선사업은 그동안 저소득층으로 구성된

집수리사업단에 맡겨 저소득층의 소득 증대에도 도움을 줬으나 국토부 주관의 주거환경개선사업은 LH공사에 위탁 시행토록 하고 있어 집수리사업단의 참여가 어려운 실정이다. 이에 (사)한국지역자활센터협회 및 (사)한국주거복지협회에서는 국토부를 방문하여 참여방안을 요청하였으나 아직까지 별다른 답변을 듣지 못하고 있다. 이렇게 중앙부처 간 사전에 협의하지 않아 동일한 사업을 이원화하여 추진함에 따라 많은 문제점이 나타나고 있으나 국토해양부와 보건복지부에서는 아무런 대책을 내놓지 않고 있다.

지자체 담당자와 지역자활센터 관계자들은 보건복지부와 국토해양부에서 이원화하여 각기 추진하고 있는 주거환경개선사업을 한 부처로 일원화하는 것이 최선책이며 만약 일원화가 곤란하다면 물가상승 등을 감안하여 복지부의 현물급여 주거환경개선사업비를 현실화하고, 두 부처 사업의 지원액과 선정 시기를 동일하게 조정하여야 한다고 밝혔다. 또한, 국토부 사업에 저소득층의 집수리사업단을 반드시 참여시키는 방안을 모색하여야 한다고 강조하였다.

이에 대해 경상북도 사회복지과 관계자는 동일한 사업을 동일한 대상에 두 개의 중앙부처가 각기 다른 예산을 지원하는 것은 정부정책의 신뢰도를 저하시킬 수 있는 소지가 다분하다며, 지난 4월 15일 현행 방식의 문제점을 파악하여 개선해 줄 것을 국토해양부와 보건복지부에 건의하였다고 밝혔다.

다. 누수

중첩과 중복은 복지사업을 시행하는 조직과 관련하여 발생하는 비효율성이라고 할 수 있다. 한편 전달체계의 불완전성으로 인한 비효율성으로는 누수, 의존, 사기, 소득 역전현상 등이 있다. 먼저, 전달체계의 불완전성으로 인해 사업집행과정에서 사업비가 효율적으로 집행되지 못하고 다른 곳으로 전용되는 누수에 대해 살펴보기로 한다. 누수

에는 사업비가 원래 목적대로 사용되지 않는 경우와 이로 인해 만족도가 낮아지는 경우로 나누어 살펴보기로 한다.

1) 원래대로 예산이 사용되지 않는 경우

가) 보육시설 미이용 아동 양육비 지원

보육시설을 이용하지 않는 아동에게 양육수당을 지원함으로써 시설 이용 아동과의 형평성을 제고하는 한편 저소득가구에 대해 자녀양육에 따른 경제적 부담을 덜어주는 것이 동 사업의 주요 내용이다. 사업을 추진하게 된 배경을 보면 보육시설을 이용하지 않고 개별 가정에서 보육 도우미를 불러 자녀를 양육하는 경우 보육 부담이 가중되고 있는데다 보육시설 이용 가정에 대해서만 지원이 이루어짐에 따라 형평성 문제가 제기되었기 때문이다.

사업의 개요를 간략히 소개하면, 지원대상은 차상위계층 이하 가구의 36개월 미만 보육시설 미이용 아동으로서 도내 5,896명에 대해 지원이 이루어진다. 지원금액은 아동이 12개월 미만이면 월 20만원, 24개월 미만이면 월 15만원, 36개월 미만이면 월 10만원으로 아동의 연령에 따라 차등 적용되며 양육수당은 아동명의의 계좌에 매월 25일 입금해 주는 방식으로 지급된다.

동 사업으로 얻을 수 있는 기대효과는 크게 두 가지이다. 첫째, 저소득가구의 양육비용 부담을 경감시켜 줌으로써 양질의 보육서비스 제공 기반을 조성할 수 있으며 둘째, 보육의 공공성 강화 및 출산장려 분위기 조성에 기여할 수 있다.

한편 동 사업을 시행하는 과정에서 예기치 않은 부작용도 나타나고 있다. 즉, 다문화 저소득가구 등에서 양육수당을 수령하여 보육비가 아닌 생활비 등에 사용한 후 자녀들을 가정에 방치하는 사례가 지속적으로 증가하고 있는 것이다[30]. 본래 사업 취지가 왜곡됨에 따라 보육시설에서 사회적응훈련 및 언어발달 등의 교육을 받았을 아이들에게서

오히려 기회를 빼앗는 결과가 초래된 셈이다. 또한 농어촌·저소득 지역의 보육시설 이용 아동이 점차 감소하여 시설운영에 지장을 초래하고 있다는 것도 또 다른 문제점으로 지적되고 있다.

나) 공공형 어린이집 시범사업

2011년에 도입된 동 사업은 우수한 민간 보육시설에 인건비와 운영비를 지원하여 보육서비스를 국공립 수준으로 상향시킴으로써 믿고 맡길 수 있는 어린이집 인프라를 확충하는 데 목적을 두고 있다. 사업의 추진배경은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 부모들의 국공립 보육시설에 대한 선호도가 높아지고 있는 반면 민간 보육시설에 대해서는 불안감이 커지고 있는 실정이다. 둘째, 부모들은 민간 보육시설의 투명한 운영을 기대하고 있으며 우수한 보육교사를 통해 보다 높은 수준의 보육서비스를 요구하고 있다. 셋째, 국공립 보육시설보다 높은 민간 보육시설의 보육료에 부담을 느끼고 있다.

동 사업의 운영기간은 2011년 7월부터 12월까지의 6개월 동안으로 민간 보육시설 중 평가인증 우수등급 보육시설을 대상으로 인건비 및 운영비에 대한 지원이 실시된다. 이때 지원되는 금액은 〈표 2-15〉에서 보는 바와 같이 시설 규모에 따라 20인 이하인 경우 96만원부터 98인 이상인 경우 824만원까지 차등하여 지급된다.

〈표 2-15〉 시설 규모별 지원액

(단위: 개소/월)

현 원 수	20인 이하	21~49인	50~76인	77~97인	98인 이상
지원액(월)	96만원	248만원	440만원	560만원	824만원

30) 이상의 내용은 사업 담당자와의 인터뷰 내용을 정리한 것이므로 구체적인 자료는 제시하지 못하는 한계가 있다. 따라서 구체성 및 객관성이 결여되어 있으나, 일선에서 사업을 담당하는 담당자의 경험에서 나온 증언이니만큼 실제로 이러한 일이 일어나고 있는 것은 사실로 보아도 무방할 것이다.

사업이 시행되면 민간 보육시설의 서비스 질 제고를 통해 공보육 기반이 조성될 것으로 기대하고 있다. 하지만 실제로는 기존 보육시설에 지원하고 있는 보육료보다 더 낮은 수준의 운영비를 지원하면서 국공립 수준의 운영 규정을 지켜야 하기 때문에 민간 보육시설이 제공하는 아이들의 보육 관련 서비스는 개선되기보다 오히려 저하될 것이며 결과적으로 부모들의 기대수준에 미치지 못할 것이라는 우려가 크다. 따라서 이러한 문제점을 인식하고 믿고 맡길 수 있는 어린이집으로 인정받을 수 있게끔 현실에 맞는 운영비 지원과 더불어 체계적인 사후관리 방안의 마련이 필요하다.

다) 영유아보육료 지원

동 사업의 주요 내용은 저소득가구의 아동에게 균등한 보육서비스를 제공함과 동시에 부모의 보육비용 부담을 완화시켜 줌으로써 공보육 기반을 조성하는 것이다. 취학 전 만 5세 이하의 영유아와 만 12세 이하의 장애아가 지원 대상이며 총 52,886명이 수혜를 받고 있다. 동 사업의 근거법령은 영유아보육법 제34조 및 제36조이다. 만 0~5세아의 보육료는 가구소득이 하위 70% 이하에 속할 경우 전액 지원되며 만 12세 이하의 장애아 및 다문화가정의 보육료는 가구소득 수준에 상관없이 전액 지원받을 수 있다.

동 사업을 통해 보육시설을 이용하는 저소득가구의 아동에 대한 보육료 지원이 이루어짐에 따라 육아비용이 줄어드는 효과가 나타날 것으로 기대된다. 또한 영유아의 건전한 육성을 도모하며 동시에 보호자의 경제적·사회적 부담을 경감해 주는 효과도 얻게 될 것으로 예상된다. 그러나 보육시설을 이용하지 않는 아이를 부모와 협의하여 소정의 금액을 지급하고 시스템에 등재하여 정부로부터 보육료를 부정 지원받는 사례나, 실제로 근무하지 않는 보육교사를 시스템에 등재하여 인건비를 부정 지원받는 사례도 발견되고 있다.

〈표 2-16〉 참고자료: 정부 보육료 지원단가 및 기준소득액

□ 만0~5세아

지원대상	지원비율	연 령	지원단가(원)		
			종일	야간	24시
소득하위70% 이하	100%	만0세	394,000	394,000	591,000
		만1세	347,000	347,000	520,500
		만2세	286,000	286,000	429,000
		만3세	197,000	197,000	295,000
		만4세	177,000	177,000	265,500
		만5세	177,000	177,000	265,500

□ 장애아

지원대상	지원비율	연 령	지원단가(원)
장애아동	100%	만12세 이하	394,000

□ 가구원수별 기준소득액

(단위 : 만원)

가구원수			3인까지	4인	5인	6인
소득 인정액	보육료	소득하위 70%이하	416	480	537	588
		방과후 보육료	141	173	205	237
		만5세아 무상보육료 (소득하위 70% 이하)	416	480	537	588

2) 만족도가 낮은 경우

2010년부터 보건복지부에서 추진하고 있는 희망키움통장 사업은 기초수급자의 탈수급 촉진을 목적으로 하고 있다. 동 사업의 추진배경을 살펴보면 근로빈곤층이 일을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있게 유도하는 적극적인 복지정책이 필요한 상황에서 기존의 근로유인 제도는 지원범위 협소, 소액지원 등으로 효과가 미흡한 것으로 나타났다. 특히 일반 노동시장 취업 수급자는 지원대상에서 제외되는 등 정책의 사각지대에 놓여 있었기 때문이다. 이에 일을 하고 있는 수급자에 대해서도

‘희망키움통장’을 통한 취·창업지원, 복지서비스 및 근로 유인보상의 결합과 같은 통합적 접근의 필요성이 부각되면서 동 사업이 도입된 것이라 할 수 있다.

2011년 경상북도에서 실시된 희망키움통장 사업의 개요를 살펴보면, 사업량은 2010년 신청자 1,040명에 64명이 추가된 총 1,104명이고, 사업비로 27억 700만원(국비 80%, 도비 6%, 시군비 14%)이 책정되었다. 지원대상은 근로소득이 최저생계비의 60% 이상인 취업 수급자로서 본인저축액(월 5만원 또는 10만원 중 선택)에 대해 근로소득장려금 및 본인저축 매칭금이 지원된다. 이러한 지원은 3년간 이루어지며 3년 후 탈수급에 성공하면 적립금 전액이 지급된다. 이렇게 적립된 금액은 주택비, 교육훈련, 취업 등 인적・물적 자산을 형성하기 위한 용도로만 사용이 가능하며, 대상자들이 탈수급에 따른 복지서비스 중단을 우려하여 가입을 기피함에 따라 보건복지부에서는 희망키움통장 가입자가 탈수급 시 교육・의료급여 혜택을 2년간 유지토록 허용하였다(2011.1.1 시행).

○ 월 소득 110만원인 4인 가구가 월 10만원 저축 시 ⇒ 본인저축 10만원 + 매칭금 10만원 + 월 근로소득장려금 25만원 ⇒ 3년 후 탈수급 시 약 1,900만원 지급(이자 4.7%) * 근로소득장려금={가구 총소득-(최저생계비×0.6)}×1.05% ⇒ {1,100,000원-(1,439,413원×0.6)}×1.05%=248,170원(24만 8천원 지급)

보건복지부는 2010년 통장가입 목표를 전국 17,876명으로 책정하여 사업을 추진했으나 목표대비 64%에 불과한 11,474명만이 희망키움통장에 가입한 것으로 집계되었다. 이에 2011년에는 목표를 대폭 축소하여 4,646명을 가입시킨다는 계획하에 사업을 추진 중이다. 경상북도의 경우 2010년에는 목표 1,316명 대비 가입자가 1,040명(79%)이었으나 가입 후 120명(11.5%)이 포기하여 2011년 6월 현재 920명

이 가입 중이며, 2011년에는 목표 276명 중 현재까지 150명이 가입한 상태이다.

이처럼 시행 1년 만에 사업계획이 축소된 이유는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 기획재정부에서 보건복지부의 사업계획이 투입예산에 비해 실효성이 떨어진다고 판단하여 관련 예산의 투입을 꺼리고 있는 데다 둘째, 가입자 본인저축액만큼 매칭금을 지원하는 공동모금회가 예산 부담을 이유로 난색을 표하고 있고 셋째, 사업이 실질적인 탈수급 효과를 갖고 있는지도 의문이기 때문이다. 기초수급자가 매달 10만원씩 저축한다는 것도 쉽지 않은 일인데 3년 뒤 1,900여만원의 목돈을 받아서 탈수급을 하더라도 자활이나 자립을 기대하기가 어려운 것이 현실이다.

라. 사기

사기는 복지수급과 관련한 범죄행위로, 사기와 부정수급이 여기에 해당한다. 그런데 이 유형은 사건화되기 전까지는 식별하기 어렵다. 이미 드러난 사례를 통하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 전달체계상에서의 사기

전달체계상의 사기로는, 서울 양천구에서 2005년 5월부터 2008년 8월 사이에 발생한 장애인수당 등 횡령사건을 대표적인 사례로 꼽을 수 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

사회복지과에서 장애인수당 집행업무를 담당하던 공무원(안○○: 38세, 기능직 8급)이 2005년 5월부터 2008년 8월까지 장애인수당을 서울시에 보조사업 지원금 신청시에 지급대상자 수와 금액을 과다 신청하여 인터넷뱅킹을 통해 수혜대상자에게는 정상지급하고 남은 잔액을 본인・처・모친 명의계좌로 본인 21회 322백만원, 처 31회 1,373백만

원, 모 20회 948백만원 등 총 72회에 2,644백만원을 계좌이체하여 횡령하였다. 적발 경위를 보면 전 부서에서 관리하는 공금계좌를 점검(2009. 1.5~2. 5)하던 중, 장애인복지 집행계좌의 공금 200만원이 안○○계좌로 인출된 사실을 발견하고 은행의 계좌이체 전산자료를 제출받아, 감사부서의 자체 정밀감사 실시과정(2009. 2. 9~2.15)에서 2월 15일 횡령사실을 밝혀냈다(양천구 내부 자료, 2009.5).

2) 부정수급

가족요양보호사 급여를 2011년 8월부터 삭감하기로 하였다. 복지부는 지난달 29일 가족요양보호사 방문요양 급여 1일 비용 청구시간을 기존 90분에서 60분으로, 한 달 최대 31일에서 20일로 축소한다고 발표했다. 복지부에 따르면 가족요양보호사들의 실태를 조사한 결과 실제로 요양서비스를 하지 않고 돈만 타내는 부정수급자가 많았다(『한겨레신문』, 2011.7.21.)고 설명했다. 한편, 국민건강보험공단에서도 부당청구사례를 밝혀냈는데, 첫째 사례는 2008년 10월 광주 소재 ○○○○재가장기요양기관에서 무자격자가 제공한 서비스, 동거가족인 요양보호사가 서비스를 제공하고 다른 요양보호사의 이름으로 120분 이상 서비스제공 수가로 청구, 서비스 일수 증가, 실제 서비스 시간보다 더 많이 서비스를 실시한 것으로 늘여서 청구하였던 사례이고, 둘째 사례는 2008년 12월 인천 소재 ○○노인복지센터에서 서비스를 제공하지 않고, 서비스 시간을 증량하여 청구하고 무자격자 요양보호사 서비스 제공 등으로 부당청구하였다[31].

---

31) 국민건강보험공단은 노인장기요양보험 시행 과정에서 나타난 부당·불법행위에 대하여 현지 확인심사 강화, 급여사후관리 강화 및 신고자에 대한 포상제도 신설('09. 4월)등 제도개선안을 마련·추진하고, 부당·불법행위 발생 개연성을 사전에 근절하기 위한 IT기술 도입을 추진한다고 밝혔다. 공단은 '08년 8월부터 '09. 5월까지 전국의 130개 장기요양기관에 대한 현지조사 결과, 124개 기관에서 1,648백만원의 부당청구 사실이

마. 의존

정부에서 지급되는 보조금에 전적으로 의존하는 형태로 대구시에 거주하는 신모씨의 사례가 대표적이다.

대구시에 거주하는 신 아무개는[32] 술을 먹지 않으면 정상이다. 술을 마시면 열흘에서 보름까지 계속 마시고, 속이 좋지 않아야 중단한다. 가족관계로는, 아버지가 서울에 거주하나 왕래가 없고 이사를 자주 다녔으며, 부인은 없으나 2010년부터 정신장애가 있는 듯한 여자와 동거하고 있다. 기초생활수급자로 정부가 주는 돈 43만원과 장애5급[실제 장애는 없는 듯 함]으로 받는 돈 3만원으로 월세를 주고 산다. 다음 지급이 있을 때까지 외상 술을 마시고 버티나 외상값은 잊지 않는다. 술을 마시면 욕을 하고 소변을 보는 등 귀찮게 한다. 지구대에 신고하였더니 여경에게 사랑한다고 하여 정신병원에 넣었더니 신문에 보도되어 풀려나왔다. 요즘은 지구대에서도 익히 알려져 처리하지 않는다. 아프면 119에 아프다고 전화한다. 신 아무개의 머리는 비상하다고 주변에서 판단하고 있다. 그 근거는 정부에서 지급되는 돈이 있으면 일을 나가지 않는다. 그 돈으로 (외상) 술을 마시고 돈 떨어지면 일하러 간다. 일용직으로 일하는 것이 대부분이고 (취업하면 정부지원금을 받을 수 없으므로) 그에게 가장 큰 위협은 수급자 자격박탈이다. 따라서 이웃에게 애먹이면 '수급자 뗀다'는 말에 가장 순종적이다. '네가 무슨 장애 5급이냐?'고 말하면 그 다음에 복대를 메고 다니며 허리 아프다고 할 정도이다. 연말에 동사무소에서 쌀과 단체에서 김치 등을 주는데 빠뜨리면 난리가 난다.

적발되는 등 일부 장기요양기관의 도덕적 해이와 과당경쟁으로 인한 불법, 부당행위가 발생하고 있으므로 수급자 보호와 재정누수방지를 위한 이와 같은 적극적인 대책이 요구된다고 강조했다.

32) 이 부분은 필자가 직접 인터뷰한 내용이다. 다만 당사자는 인터뷰를 거부하기에 당사자와 밀접한 관계가 있는 주변인들을 인터뷰하였다. 일시는 2011년 5월 22일이고 장소는 산격동 예비군 동대장실이다.

주민센터나 지구대에서 난동을 부려도 훈방 조치된다. 따라서 겁을 내지 않으며, 그는 술을 먹어도 어느 정도까지 행동해야 하는지 알고 있어서 구속될 일은 절대로 하지 않는다. 장애인 5급을 자랑으로 여겨서 증을 자랑하곤 한다. 주변 이웃들은, 복지지원이 끊기면 일하러 다닌다는 점을 들어 국가가 폐인을 만들고 있으며, 복지만이 해결책이 아니라고 여기고 있다.

바. 소득역전

이 사례는 현행 기초보장수급자를 대상으로 한 기초생활보장급여가 총체적으로 볼 때, 차상위계층보다 실질적으로 더 높은 소득을 보장하는 경우이다. 기초생활보호제도란 국가의 보호가 필요한 절대 빈곤가구의 기초생활을 보장하는 제도이다[33].

〈표 2-17〉 기초생활보장제도 지원내용

급여명	급여대상	지원내용	비 고
생계・주거급여	기초생활보장수급자	매월 20일 지급(토・공휴일인 경우 그 전일에 지급)	정부양곡신청가능 (20kg, 1포 37,080원)
교육급여	기초생활보장수급자 중 중・고등학생	- 입학금 및 수업료: 전액 - 교과서대: 1인당 115.7천원 (연1회) - 학용품비: 1인당 48천원(학기당 24천원) ※ 중학생 부교재비 1인당 34.9천원(연1회) 지급	중학생에 대하여는 수업료 및 입학금, 교과서대 미지급
해산급여	수급자가 출산 (출산예정포함)한 경우	1인당 500천원	쌍둥이 출산시 1,000천원
장제급여	수급자가 사망한 경우	1구당 500천원	
의료급여	기초생활보장수급자	근로무능력세대: 1종 (급여항목 내 전액지원) 근로 능력세대: 2종 (본인부담 15%)	

주: 기초수급자는 기초노령연금, 장애수당, 장애아동 부양수당, 보육료 등에 대한 지원을 받을 수 있으며, 이에 대한 집행은 각 소관부서(장애,노인,아동 등)에서 지원

33) 경북지역의 기초생활보장제도의 현황 및 지원내용에 관해서는 본절의 가. '중첩'에서 이미 자세히 설명하였으므로 여기서는 설명을 하지 않는다.

기초생활보장제도에 대한 보상은 국민기초생활보장법 제3조에 의거하여 지급되며, 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지・향상을 위하여 그 소득・재산・근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충, 발전시키는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 기초생활보장제도의 지원내용은 아래 표와 같다[34].

〈표 2-18〉 기초생활보장 수급자 감면제도 및 기타 복지서비스

구 분	지 원 내 용	지원 주무 기관
각종 감면 제도	○ 주민세 비과세(개인균등할 비과세)	시・군에서 일괄 면제
	○ TV수신료 면제(월 수신료 면제)	한국전력공사
	○ 전기요금 할인(전기요금의 20%)	한국전력공사
	○ 주민등록증 재발급, 주민등록 등・초본 발급 수수료 면제	시군(읍・면・동)
	〈유선전화〉 ・ 가입금 및 이전비 면제 ・ 월 기본료 및 114 안내료 전액 면제 ・ 시내, 시외 통화료 중 월 150도수 공제 ・ 이동전화에 건 통화료 30% 감면(월 1만원 범위) 〈이동전화〉 - 가입비 및 기본료 면제, 통화료 50% 감면 〈인터넷 접속 서비스〉 - 월 접속료 30% 감면 ○ 디지털 방송전환 지원 (2011년부터)	방송통신위원회 ・ 유선전화 : 관할 전화국 직접 신청 ・ 이동전화, 인터넷 : 통신업체에 직접 신청
	○ 기타, 상수도 및 하수도 요금 감면, 종량제폐기물 수수료 감면	시군
	○ 교통안전공단 자동차 검사소 자동차 정기 및 종합검사 수수료 면제	교통안전공단
기타 복지 서비스	○ 임대주택, 영구임대주택 우선 신청 및 전세자금 대출	국토해양부
	○ 학교급식비 지원 ○ 정부보증 학자금 대출제도, 대학교 등록금(연 450만원) 지원	교육과학기술부

34) 〈표 2-16〉과 〈표 2-17〉은 앞에서 나온 것과 중복이 되나 논의의 전개를 위해 다시 제시한다.

〈표 2-18〉의 계속

구 분	지 원 내 용	지원 주무 기관
기타 복지 서비스	○ 법률구조 제도(민사, 가사, 형사, 행정소송, 헌법소원사건)	법률구조공단 (국번없이 132)
	○ 신용회복 지원 제도	신용회복위원회 (1600-5500)
	○ 개인파산·회생 소송구조 제도	대법원 (www.scourt.go.kr)
	○ 과태료 50% 감경	법무부
	○ 대학생 어학연수 및 인턴십 비용(18개월 이내 1,500만원/인) 지원	외교통상부
도자체	○ 월동생계비, 고등·대학생 장학금 지원 등	경상북도

기초생활보호대상자에게는 〈표 2-19〉와 같이 기초생활보장급여 이외에 여러 부처에서 여러 종의 복지급여가 부가적으로 지원된다. 이렇듯 많은 지원으로 인해 기초생활보호대상자와 차상위층 사이에 소득역전 현상이 발생하여 기초생활보장 수급자가 탈수급의 노력을 하려고 하는 유인을 줄 수가 없으며 차상위계층의 지원과도 어긋난다. 이러한 소득역전 현상은 수급자의 진입 촉진 및 탈수급 저해 요인으로 작용하고 있다. 이러한 문제가 반복적으로 나타나는 이유는 타 부처와 일선 지방자치단체에서는 실제로 차상위계층에 대한 신청 및 조사가 현실적으로 이루어지고 있지 않을 뿐만 아니라 이러한 절차를 거치지 않은 상황에서 차상위계층 해당 여부를 확인하는 것이 어려웠던 상황이었기 때문이다. 이제 사회복지통합관리망이 구축되었기에 완화되리라 기대되지만 해결의 길은 아직 완전하지 않다.

〈표 2-19〉 기초생활보장 수급자 부가급여 현황

구분(27)	지원사업
식료품(3)	급식비(교과), 우유(농림), 정부양곡할인(복지)
교육(5)	학교운영비, 대학생장학금, 방과후수강권, 대학 별도선발(교과), 웨스트프로그램(외교)
주거(3)	임대주택 입주(국토), 옥내급수관개량(환경), 수도분기관연결(환경)
보건의료(1)	긴급복지의료비(복지), 희귀난치성질환자호흡기대여료(복지)
수도광열(5)	전기 할인, 연탄 할인, 도시가스 할인, TV수신료 면제(지경), 상・하수도 할인(환경)
교통・통신(4)	유선전화 할인, 이동전화 할인, 인터넷사용료 할인, 디지털방송전환(방통위)
기타지출(2)	쓰레기봉투 지급(지자체), 주민세 면제(행안)
기타지원(4)	공직 별도선발, 행정인턴 선발(행안), 신용회복 지원(신용위원회), 법률구조 제도(법무)
현금지원(5)	장애수당・장애아동부양수당, 소년소녀가정지원, 입양아동양육보조금(복지), 참전명예수당(보훈), 지자체 자체지원 및 민간후원(교통비・목욕비 등)

사. 부작용: 지역공동체 일자리 창출사업

희망근로 사업과 달리 지역공동체일자리사업(이하 지공체)의 목적은 국내외 경기회복과 지역경제 여건을 고려하여 안정적이고 시장 지향적인 일자리사업 확대로 지역일자리사업의 연착륙을 유도하고 일자리 참여대상별 사업체계를 전문화・다양화하고, 현장 및 사업성과 관리 강화 등 일자리사업의 생산성과 효과성 제고를 그 목표로 하고 있다. 총사업비 2,484억원(국비 1,244억원, 지방비 1,240억원)으로 일자리 창출 목표를 4만명으로 하는 대규모 사업이다. 지공체 사업은 참여자들에게 안정적인 일자리 취득 기회를 제공하기 위하여 취업정보센터 방문상담, 교육(훈련)프로그램 참여 등의 기회를 제공하는 소기업 취

업지원사업을 통해 참여자 중 1,908개 업체에 4,020명 취업 성과를 달성하였다. 다양한 사업의 발굴·추진으로 대국민 행정수요 충족을 위해 전국 1만 2천여개 사업장, 지자체별로는 5,700여개 세부사업을 시행하여 각계, 다양한 분야의 주민수요 충족을 위한 사업을 전개하였다. 아울러 생활밀착형 친서민사업 시행함으로써 소외계층의 생활불편을 해소하기 위하여 「희망의 집수리사업」(슬레이트지붕 개량 2,294가구, 집수리 33,428가구)을 진행하였다고 사업결과를 공개하였다.

1) 지역공동체 일자리 창출 사업의 문제점

해당사업 지침에 의거한 사례별로 그 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 참여자 재산범위이다. 지공체 사업의 경우 사업 개시일 현재 만 18세 이상인 근로능력자(외국인등록번호를 소지한 자 포함)로서 가구소득이 최저생계비의 120% 이하(지역 사정에 따라 150%까지 가능)이면서 재산이 1억 3,500만원 이하인 자로 규정하고 있다.

〈표 2-20〉 2011년 최저생계비 120~150% 범위(예시)

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
금 액(월)	523,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	1,971,995
120%범위	639,100	1,088,196	1,407,745	1,727,296	2,046,845	2,366,394
150%범위	798,875	1,360,245	1,759,682	2,159,120	2,558,556	2,957,993

자료: 보건복지부 고시 제2010-65호(2010.8.31)

구미시 지공체 사업 신청자 수는 1,713명으로 그 중 580명이 신청자격 조건에 배제된 자들이다. 즉, 재산이 1억 3,500만원 이상 또는 최저생계비가 120% 이상인 자들이 상기 사업에 참여하고자 신청서를 제출

하였으나 당초 자격조건 미흡으로 탈락하였다. 왜 이런 일자리사업에 참여자격이 안되는 자들 즉, 원천 배제자들이 이렇게 많이 신청서를 제출하게 된 것인가?

그 이유는 간단하다. 지공체 사업 전신인 희망근로사업이 2009년 처음 시행되면서 각 지자체별 할당 사업계획인원을 확보하기 위하여 참여조건을 무시하고, 신청서를 제출한 모든 신청자를 해당 사업에 투입시키면서 일자리사업 참여자들의 도덕적 해이를 정부에서 야기했다고 해도 과언이 아니다. 아울러 각 지자체에서도 실적 위주의 사업을 추진하다 보니 사업지침을 검토하지 않고, 할당된 일자리 참여자를 확보하기 위하여 무리수를 둔 결과이다.

신청자 중 배제대상자의 경우 재산세 3,393,540원, 자동차세 480,340원(2010년 납부 기준)을 납부한 사람도 있다. 이런 경우 충분히 자신의 자산으로 기본생활 이상을 영위할 수 있음에도 불구하고, 공공부문 일자리의 경우 임금 살포식 사업으로 인식하여 참여신청서를 제출한 경우이다. 배제자 580명 중 재산세를 10만원 이상 납부한 자가 117명이며, 그 중 재산이 1억 3,500만원 이상인 자가 70명에 달하며, 최저생계비 초과인원이 배제자 중 396명으로 68%에 달한다.

무분별한 재정지원 일자리 창출 사업 전개로 인하여 지역 고령자 및 일자리 참여자 및 지역주민들에게 정책의 불신과 도덕적 해이를 양산하고 있으며, 앞으로도 공공부문 일자리사업에서 더더욱 심해질 것이라는 우려의 목소리가 높아지고 있다.

둘째, 참여자 연령제한 문제점이다. 현재 고용촉진법에 따르면 공공부문 일자리 참여자에 대한 연령제한을 할 수 없다. 이에 공공부분 일자리 참여자들의 대부분이 65세 이상 고령자들이다. 2011년도 지공체 사업 신청자 1,713명 중 65세 이상 고령자는 940명으로 전체 신청자 대비 55%를 차지하고 있으며, 근로참여자(559명)중 65세 이상 고령자는 214명으로 38%에 달한다.

지공체 사업의 원래 취지는 국내외 경기회복과 지역경제 여건을 고

려하여 안정적이고 시장 지향적인 일자리사업 확대로 지역 일자리사업의 연착륙을 유도하고, 일자리 참여대상별 사업체계를 전문화・다양화하고, 현장 및 사업성과 관리 강화 등 일자리사업의 생산성과 효과성 제고에 있다고 앞에 언급한 적이 있다. 그러나 실상은 사업 참여자 대부분이 고령자들이며 이들로 하여금 얼마나 많은 사업성과를 도출할 수 있을지 의문이다. 고령자를 대상으로 직업교육 훈련 및 취업지원을 통하여 얼마나 많은 일자리를 창출할 수 있을지, 또한 얼마나 많은 사업성과를 거둘지 의문이 들 뿐이다. 현재 각 사업장에서는 단순한 쓰레기 줍기, 공한지 정비, 도로변 꽃 심기 등 단순 노무사업에 대부분의 인력을 투입하고 있다. 노인일자리사업과 별반 차이가 없는 실정이다.

지공체 사업의 경우 청장년층의 사업 참여를 독려하고 있으며, 대부분의 사업지침 및 사업장 발굴에 청장년층을 중심으로 계획이 수립되어 있으나, 실상은 그러하지 못하다. 이는 낮은 임금과 단기 일자리 사업이라 안정적이지 못한 일자리 창출사업이라는 인식을 가지고 있어 청장년층 참여가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 이러한 과정을 겪으면서 지공체(희망근로사업)사업이 단순 임금살포 사업이라는 인식이 팽배해지고 있다. 또한 65세 이상 노령자를 대상으로 하는 노인일자리사업 참여자와 지공체 참여자들 간 임금 차이 때문에 노인일자리 회피현상과 일자리 사업 갈아타기가 만연한 실정이다. 이로 인해 공공기관 일자리 성과에 대한 지역주민들의 평가 또한 절하되고 있는 것이 현실이다.

셋째, 참여자 배제기준의 모호성이다. 희망근로가 처음 시행되었을 때 지침상 배제대상자는 국민기초생활보장법상의 수급자, 재정지원 일자리사업 참여자 또는 중도 포기자 등으로 제한하였다. 여기에는 공무원 가족(사립학교 교직원 포함)은 처음에 포함되어 있지 않았다. 공무원 가족 중 생계 곤란자가 분명히 존재하고, 선발요건에 적합자에 한하여 해당사업에 참여에서 인정하였다. 그러나 사업이 시행된 지 2~3

개월 이후 공무원 가족을 둔 참여자에 대하여 강제가 아닌 강제적인 방법을 동원하여 사업 참여자에서 배제시켰다. 그 이유는 사회통념상 부적절한 여론을 감안한다는 것이다.

〈표 2-21〉 2009년 희망근로사업 공무원 가족 참여현황

(단위: 명)

최초참여자	중도포기자	참여자
750	744	6

비록 자녀 중 공무원이 있다 하더라도 세대를 달리하고 최저생계비가 120% 미만, 본인 및 배우자가 장애를 가지고 있으며, 월세 5만원의 집에 거주하는 '갑'이라는 자가 있다고 가정해 보자. '갑'의 경우 사업지침 및 객관적인 자료를 토대로 사업참여자로 선정할 수 있으며 당연히 선정되어야 마땅하다. 하지만 사회통념상 자녀 중 공무원이 있다는 이유를 정부 일자리 사업에 당연 배제자로 처리된다. 이러한 역차별 아닌 차별로 인해 중도포기를 강요받아야 했던 참여자가 99.2%에 달한다. 또한 희망근로 공무원 가족 참여자가 스스로 포기하지 않을 시 "해당 공무원에게 불이익을 주겠다."라는 공문과 함께 사역을 포기시킬 수밖에 없었다. 하지만 끝까지 포기하지 않은 참여자에 대해 어떤 제재를 가했는지는 알 수가 없다. 2010년 사업부터 공무원 가족 배제라는 새로운 규정을 신설하여 진입을 규제하고 있다.

넷째, 희망근로상품권 강제 사용· 유통이다. 근로기준법상 '임금'이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말한다(근로기준법 제2조, 제1항 제5호). 다만, 휴직이나 그 밖에 이와 비슷한 상태에 있는 기간에 지급받는 금품 중 노동부장관이 정하는 금품은 이 법에 따른 임금으로 본다(고용보험법 제2조, 제5조)라고 규정하고 있다. 만약 임금을 유가증

권 등 기타 방법으로 지급할 시에는 해당 근로자의 동의가 필요하다고 규정하고 있다.

희망근로의 경우 임금의 30%를 희망근로상품권이라는 유가증권을 의무적으로 지급받게 되어 있다. 본인의 동의 없이 사업 취지상 "급여의 30%를 상품권으로 지급한다."라는 조항에 의거하여 지급하였다. 희망근로상품권 발행 취지는 "급여의 일부를 상품권으로 지급하여 전통시장 및 골목상권 등에서 사용토록 하여 영세 상인들의 소득을 증대하기 위함"이라고 규정하고 있다.

그러나 희망근로상품권(이하 상품권)의 사용범위는 참여자가 사업에 참여한 지자체로 한정되어 있으며, 사용기한 또한 발행일로부터 3개월로 제한하고 있다. 예를 들어 구미의 사업에 참여한 자는 구미시에서 발행한 상품권을 지급받으며, 구미에서만 사용 가능하다. 그렇다고 이 상품권을 모든 가게에서 사용할 수 있는 것이 아니라 '희망근로상품권가맹점'에 등록된 업체에서만 사용가능하다. 구미시의 경우 대략 2,500개 정도의 가맹점이 있다.

그렇다면 정부의 의도대로 상품권은 환영받고 있는가? 상품권 사용자는 희망근로사업 참여자라는 표식과 같다. 즉 나는 취약계층이고, 생계곤란자라는 사회 낙인이 찍힌다는 것이 참여자들 대부분의 의견이다. 이러한 이유로 상품권 가맹점에서조차 사용을 꺼려하게 된다는 것이다. 특히 한국 정서상 타인의 눈치를 많이 보는 문화 속에서는 이런 소외감이 더 크게 다가왔을 것이다.

또한 희망근로사업 참여자들은 대부분 저소득층이라는 점을 전혀 고려하지 않았다는 것이다. 상품권으로는 공공요금이나 보험료 등을 납부할 수 없다. 유가증권으로서의 화폐의 가치는 있으나 진정한 화폐가 아니라는 한계에 부딪힌 것이다. 이러한 문제 및 민원을 야기하는 비율은 각 사업부서(읍・면・동) 및 본청을 기준으로 했을 때 일주일에 10건 이상의 민원이 접수되었다.

상품권 가맹점의 경우도 금융권에서 상품권을 현금으로 교환할 수

있는 기한을 상품권 유효기간으로부터 15일 안으로 제한하고 있다. 그러나 가맹점 가입 시 그 수를 채우기 위해 사업주에게 충분한 설명을 고지하지 않아, 가맹점 점주들이 상품권에 대한 불만을 수시로 토로하고 있다.

그리고 고령자는 상품권에 대한 이해 부족뿐만 아니라 수입 대부분을 저축이나 평소 검소한 생활을 해 온 입장에서 25만원 안팎의 상품권을 3개월 이내에 사용하기 힘들다는 것이다. 이러한 문제점으로 인해 고령자들의 경우 상품권 '깡'을 한 사례가 수시로 적발되기도 하였다. 일면식이 있는 상품권 가맹점 점주에게 만원의 상품권을 주고 8천원의 현금을 돌려받는다. 그러면 점주는 은행에 가서 1만원의 현금으로 교환한다. 가맹점 점주는 그 자리에서 4천원의 순이익이 발생하고 참여자 2천원, 국가예산 2천원이 낭비가 된다.

이에 행안부에서는 전 공무원을 대상으로 한 '희망근로상품권 사주기'운동을 각 지자체에 시달하였다. 구미시의 경우 공무원 1인당 월 5만원 정도를 사주기 금액으로 권장하였으며, 실제 매월 8천만원 정도의 상품권을 구매하여 사용하였다(2010년 기준 4억원 정도 구매). 물론 상품권으로 받아야 할 임금을 현금으로 받기 때문에 희망근로 사업 참여자들에게는 유익하겠지만, 공무원들에게 부담만 주는 땜질식 행정이라는 비난을 공무원 사회 내에서도 면치 못하였다. 아울러 상품권 사주기 운동 또한 합법적 상품권 '깡'이라는 비난과 더불어 상품권 발행 원래 취지에 부합되지 않은 사업이었다.

현금으로 지급하면 한 번에 끝날 일을 상품권을 나눠준 뒤 공무원들이 되사주는 쓸데없는 과정의 반복은 행정력의 낭비라고 볼 수밖에 없다. 아울러 임금의 30%를 상품권으로 지급하는 것처럼 보이지만, 상품권 발행 과정에서 장당 50원의 발행 수수료를 해당 지자체가 납부토록 되어 있어 재정이 열악한 지자체는 예산집행으로 세수가 줄어든 사례까지 발생하였다. 구미시의 경우 2010년 희망근로상품권 발행 내역은 643,956매, 4,719,180천원의 상품권을 발행하였다. 미회수금액은 18,953

천원 정도이며 이는 종잇조각으로 변한 금액이다.

다섯째, 농촌지역 일손부족 현상 및 노임단가 인상이다. 앞에서도 언급하였지만, 희망근로 및 지공체 사업 참여자들은 65세 이상 고령자들이 대부분이다. 특히 농촌지역의 경우 65세 이상 참여자가 90%이상을 차지하고 있다. 이로 인해 농촌지역 임금인상이라는 파생적 외부효과가 농촌지역에 심각한 문제를 야기하고 있다. 현재 농촌인력 대부분을 차지하는 계층이 고령자들이다. 일손이 필요한 작업 대부분이 특별한 기술 없이, 나이 제한이 없는 단순 분야라 고령자들이 쉽게 일자리를 구할 수 있었고, 농가 측에서도 적은 금액으로 고령자들에게 일을 맡길 수가 있었다. 그러나 희망근로사업 시행 이후 고령자 대부분이 공공부문 일자리 사업에 참여하다 보니 더 이상 농촌에서 저가 인력을 구할 방법이 없게 되었다. 이로 인해 농번기에 인력을 구하지 못하여 일년 농사를 망치는 경우가 빈번히 발생하고 있다. '왜 고령자를 공공부문 일자리에 투입하는가' 라는 민원전화가 관련 부서 및 업무추진부서에 접수되고 있다. 또한 일손을 구하더라도 예전 3만 5천원 정도 하던 수당을 받고 예전과 동일한 일을 하지 않고 있으며, 4만원에서 4만 5천원 정도의 임금을 지급해야 할 상황이다.

현재 농촌지역에서는 쉽게 돈 벌 수 있는 희망근로(지공체 사업)사업에 참여하면 6개월간 일자리가 확보되는데 굳이 땡볕에 나가서 일할 필요가 없다는 인식이 팽배하고, 하루 단가가 더 높은 쪽으로 일손이 몰리고 있다. 이에 행안부 및 각 지자체에서는 농번기 동안 희망근로 인력을 투입하는 '농촌일손돕기 사업'을 적극 장려하고 있으며, 연말 평가에 반영하고 있다. 농촌지역에서는 "정부에서 인부 일당을 주고 농가 부족일손을 공짜로 도와 준다."라고 착각할 수 있다. 그리고 실제 이러한 현상이 인식이 지배적이다. 농번기에 일손이 없다 보니 일손돕기라는 사업으로 궁여지책을 쓰고 있는 것이다.

희망근로사업이 농촌 상시 노동력을 없애고, 최저임금을 인상시켜 농가에 부담이 되는 사업으로 전락하였다. 아울러 농촌일손돕기 농가

선정에도 잡음이 끈이질 않고 있다. 즉, 해당 지역 유지 및 경작 면적이 많은 사람들의 요구를 들어줄 수밖에 없는 실정이며, 사업 참여자 본인의 농지 및 농사를 돌보지 못한 채 타인 논밭 일손 돕기에 투입되는 경우도 발생하고 있다. 분명히 농가주가 부담해야 할 부분을 공공부문에서 부담해야 하는 실정이어서, 지역에서도 환영받지 못하는 사업으로 인식되고 있다.

2) 개선방안

이러한 문제점을 지니고 있는 지역 공동체 일자리 창출사업에 대한 개선방안을 모색하면 다음과 같다.

첫째, 사업과 관련된 원칙의 설정 및 준수가 필요하다. 재정지원을 통한 공공부문 일자리 창출사업은 시장기능의 보완성 차원, 즉 노동시장의 고용취약계층의 고용능력 제고에 초점을 두어야 한다. 일자리 창출사업의 대부분은 노동시장 취약계층에 초점을 두고 있으나 노동시장 취약계층의 범주가 명확하지 않을 뿐만 아니라 각 계층에 대한 체계적 통합적 사업지원이 미흡하다. 또한 각 부처별로 사업이 추진되기 때문에 특정계층에 사업이 편중되거나 또는 제대로 고려되지 않는 문제가 발생한다. 대표적인 예로 희망근로와 공공근로를 들 수 있다. 그 사업 내용과 성격이 거의 동일하여 그 차별성을 찾아보기 힘들다. 취업지원의 경우 고졸 청소년을 위한 사업은 단순 직업훈련에만 편중되어 있다.

일자리 지원사업의 범위, 목적, 정책대상, 성과평가 등에 대한 명확한 기준의 설정과 이의 엄격한 준수가 우선되어야 한다. 특히 일자리 지원사업의 범주를 명료하게 하고, 성과평가를 통해 사업의 숫자를 가능한 축소하여 사업평가 관리의 용이성과 효과성을 극대화할 필요가 있다.

둘째, 일자리 지원사업의 방향 및 목적을 명료하게 설정해야 한다.

일자리 지원사업 참여 대상, 즉 정책수혜대상 그룹을 고용 사각지대계층으로 집중하고, 취업애로계층으로 대상을 특정화하는(target-specified) 정책을 개발해야 한다.

앞에서도 언급했듯이, 일자리 사업 계획과 달리 참여자들 대부분이 65세 이상 고령자로 채워지면서 노인일자리사업과 차별화된 내용이 없을 뿐더러, 원래 목적과 상반되게 사업이 진행되고 있다. 즉, 실업자 및 휴・폐업 자영업자들을 위한 취지로 시작한 일자리 사업이지만 그 혜택은 고용지원계층과 전혀 무관한 노령계층에게 돌아가고 있는 실정이다. 또한 취약계층에 대한 단기 일자리 위주의 사업은 재정 부담을 가중시킬 우려가 있어 이를 '취업능력제고→취업유인 정책수단 제공→안정적인 일자리→빈곤탈출' 과정의 연계고리가 이어지도록 해야 한다.

재정지원 일자리사업이 종료되면 해당 사업 참여자들은 사업 참여 전과 같은 실업자로 전락하는 건 자명한 사실이다. 취약계층 참여자들이 생애 일자리를 가질 수 있도록 배려하고 국민이 건전한 노동을 할 수 있는 여건을 만들어 줄 필요가 있다.

셋째, 일자리 지원사업의 효과를 제고해야 한다. 창출된 일자리의 고용의 질과 정책 효과성을 제고하기 위해 정책수단 간 유기적 연계와 지속적 사후관리를 수행해야 한다. 즉 종합적 조정과 통제기능을 강화해야 한다.

예전에는 고용업무를 고용노동부의 고유 업무로 치부하였으나, 구제금융 이후 파급효과 극대화 및 업무의 추진역량 문제로 인해 행안부에서 단기 일자리 업무를 관장하고 있다. 이로 인해 고용노동부의 업무와 행안부의 업무가 융화되지 못하고 있으며, 엇박자를 내며 진행되고 있다. 또한 업무를 통합하거나 전문화시킬 수 있음에도 불구하고 일자리 업무를 총괄할 수 있는 부서가 없기 때문에 그 피해가 고스란히 구직자들에게 돌아가고 있다.

고용 인센티브의 손실을 줄이기 위해 이를 훈련 프로그램이나 고용

지원서비스와 연계하여 시행하여야 하며 특히 맞춤식 교육훈련은 장려금을 지급하여 취업한 인력의 고용안정에 기여할 수 있다.

넷째, 총괄적 조정기능 및 평가체계를 강화해야 한다. 총괄적인 조정기능의 역할은 크게 유사 중복사업의 검토 및 사업의 재조정 기능을 의미한다. 행안부 및 고용노동부에서 시행하는 모든 일자리 사업을 재점검하여 유사 중복사업은 전면 재검토나 통합하는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 사업 간 전달체계의 시너지 효과를 제고하여 거래비용을 최소화해야 할 것이다.

아울러 노동시장 여건에 부응하는 신규사업의 발굴, 타당성 검토 및 기존사업의 예산 재조정 기능을 수행하는 총괄 부서가 이러한 업무를 수행해야 할 것이다. 총괄 부서에서는 사업의 성과관리(계획-집행-성과-사후관리)와 평가체계의 운용으로 구분하여 일자리 미스매치 해소에 노력해야 할 것이다.

3) 소결

구미시 2010년 희망근로(지공체) 참여자 800여명(3개월 이상 참여자, 중도포기자 제외) 중 사업 종료 후 실업급여를 신청하여 수령한 자는 180여 명[35]에 이른다. 고용보험 가입대상 사업장에서 실직 전 18개월 중 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상이고 근로의사 및 능력이 있고, 적극적인 재취업활동에도 불구하고 취업을 하지 못한 자에게 지급하는 급여이다. 이 급여의 목적은 실업으로 인한 생계 불안을 극복하고, 생활의 안정을 도와주며 재취업의 기회를 확대하기 위하여 지원하는 제도라고 규정하고 있다.

하지만 일자리 창출사업에 참여하는 자 중 일반 사업장에 근무한 기한이 있거나, 유사 정부 일자리 사업에 참여한 자의 경우 근로일수가

35) 고용노동부 자료에 근거(주민등록번호 오류자 제외)

180일 이상이 되면 중도포기를 한다. 그 이유는 바로 실업수당을 받기 위함이다. 실근무일수가 1년 이상일 경우 5개월간 90만원 정도의 실업수당을 받기 때문이다. 아울러 희망근로 및 지공체 사업의 경우 중도포기자 발생 및 예산의 추가 확보로 인해 사업기간이 연장되는 경우가 많이 발생하여, 상기 사업에 참여하는 자의 경우 실근무일수가 180일에 가깝게 책정된다.

즉, "정부 일자리 사업에 참여하여, 사업이 종료되면 가만히 앉아서 실업급여를 수령할 수 있다".라고 인식하고 있다. 실제로 2010년 희망근로 참여자 중 2009년 사업에 참여한 근로자는 근로일수 180일 이상을 채우거나 1년 이상 근무일수를 채워 중도포기한 자가 10% 미만이라고 파악하고 있다. 또한 희망근로사업 전 일반 사업체에 근무한 경력이 있는 자의 경우 실업급여 자격요건을 취득하기 위하여 공공부문 일자리 사업에 참여하려는 경우도 있다.

구미시 희망근로사업에 참여한 자들에게 지급한 실업급여를 대략적으로 계산해보면 180명×3개월×90만원을 기준으로 한다면 4억 8천만원 정도이다. 이중 5개월 수령자가 발생할 경우 5억원 이상의 실업급여가 지출되었다. 일선에서는 희망근로사업 자체가 예산 낭비라는 사업이라고 평가받고 있는데 그 외 부수적으로도 5억원 정도의 예산이 낭비된다는 계산이 나온다. 또한 실업급여가 수령자들의 재취업을 위해서 사용된다고 보지는 않고 있다. 놀면서 받는 돈이라는 인식이 팽배하기 때문에 실업급여를 수령하기 위하여 일자리사업 참여자들의 노력은 계속 이어질 것으로 보인다.

Ⅳ. 결론 : 지자체 복지사업 효율성 개선방안

2011년 정부지출의 28%가 복지 관련 지출이며, 복지지출은 앞으로도 더욱 증가할 것으로 전망되나 복지 만족도는 큰 변화를 보이고 있지 않다. 이에는 여러 이유를 생각할 수 있으나, 앞 장의 사례분석에서 알 수 있듯이, 늘어난 복지지출을 전달체계가 충분히 반영하지 못하여 효율적으로 사용되지 못하기 때문일 가능성을 배제할 수 없다. 공공부조적 복지지출을 주된 대상으로 중앙정부와 지방정부 사이의 전달체계에 초점을 맞추어 분석한 결과, 중첩·중복·누수·의존 등 전달체계에서 발생할 수 있는 비효율이 다수 존재함을 알 수 있었다. 경북지역의 사례를 중심으로 분석한 결과에 근거하여 복지지출의 전달체계에서 발생하는 비효율을 절감하는 개선방안을 제시하면 다음과 같다[36].

1. 복지대상자 선정기준의 일원화

복지대상자를 선정할 때 그 기준이 합리성이 있어야 하고 선정방식에서 신뢰성을 높여야 한다. 소득인정액 개념의 공통적 활용을 통한 선정기준 및 선정방식에 대해 국민의 이해가 부족하였다. 따라서 선정

36) 본 장에서 제시하는 해결방안은 윤영진 외(2009), 문춘연(2009), 김순양(2006) 등 복지사업의 효율성을 다룬 선행연구의 해결방안과 크게 다르지는 않을 수 있다. 그러나 선행연구의 경우 개선방안이 망라적인 성격이 많으며 구체적이지 못하다는 단점이 있다. 본 연구가 제시하는 개선방안은 제Ⅲ장에서 살펴본 경상북도의 사례를 바탕으로 전달체계의 효율성을 제고하는 방안을 제시한 것으로 구체성을 지니고 있다는 점이 선행연구와 구별되는 점이라 하겠다.

기준으로 차상위계층의 기준으로 일원화가 필요하다.[37] 현재의 선정기준의 실태를 보면 (1) 개별 법률에 의해 자산조사 선정 및 급여가 이루어지는 제도로 ① 차상위 자(국민기초생활보장법 제9조제5항), ② 차상위 본인부담경감대상자(국민건강보험법 시행령 별표2 제4호), ③ 차상위 장애수당(장애인복지법 제49조), ④ 한부모가족지원(한부모가족지원법 제5조) 등이 있다. (2) 개별 법률에 대상 선정과 관련한 별도의 근거 조항 없이 국민기초생활보장법상 수급자와 차상위계층의 개념을 그대로 준용하도록 하여 실시되고 있는 제도로서 ① 방송통신위원회(이동전화요금감면), ② 교육과학기술부(기회균형선발), ③ 국토해양부(맞춤형 임대주택) 등 타 부처 혹은 지방자치단체에서 자체적으로 실시하고 있는 각종 저소득층 지원제가 있다.

여기서 '차상위계층'의 개념 및 정의의 한계를 살펴보자. 현행 차상위계층에 대하여 정의는 '최저생계비의 120%'라는 기준은 다양한 한계를 지닌다. 120%라는 비율이 논리적인 근거를 가지거나 사회적 합의 도출에 의해 설정된 기준이 아니며 국제적으로 통용되는 빈곤 기준과의 비교 역시 어려운 기준이다. 각종 복지정책에 적용할 수 있는 차상위계층 대상 조사 및 선정방식 관련 규정은 구체적으로 존재하지 않는다. 따라서 차상위계층 개념의 선정기준 활용상의 문제점 및 개선의 필요성이 제기된다.

2. 사회보장정보시스템 사회복지통합전산망

〈표 2-19〉에 제시한 바와 같이 현재 기초수급자에 대해서는 국민기초생활보장 급여 외에도 여러 부처에서 다양한 복지급여가 부가적으

37) 선정기준이 각종 복지정책마다 다양하고 복잡하다고 지적되고 있다. 선정기준의 준거가 되는 최저생계비 차상위계층 소득인정액의 개념 선정기준을 설정하는 방식 그리고 복지수급자를 선정하는 방식과 관련된 운영체계에 대한 이해가 어려운 상황이다.

로 지원된다. 이는 수급층과 차상위층의 소득역전 현상을 초래할 뿐 아니라 수급자로의 진입을 촉진하고 탈수급을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

사회복지통합관리망이 구축되기 전까지는 이러한 문제가 반복적으로 제기되었다. 타부처와 일선 지방자치단체의 입장에서 보면 차상위계층에 대한 신청 및 조사가 현실적으로 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 이러한 절차를 거치지 않은 상황에서 차상위계층 해당 여부를 확인하는 것이 어려웠기 때문이다. 따라서 최근 구축된 사회복지통합관리망을 통해 향후 각종 복지정책의 대상자 선정방식을 통합적 관점에서 일관성 있게 표준화하고 정보 인프라를 기반으로 자동화함으로써 국민의 이해를 돕고 일선 지자체의 대상자 선정 업무를 효율화하는 것이 필수적이라고 본다. 중장기적으로 보면 보건복지부를 포함한 범부처가 운영하는 각종 복지정책의 대상자 선정 및 급여이력 관리의 허브로 확대 발전시켜야 하며, 보건복지부 등 각 부처가 사전 정책수립 단계에서부터 협의와 조정을 통해 사회복지통합관리망을 적절하게 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

보건복지부 이외의 타부처 복지정책과 관련하여 향후 검토가 필요한 대상자 선정방식과 선정체계 사례를 제시하면 다음과 같다.

가. 희망근로 참여대상 선정과정의 적절성 문제

희망근로 프로젝트의 시행과 관련하여 사회복지 전달체계 및 사회복지 인력활용에 대한 사전 고려가 없었으며, 행정안전부 주관으로 시행되면서 지자체 일선 행정조직에서 대상선정 수단의 부재, 지자체 내 역할분담 문제, 이로 인한 선정 및 관리의 부적절성 문제 등이 불거졌다. 희망근로 프로젝트의 부실과 관련된 자료를 보면 복지부의 노인일자리 사업을 비롯한 기존 공공부문 일자리 사업 참여자 1천여명을 기존의 일자리로부터 이탈하도록 만드는 등의 부작용이 발생한 것을 확

인할 수 있다. 또한 대상자 선정과정에서 정보 인프라의 부재나 선정 기준 적용의 부정확성으로 인해 최저생계비의 150%를 초과하는 참여자의 비율이 약 28%에 달했으며 부적격 참여자 중 저소득층 대체비율이 전체의 약 8%에 이른 것으로 나타났다.

나. 무상급식 관련 정책연계와 조정 및 대상자 선정방식의 마련 필요성

무상급식의 경우 그동안 교육과학기술부와 보건복지부 간의 정책연계 부족으로 인해 사각지대(학기중-방학중)가 발생하여 왔다. 이러한 문제점을 해소함과 동시에 무상급식 대상자 선정방식 및 낙인효과(stigma effect)를 최소화하기 위해서는 부처 간 협조 및 정보연계가 필수적이다. 첫째로, 사회보장심의위원회의 심의를 거쳐 사전에 전달체계와 재원조달 가능성을 점검함으로써 무상급식의 낙인효과를 사전에 방지해야 한다. 둘째로, 사회보장기본법 개정을 통해 학교급식법(제8조~9조), 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법[제23조], 그리고 학교급식 지원조례(16개 광역단체와 189개 기초단체 제정)가 전달체계상 갖는 문제를 사전에 발견함으로써 낙인효과를 차단해야 한다. 셋째로, 사회복지통합관리망을 통해 보호자의 재산과 소득수준에 따라 학비 및 급식비 등 교육지원대상자를 선정하는 방식의 시스템 개선이 가능하도록 해야 한다. 이를 통해 저소득층 증명을 위한 서류 제출을 폐지함으로써 학생에 대한 자존감 보호를 가능하도록 해야 한다.

이처럼 무상급식 대상이 일정 수준 이하(하위 70%)의 대상으로 결정되고 운영하기 위해서는 대상 선정 및 운영을 위한 사회복지통합관리망 활용의 법적 근거가 필요하며 이와 관련된 정책조정 및 연계 체계가 필요하다.

3. 부처 간 칸막이 해소

국민들이 실제 필요로 하는 다양한 복지·고용·주거지원 서비스 등을 연계하여 종합적으로 지원하기 위한 방안을 마련하기 위해서는 부처 간 또는 범부처 차원의 복지정책 사전 조정 및 연계가 필요하다. 그러나 각 분야별로 부처 간 정책조정이 이루어지는 경우도 드물 뿐 아니라 무엇보다 복지정책 운영의 핵심주체인 보건복지부의 조정기능이 부재한 상태이기 때문에 어떤 역할을 기대하기도 힘든 실정이다. 대표적인 예로 지난 경제위기 상황에서도 복지와 고용 서비스 간의 연계 및 조정 역시 보건복지부와 노동부 등 관계부처 사이의 이해관계나 조정기제 부재 등으로 어려움에 봉착했고 이로 인해 정책수요자인 국민들이 불편함을 감수해야만 했다. 그 결과 복지서비스에 대한 체감만족도가 제고되지 않는 등의 문제가 표출되고 있다.

부처 간 책임운영주체의 변경이나 정책 조정 및 연계가 필요한 사례를 꼽아보면 다음과 같다.

① 영유아 보육 및 교육 간의 정책 연계 및 조정 문제(보건복지부 & 교육과학기술부)

② 저소득층의 고용서비스와 복지서비스 연계 및 정책조정 문제(보건복지부 & 노동부)

③ 건강보험과 산재보험 간의 연계(보건복지부 & 노동부) 등 사회보험간 연계 및 조정 문제

④ 공적연금 간 연계(보건복지부 & 행정안전부 & 교육과학기술부 & 국방부)

⑤ 식품의약품 정책의 연계 및 조정(보건복지부 & 농림부)

⑥ 주거급여와 주거바우처의 연계 및 조정(보건복지부 & 국토해양부)

앞서 지적한 문제들을 해결하기 위해서는 사회보장기본법을 개정하여 보건복지부 또는 타부처에서 복지제도를 도입하거나 확대할 때 재

정과 전달체계(인력소요)에 미치는 영향을 사전 평가하여 이에 대한 대응책을 마련하도록 규정하는 것이 필요하다. 이를 통해 복지재정의 확충 및 배분과 관련한 조세정책을 담당하는 기획재정부와 대등한 위치에서 사회복지 분야에서 추진되고 있는 각종 정책을 연계, 조정하는 역할을 담당하도록 해야 한다.

관계부처 및 지자체는 새로운 복지정책 도입 시 보건복지부 장관과 사전 협의하도록 하고 보건복지부 장관은 사회보장제도 간 정합성, 예산 및 전달체계, 사회복지인력의 업무부담 및 인력소요에 미치는 영향 등을 종합 평가하여 사회복지통합관리망을 활용한 지원대상자 선정 등 효율적인 정책 설계 및 집행을 위한 조정방안을 제시해야 한다.

정책 연계나 조정이 필요한 복지정책에 대해서는 사전적으로 뿐만 아니라 사후적으로도 지속적인 평가를 통해 정책 간 정합성 제고 및 중복, 누락을 방지하기 위한 시스템을 보건복지부를 중심으로 하여 구축할 필요가 있다. 이때 조정대상이 되는 정책에는 각 부처가 운영하고 있는 저소득층 대상 복지정책 중 자산조사를 전제로 대상자를 선정하는 모든 정책이 포함된다. 조정내용은 사회복지통합관리망을 활용한 자산조사 방식 및 선정기준, 급여와 서비스 수준, 전달체계, 재원, 시행시기 등에 관한 것으로 정책 설계 및 집행의 효율성 측면에서 분석하여 검토한 후 대안을 권고하는 형태가 될 것이다. 이러한 과정을 거쳐 마련된 조정방안은 사회보장심의조정위원회 또는 국가정책조정회의에 상정되어 최종 심의 및 조정이 이루어지게 된다.

4. 깔때기 현상 개선

복지수요 증가에 맞춰 중앙정부에서는 점점 더 많은 대책과 지원방안을 제시하고 있지만, 정작 지방정부에서는 이를 담당할 절대적인 인력 부족에 시달리면서 어려움을 겪고 있다. 사회복지 전달체계에서 그동안 지속적으로 문제가 되었던 깔때기 현상과 사회복지인력의 부족

으로 인한 사례관리 중심의 급여 및 서비스 제공의 한계, 그로 인한 국민의 복지체감도 저하 등등의 문제를 개선하기 위해서는 여러 각도에서 개선안이 마련되어야 한다.

사회복지 전달체계 개편, 이에 따른 지자체 복지행정조직의 구성 및 인력배치 개선, 사회복지전담공무원 등 사회복지인력 확충, 각 부처별로 복지정책 도입 시 전달체계 및 적정 인력규모와 업무여건에 대한 사전평가 실시, 기존 복지정책과의 통합, 조정 및 연계 등 보건복지부의 관심과 노력만으로는 한계에 직면했던 문제들을 체계적으로 해결할 수 있는 법적 근거의 마련이 시급하다. 향후 사회복지 전달체계에 대한 개편 시 보건복지부가 사회복지 전문인력 및 전달체계 운용에 대한 책임주체로 전환되어야 한다.

5. 복지정책 모니터링체계 구축

공공부조 및 사회서비스 등 보건복지부가 시행하고 있는 각종 제도는 사회보험과 달리 국가예산으로 지원되므로 납세자의 입장에서 수급자격 및 급여의 적정성, 수급자 선정 및 급여지급 절차의 투명성 등을 기반으로 높은 신뢰성과 건전성을 확보해야만 한다. 우리와 유사하게 공공부조를 중심으로 복지체계를 구성하고 있는 영국, 미국 등 주요 국가들은 이와 관련된 모니터링 조직과 인력에 대한 정보 인프라를 구축하여 운영하고 있으며 법적 근거도 가지고 있다. 하지만 우리나라는 복지예산 가운데 큰 비중을 차지하고 있는 국민기초생활보장제도에서조차 수급자 확인조사 및 급여지급이 부적절하게 이루어진 사례가 발견되고 있으며 급여조정, 보장비용 징수, 체납처분 등 사후관리 업무를 일선의 사회복지전담공무원과 각 지자체에서 책임지고 수행하도록 맡겨 놓는 등 아직까지 모니터링 체계 또한 제대로 구축되어 있지 않은 실정이다.

지자체에서는 선거 등을 의식하여 민원이 발생되는 것을 꺼리기 때

문에 사후관리가 적극적으로 이루어지지 못하고 있는 현실도 중요하게 고려해야 할 요인 중 하나다. 더더욱 문제가 되는 것은 중앙정부나 지방정부의 체계적 모니터링 시스템 및 조직이 부재하며, 이들에 의한 일상적 감사는 인력부족으로 인해서 제한적으로 이루어지고 있다는 점이다. 이러한 문제들을 감안할 때 복지정책 전반에 대한 사후관리 및 부정수급 관리, 사각지대 발굴 및 권리구제, 행정처분 및 법적 조치 등을 전담할 수 있는 조직 및 인력의 확충이 조속히 이루어질 필요가 있다. 따라서 사회보장기본법 개정을 통해 정책 모니터링 전담조직 운영이나 정보공개에 관련된 법적 근거를 마련해야 한다.

당초 국민기초생활보장제도 및 의료급여 중심에서 중앙정부 및 지방정부에서 운영 중인 각종 복지정책 전반으로 대상을 확대하고 사회복지통합관리망의 정보 인프라를 활용한 모니터링 및 조사를 실시할 수 있도록 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 소득 또는 재산에 기초한 사후관리 및 부정수급 단속은 전담공무원이 수행하기 불가능한 구조임에도 업무부담만 지우고 있으므로 이를 소수의 정예 인력 및 조직이 전담하도록 개선하여 현장에서 복지대상자를 찾아가는 서비스가 제공될 수 있는 여건을 마련하는 동시에 사례관리 업무비중을 높일 수 있도록 유도해야 한다. 사후관리 전담조직의 신설을 통해 일선 지자체의 부담을 덜어 실질적으로 사례관리 서비스 제공에 투입하도록 함으로써 복지인력을 충원하는 효과도 기대할 수 있다.

제 3 부 민간 비영리조직 복지사업 효율성 분석

Ⅰ. 서 론

현재 우리 사회에서 필요한 교육, 문화, 사회복지, 의료 등의 많은 사회서비스 분야의 서비스들이 상당 부분 정부에 의해 직접 제공되기보다는 민간의 비영리조직(nonprofit organizations)을 통해 공급되는 것을 알 수 있다. 이 같은 현상은 우리 사회에만 국한된 것이 아니라 이미 서구사회에서는 오랫 동안 민간의 비영리 조직들이 발전되어 오면서 정부의 중요한 파트너로서 정부를 대신하여 사회서비스를 공급하는 역할을 담당하고 있다. 민간 비영리조직의 사회서비스 공급자의 역할은 사회적으로 중요할 뿐 아니라 경제적으로 그리고 행정적으로도 매우 중요한 의미를 갖는다.

최근 우리 사회에서 교육, 문화, 복지, 의료 등의 분야에 사회서비스에 대한 욕구가 분출하면서 정부의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 그러나 이처럼 증가하는 사회서비스에 대한 수요와는 달리 정부의 규모가 증가하는 것을 경계하는 견해가 매우 높다. 이런 상충적인 상황에서 향후 정부를 대신해서 사회서비스를 공급하는 역할을 담당해야 하는 민간 비영리조직에 대한 관심이 높아질 수밖에 없는 상황이다.

또한 민간 비영리조직은 사회서비스를 공급하는 역할을 수행함과 동시에 우리 경제의 중요한 고용주로서의 역할을 하고 있다. 현재 사회서비스를 공급하는 NPO들이 많은 인력을 고용하는 역할을 담당할

뿐 아니라 향후 고용주로서의 역할이 더욱 증대될 것으로 예상된다. 노령화와 더불어 증가하는 사회서비스에 대한 사회적 수요를 충족시키기 위해서는 정부를 대신해서 공급자로서의 역할을 담당하는 NPO의 규모가 커지거나 수가 증가할 것이고 그에 따라 이 분야에서의 고용 또한 증가할 것으로 예상되기 때문이다.

민간 비영리조직은 정부를 대신한 사회서비스의 주요 공급자로서의 역할과 더불어 우리 사회의 주요 고용주로서의 역할 모두를 수행하고 있다(김혜원 외 2009). 이런 역할을 다른 측면에서 살펴보면 NPO가 우리 사회의 사회서비스를 효율적으로 공급하는 것이 정부재정의 효율성을 위해서도 매우 중요하다는 것을 의미한다. 본 연구는 정부의 위탁을 받아 복지관련 사회서비스를 공급하는 NPO의 효율성에 대해 논의하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 본 연구에서는 (1) 정부-NPO 간의 관계에 대한 이론적 논의를 비롯해서 사회서비스를 정부로부터 위탁받은 NPO와 위탁자인 정부 사이에서 발생할 수 있는 주인-대리인 문제에 대해 논의하고, (2) 사회서비스를 공급하는 NPO의 특징과 NPO의 효율성을 논의한다. 보다 구체적으로 사회서비스 중에서 사회복지 서비스를 공급하는 사회복지기관의 비용함수 추정을 통해 비용의 효율성을 논의하고, 사회복지기관이 복지서비스를 공급하는 데 있어 내부적인 문제를 논의한다. 그리고 (3) 사회서비스를 보다 효율적으로 공급하기 위해서는 정부-NPO 간 어떤 과정을 통해 사회서비스의 공급위탁이 이뤄져야 하는지에 대한 정책적 방안에 대해서도 논의한다.

Ⅱ. NPO(민간 비영리조직)의 역할

1. NPO의 역할과 정부와의 관계

현재 우리나라를 포함해서 시장경제체제를 유지하고 있는 대부분 사회의 NPO는 다양한 형태의 사회서비스를 공급하고 있다. 흔히 시장경제를 유지하는 나라에서 NPO는 정부와 시장이라는 경제주체 외에도 또 하나의 실질적 경제주체의 역할도 수행하고 있다. 정부, 시장과 더불어 제3의 섹터(Third sector)를 구성하는 NPO가 어떻게 생성되었는지에 대한 논의가 경제학, 사회학, 정치학 등 다양한 학문 분야에서 이루어졌다.

전통적인 경제학의 이론에 따르면 '공공재' 또는 '공공서비스'의 경우 시장에서 적정한 수준이 공급되지 않기 때문에 정부가 재정을 통해 공공재 또는 공공서비스를 공급하게 된다는 '시장의 실패' 이론으로부터 출발한다. 시장의 실패로 인해 사회구성원이 필요로 하는 공공재(또는 공공서비스)를 공급하지 못해 여기서 또다시 '정부의 실패'가 발생하게 된다(heterogeneity theory, Weisbrod 1977). 즉, 정부가 다양한 욕구를 가지고 있는 사회구성원의 공공재에 대한 수요에 효율적으로 대응하지 못했기 때문이다. 이런 이유로 정부가 공공서비스를 직접 공급하지 않고 NPO를 통해 공급함으로써 효율적인 공급이 가능하게 되며, 다양한 사회서비스에 대한 사회적 수요를 충족시키기 위해 NPO는 사회서비스의 공급자 역할을 하게 된다.

NPO가 사회서비스를 공급할 때 소요되는 재원은 민간의 자발적인 기부에 의존할 뿐만 아니라 현실에서는 정부재정에 의존하는 경향을 많이 볼 수 있다. 특히 사회복지 등 많은 사회서비스를 공급하는 NPO

들은 정부와 경쟁적인 관계가 아닌 협조적인 관계를 유지하고 있다. NPO는 정부와 매우 밀접한 관계를 유지하면서 사회적인 문제를 해결하는 협력자로서의 관계를 유지하고 있다. NPO는 정부에 앞서 사회서비스에 대한 사회적인 욕구에 더 신속하게 대응할 수 있는 위치에 있으며, 정치적인 영향력을 발휘하여 정부가 정책적으로 관여하도록 설득할 수 있는 능력도 갖추고 있다. 한편 정부는 NPO가 사회서비스의 공급과 관련해서 얻은 경험을 바탕으로 축적한 전문성을 정책수행에 활용하기를 원하기 때문에 정부-NPO 간 협조적인 관계가 유지된다. 이에 비해 NPO는 비록 정부보다 앞선 경험을 통해 사회서비스에 대한 사회적 욕구를 더 잘 파악하고 충족시킬 수 있는 전문성을 갖추고 있지만 이러한 역할을 수행하는 데 있어 재정적인 자립을 할 수 없다는 한계를 가진다. 따라서 NPO는 정부의 재정을 통해 본래의 목적을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 운영을 개선하고 확대할 수 있는 기회를 찾을 수 있게 된다. 따라서 정부와 NPO는 서로의 역할을 통해 자신이 가지고 있지 못한 부분을 보완함으로써 보다 효율적이고 효과적으로 본연의 기능을 수행할 수 있게 된다.

정부-NPO는 기존의 전통적인 경제학 이론에 근거한 경쟁적·대체적인 관계에서 벗어나 사회적인 문제를 해결하는 정부의 정책을 수행하는 데 있어 상호 협력적인 관계를 가지게 된다. 즉, 정부-NPO의 협력적인 관계에서는 정부가 사회서비스 공급을 위해 재정지출을 증가하면 NPO의 역할도 더욱 커지게 된다.

정부가 NPO와 협력적인 관계를 유지하면서 NPO를 통해 사회서비스를 공급하는 경우는 우리 사회에서도 쉽게 발견할 수 있다. 예를 들어 사회복지서비스는 정부의 재정지원을 받는 민간 사회복지기관이 수행하며, 이와 같은 현상은 사회복지분야뿐만 아니라 의료, 교육 등의 서비스분야에서도 찾아볼 수 있다. 향후 우리 사회에서 복지서비스, 교육, 문화예술, 의료 등의 분야에서 사회적 수요의 증가를 고려한다면 이를 위한 정부 재정지출의 확대를 쉽게 예상할 수 있다. 또한 이러한

분야에서 재정지출의 증가가 전부 정부의 직접적인 사회서비스의 공급으로 이어지기보다는 정부 위탁을 통한 NPO의 역할의 증가를 예상할 수 있다. 이러한 정부-NPO의 관계는 영미식의 '자유주의적(liberal)' 경제체제에서 더욱 분명히 나타난다. 물론 각 나라마다 사회적 발전의 형태가 상이하게 이뤄지고 있기 때문에 모든 나라가 이러한 형태의 정부-NPO 관계를 가지는 것은 아니지만, 우리나라의 경우 이미 전통적으로 NPO가 사회복지, 교육, 의료 등의 분야에서 서비스공급자로서의 역할을 담당해 온 사실에 비추어 볼 때 충분히 예상이 가능할 것이다.

가. 복지사회를 향한 시기의 정부와 NPO의 관계

이미 미국에서는 1950년대 이후 50여년 동안 정부가 재원을 조달하고 지역에 뿌리를 둔 NPO를 통한 사회서비스 공급의 증가를 경험하고 있다. 연방정부 및 상위 정부의 권한위임과 사회서비스의 민영화(privatization)와 위탁공급(contracting out)의 경향이 비영리조직과 정부와의 관계에 커다란 영향을 미쳤다. 1996년 미국의 국민복지개혁법안(national welfare reform legislation)과 정책으로 연방정부의 권한과 책임이 지방정부로 이양되었고, 이는 다시 민간 비영리조직으로 이양되었다(Austin 2003). 특히 이와 같은 현상은 1980년대 민영화의 시대를 맞이하여 NPO의 사회서비스 공급이 확대되면서 NPO가 정부의 재정지원을 받아 사회서비스를 공급하는 역할을 정치제도 밖에서 수행하는 '그림자 정부(shadow state)'의 역할을 하게 되었다. 그러나 사회서비스 공급을 위탁받은 NPO들은 사회서비스의 공급에 관해 위탁자인 지자체의 통제를 받는 관계를 유지하고 있다. 지자체들이 사회서비스의 위탁공급을 NPO에게 더 많이 의존하게 되면서 위탁공급과 관련해서 회계, 경영, 인사, 서비스공급의 평가 등을 어떻게 해야 하는지에 대해 더 구체적으로 지시하는 경향이 나타나게 되었다(Welch 1990).

사회복지정책을 수행하는 데 있어 정부와 NPO의 협력은 미국에서 복지개혁의 시대를 맞이하면서 택한 방법이었다. 사회복지서비스의 위탁공급이라는 방법을 택한 결과 규모면에서 정부가 직접 공급하는 서비스의 비율에 못지않은 복지서비스가 NPO를 통해 공급되는 결과를 가져오게 되었다. 또한 NPO의 입장에서는 사회복지서비스를 위탁공급하는 과정에서 수입의 가장 커다란 비중을 차지하는 부분이 발생하게 되었다. 이 같은 현상은 비단 미국의 복지개혁 시대에만 있었던 현상은 아니며, 우리 사회에도 사회복지서비스와 관련한 유사 현상이 나타나고 있다. 이는 사회복지 관련 NPO인 사회복지관, 노인복지관, 보육기관 등의 기관에게 있어 정부를 대신해서 위탁공급하는 사회복지서비스가 가장 중요한 업무이면서 이를 통해 가장 큰 수입원을 확보하고 있다는 데서 잘 나타난다. 또한 우리 사회에서처럼 복지서비스에 대한 수요가 크게 증가하고 있는 상황에서는 이와 같은 현상이 향후 더 분명하게 나타날 것으로 쉽게 예상할 수 있다.

나. 사회서비스 위탁공급의 근거

사회서비스의 공급을 민간조직에 위탁해서 공급하는 이유를 보면, 위에서 가장 중요한 근거로 거론되고 있는 효율성 개선 및 비용절약을 가장 먼저 들 수 있다. 효율성 개선 및 비용절약의 이유로 다음 몇 가지 근거를 들 수 있다.

국민경제 내에서 증가하는 사회서비스에 대한 수요를 충족시키기 위해 정부가 직접 공급하면 정부 규모가 커지게 되어 정부 조직이 비대해지는 결과를 초래하게 된다. 어느 국민경제에서든지 국민소득의 수준이 증가하면 우등재인 사회복지서비스에 대한 수요가 동시에 증가하는데, 종종 사회복지서비스에 대한 수요의 증가가 국민소득보다 빠른 속도로 증가하는 현상이 소득이 높은 국민경제에서 공통적으로 나타나고 있다. 이처럼 정부가 직접 서비스를 공급하게 된다면 증가하

는 사회복지서비스에 대한 수요를 충족시키기 위해 정부조직이 매우 빠르게 증가하게 되는 현상이 나타나게 된다. 이러한 현상을 피할 수 있는 방법으로 정부가 직접 서비스를 공급하기보다는 정부가 재원을 지원하되 민간에게 사회복지서비스를 위탁해서 공급하는 방법을 택할 수 있다. 따라서 민간으로 공급위탁을 하는 방법은 증가하는 국민들의 사회서비스에 대한 수요를 충족시키면서 정부조직의 비대화 현상을 피할 수 있는 방법이 될 수 있다.

또한 사회서비스를 민간조직에 위탁을 통해 공급하는 경우 민간조직이 가지고 있는 특화된 기술과 장비 등을 활용할 수 있다는 장점이 있다. 정부는 사회가 요구하는 다양한 사회복지서비스를 충족시키기 위해 모든 특화된 지식, 기술, 그리고 자본재를 모두 갖추고 있지 못하지만, 다양한 형태의 비영리활동을 수행하는 NPO는 이미 동일한 또는 유사한 형태의 사회서비스를 공급하는 역할을 수행해 왔기 때문에 전문적인 지식이나 사회서비스를 공급하는 데 필요한 기술 또는 자본재를 형성하고 있다. 따라서 정부는 이미 민간부문에 있는 이러한 특화된 지식, 기술, 그리고 자본에 위탁공급을 통해 접근할 수 있다는 장점이 있다. 또한 민간조직을 통해 위탁공급을 하게 되면 관련된 서비스 생산성을 높여 품질을 높일 수 있다는 장점이 있다.

이처럼 민간조직을 통한 사회서비스의 위탁공급이 이런 장점들을 가질 수 있는 것은 단순히 민간조직이기 때문이 아니라 경쟁을 통해 이뤄지는 결과로 볼 수 있다. 비록 시장에서 경쟁의 형태는 아니지만 제한된 범위 내에서 일종의 관리된 경쟁(managed competition)을 통해 이뤄지게 된다. 관리된 경쟁은 일정 자격을 갖춘 민간조직들만이 정부 위탁공급의 최소 조건을 갖춘 민간조직 간의 경쟁을 통해 이뤄지기 때문이다. 이외에도 NPO를 통한 위탁공급의 경우 사회서비스를 공급하는 시기와 공급을 종료하는 시기를 유연하게 조절하면서 정부가 법적으로 수행해야 할 사회복지서비스 공급의 역할을 수행할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 정부가 NPO를 통해 사회서비스를 위탁공급하는 경우 다음과 같은 단점이 있다. 1) NPO를 통해 사회서비스를 위탁공급하는 경우 시장에서와 같이 경쟁을 통해 효율성을 개선하고 비용을 절약할 수 있지만, 만일 사회서비스를 위탁공급할 수 있는 NPO가 충분하지 못하면 경쟁이 충분하지 않아 소기의 목적을 달성할 수 없게 된다. 특히 지역에 기반을 둔 NPO는 그 수가 제한적이고, 위탁공급의 일정한 자격을 갖춘 NPO들이 드문 경우에는 경쟁을 통해 위탁공급자를 선택하는 과정에 제약이 나타난다. 2) 사회서비스를 위탁공급하는 NPO가 수행한 서비스의 질적인 수준을 측정하는 것이 어려운 경우에는 위탁공급자의 성과를 측정하기 어려우며, NPO의 책임성 문제를 판단하는 것도 어렵다는 문제도 있다. 또한 3) 위탁공급자인 NPO의 공급자로서의 역할을 모니터링하는 데 정보와 비용이 소요된다는 단점이 있다.

사회서비스의 위탁공급 과정에서 NPO는 앞서 언급한 바와 같이 정부의 재정적 지원을 통해 사회적 역할을 수행할 수 있다는 점에서 장점을 갖기 때문에 긍정적이다. 또한 NPO가 정부의 위탁공급자로 선정되어 재정적 지원을 받게 되는 경우 사회적 신뢰도를 높일 수 있고, 이로 인해 민간기부금 또는 자원봉사와 같은 다른 채널의 재원조달을 증가시킬 수 있다는 장점도 갖는다. 그러나 다른 한편으로는 사회서비스의 위탁공급을 통해 정부의 재정지원을 받는 경우 다음과 같은 단점도 있다. 1) 사회서비스 공급에 소요되는 예산에 미치지 못하는 비현실적인 비용을 받을 수 있을 뿐만 아니라 정부에 복잡한 보고의무가 있는 문제가 있다. 2) 사회서비스를 위탁공급자가 되기 위해서는 비용이 높은 전문인력을 고용해야 하는 의무를 부담하게 되는 것도 재원조달의 제약을 갖는 NPO가 위탁공급자로서의 역할을 수행하는 데 단점이 될 수 있다. 또한 3) NPO가 정부와 위탁공급자로서 계약상의 사회서비스를 공급하는 것이 해당 NPO의 원래 가치관과 일치하지 않거나 위탁계약상 공급해야 하는 사회서비스가 해당 지역에서 실제 요구되는 것과 상이한 경우에도 위탁공급자로서 계약상의 역할을 수행해야 하는

경우가 있을 수 있다.

사회서비스의 위탁공급에 관한 장단점에도 불구하고 NPO를 통한 사회서비스 위탁공급의 성공 여부는 일반적으로 NPO의 성과를 어떻게 정의하고, 측정하는지 등의 기술적인 문제보다는 정부와 NPO 간의 장기적 관계가 얼마나 질적으로 잘 이뤄질 수 있는지에 달려 있다. 정부기관과 NPO가 사회서비스 공급의 파트너로서 좋은 관계를 유지하기 위해서는 정부기관이 위탁공급을 위한 계약과 관련해서 그리고 위탁공급자의 성과를 모니터링할 수 있는 능력과 경험을 가진 인적자원을 가져야 한다. 또한 정부가 사회서비스 공급파트너인 NPO에게 다년도 위탁공급계약과 같은 안정적인 재정지원을 위한 정책적 노력 외에도 사회서비스 공급을 위해 필요한 기술적인 지원을 위한 노력이 필요하다(Wynn, 2000).

2. 정부-NPO의 협력을 통한 사회서비스의 공급

가. 위탁계약

정부는 사회서비스 공급 의무를 갖는 정부기관의 비효율성 때문에 위탁이라는 방법으로 사회서비스를 공급해야 하는 문제에 종종 직면한다(Huque, 2005). 정부가 NPO를 통해 사회서비스를 공급하는 데 있어 위탁(contracting out)이라는 방식을 통하고 있다. 그러나 사회서비스 공급을 위해 정부가 위탁공급을 위임하는 기관은 반드시 NPO에 국한되는 것은 아니며, 하위 지방자치단체·NPO·영리를 추구하는 민간기업 등 다양하다. 또한 지방자치단체는 중앙정부(또는 연방정부)로부터 위탁받은 사회서비스 및 지자체가 공급해야 하는 사회서비스를 민간의 NPO 또는 영리단체에 다시 위탁하게 된다. 여기서 정부의 사회서비스 위탁은 주로 중앙정부기관 및 지방자치단체가 민간에게 위탁하는 경우를 의미한다.

왜 정부는 사회서비스를 공급하는 데 있어 위탁공급이라는 전략을 택하는지? 또는 이런 위탁공급에 대해 반대하는 이유는 무엇인지를 보면, 위탁공급을 옹호하는 주장은 위탁공급을 통한 공공부문의 효율성 증가와 비용 절감을 이유로 들고 있다. 반면 위탁공급에 반대하는 주장은 위탁공급이 사회서비스 공급이 갖는 공익성의 가치를 희생한다는 이유에 근거하고 있다(Brown et al, 2006).

사회서비스의 위탁공급을 주장하는 근거를 좀 더 구체적으로 보면, 민간부문은 정부부문에 비해 효율성과 효과성의 측면에서 우위에 있다는 가정에 근거하고 있다. 따라서 비효율적이고 비효과적인 정부의 입장에서 보면 시장메커니즘에 의해 운영되는 민간부문과의 협력을 통해 정부 재정지출의 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 데 근거를 두고 있다. 이런 이유로 미국을 비롯한 서구의 여러 나라들이 위탁공급 방법을 택하고 있다.

1980년대 이후 미국에서는 연방정부, 주정부 등의 정부기관이 사회서비스의 공급을 민간부문에 위탁하고 있는 것으로 나타난다. 예를 들어 1997년 주정부연합회의 연구에 따르면 주정부와 기초지방정부는 민영화된 정부활동의 80% 정도를 위탁하는 것으로 나타나며, 이는 사회서비스 공급뿐만 아니라 정부의 사업을 모두 포함하고 있다. 그리고 2002년 DeHoog와 Salamon(2002)의 연구에 의하면 1999년 현재 연방정부가 직접 공급하는 서비스는 연방정부 전체 사업의 5%에 지나지 않는 것으로 나타나 얼마나 민간 위탁공급에 의존하고 있는지를 잘 보여주고 있다.[38] 또한 Choi 외(2005)의 연구에 따르면 미국 전체 정부기관의 60% 정도가 다른 정부기관에 서비스를 위탁하며, 그 중 70% 정도가 NPO에게 그리고 80% 정도가 민간기업에 공급을 위탁하는 것

38) 이전소득지출, 정부의 직접대출, 그리고 정부의 직접적인 이자지급을 모두 정부가 수행하는 직접 사업에 포괄적으로 포함하는 경우라 할지라도 연방정부 사업의 28%에 지나지 않아 위탁공급의 규모가 대단히 크다는 것을 보여주고 있다.

으로 밝혀져 사회서비스의 위탁공급이 얼마나 활용되고 있는지를 잘 보여주고 있다.

나. 위탁계약의 단계

정부가 NPO에 사회서비스의 생산과 공급을 위탁하여 바람직한 수준의 성과를 얻기 위해서는 기본적인 위탁계약과 관련된 몇 가지 단계가 요구되는 것이 일반적이다. 첫 번째 단계는 정부가 직접 서비스를 생산해서 공급할 것인지 아니면 위탁계약을 통해 외부 공급자의 생산물을 구매할 것인지를 결정하는 것이다. 즉, 해당 서비스에 대한 계획과 더불어 계약을 시작하기 전에 이런 의사결정이 이뤄지는 단계이다. 경우에 따라서 해당 서비스의 일부를 정부가 직접 공급하고 나머지는 외부에 위탁공급하는 방법도 있다. 또한 이 단계에서는 외부 공급자에게 위탁하는 경우 위탁자의 수를 어떻게 할지에 대해서도 결정한다.

두 번째 단계는 외부 위탁공급자를 선정하기 위해 위탁계약을 위한 경쟁에 참여토록 하는 단계이다. 두 번째 단계에서 정부는 해당 서비스의 생산과 공급에 대한 정책방침과 구체적인 위탁공급에 대한 규정을 설명하게 된다. 이 단계에서 위탁공급자에게 위탁계약을 신청하도록 하기 위해서는 공급되는 서비스의 성과를 판단하는 기준을 명확히 제시하고, 만일 성과를 달성하지 못한 경우 발생하는 벌과금 및 성과를 성공적으로 달성했을 경우 받을 수 있는 인센티브 등에 대해 구체적으로 명문화해야 하며, 사용하는 용어와 절차가 정부와 지자체의 규정을 준수하도록 해야 한다.

세 번째 단계에서는 정부기관의 위탁계약 담당자들이 서비스 생산능력, 비용, 과거 경험 등을 토대로 가장 높은 능력을 갖춘 공급자가 누구인지를 제출한 서류를 통해 검토해야 한다. 모든 평가기준은 위탁계약을 원하는 지원기관에 제시된 원칙에 근거해야 하며, 검토자는 제출된 서류가 얼마나 잘 규격에 부합되는지를 검토한다. 제출된 제안서

를 평가하는 단계는 경쟁하는 과정이어야 하며 능력을 갖춘 위탁대상자들이 많아야 한다. 제안서의 평가과정은 최소비용을 근거로 이뤄져서는 안 된다. 왜냐하면 최소비용을 제안한 위탁공급자가 공급하는 서비스 품질이 낮을 수 있고, 추후 비용 인상을 요구할 수 있기 때문이다.

네 번째 단계는 위탁계약이 이뤄진 후 해당 정부기관의 담당자들이 위탁계약이 적절하게 이뤄지고 있는지를 모니터링하는 단계이다. 이 단계에서는 위탁공급자들이 계약을 준수하고 있는지 서비스의 성과평가가 필요하다. 위탁공급자로부터 월별 또는 분기별로 정기적으로 보고서를 제출받거나, 무작위로 서류를 점검하고, 비용과 관련된 재무정보를 확인한다. 이와 더불어 서비스를 이용하는 수혜자들의 의견을 조사하거나 인센티브 제도를 사용하는 등 모니터링 메커니즘을 이용한다. 적절하게 모니터링을 하게 되면 위탁공급자들이 계약의무 위반을 방지하거나, 서비스의 품질을 향상시키고, 비용을 낮추는 등 위탁계약의 성과를 높이는 결과를 가져올 수 있다[39].

마지막은 위탁계약 기간이 종료되는 시기로 위탁공급자의 성과를 토대로 재위탁을 하거나 위탁계약을 종료하는 결정을 하는 단계이다. 만일 위탁공급자의 성과가 나쁜 경우에는 경쟁을 통해 새로운 위탁공급자를 선정함과 동시에 왜 낮은 성과를 내는 공급자와 위탁계약을 하게 되었는지를 조사해야 한다.

3. 위탁계약(Contracting-Out)과 정보의 비대칭성 문제

가. 위탁공급의 종류와 정보의 비대칭성

미국의 경우에서 볼 수 있듯이 위탁공급의 형태는 반드시 정부-NPO에만 국한되는 것은 아니며, 정부-정부, 정부-NPO, 정부-기업,

39) 이 문제에 대해서는 다음의 위탁계약과 정보의 비대칭성 문제에서 보다 상세히 논의된다.

지방정부-NPO, 지방정부-기업 등 다양한 형태를 가진다(Shafritz & Russell, 2005; Huque, 2005). 이와 같은 형태를 적용해 보면 다음과 같은 형태로 구분할 수 있다.

(1) 중앙(연방)정부 → 지방자치단체
(2) 중앙(연방)정부 → NPO
(3) 지방자치단체 → NPO
(4) 중앙(연방)정부 → 민간기업
(5) 지방자치단체 → 민간기업

정부에서 NPO로 사회서비스를 위탁공급하는 경우 정부와 피위탁자인 NPO 간에 일반적으로 발생할 수 있는 문제는 두 주체 간에 나타나는 정보의 비대칭성이다. 만일 정부와 NPO 간에 정보의 비대칭성이 발생한다면 주인-대리인(principal agency)의 문제가 나타나게 된다. 기존의 많은 연구는 정보의 비대칭으로 인한 주인인 정부와 대리인인 NPO 사이의 이해상충, 대리인의 기회주의적인 행태, 이런 문제로 인해 대리인의 행동을 모니터링하기 위해 발생하는 모니터링 비용에 대해 논의하고 있다. 따라서 사회서비스의 위탁공급이 위탁과정에서 발생할 수 있는 이러한 부정적인 문제로 인해 환경과 관리의 효과성을 얼마나 달성할 수 있는지에 따라 사회서비스 공급의 효율성을 개선할 수도 있지만 오히려 효율성을 떨어뜨릴 수 있다(Brown et al., 2006). 따라서 위탁과정에서 발생할 수 있는 정보 비대칭으로 인해 발생하는 문제를 효과적으로 관리할 수 있는 위탁공급 제도를 마련하지 않으면 위탁공급의 부정적인 측면으로 인해 장점을 얻지 못하게 될 수도 있다.

앞서 설명한 바와 같이 정부가 사회서비스를 위탁공급하는 대상은 민간부문의 경우 영리를 추구하는 민간기업도 위탁 대상이 된다. 위탁대상이 민간기업인 경우 민간기업은 이윤을 추구하기 때문에 사회서비스 공급에 있어 위탁자인 정부의 정책목표가 아닌 자신의 이익을 추

구하는 경향이 있다. 이에 비해 NPO는 이윤을 추구하는 조직이 아니기 때문에 기업과 달리 보다 신뢰할 수 있는 정부의 파트너가 될 수 있다(Hansman, 1987; Salamaon, 1995).

NPO는 정부와 위탁계약에 따라 사회서비스를 공급하는 데 있어 자원봉사, 민간기부금 등과 같이 민간의 자선적 자원을 마련하기 위해 노력한다는 특징이 있다(Brown et al., 2006.) 또한 NPO는 대부분의 나라들에서 조세감면 혜택의 지위를 부여받고 있으며, 이윤이 발생하더라도 임직원 등의 내부 이해당사자에게 배분할 수 없다는 특성이 있다. 따라서 민간기업에 비해 기회주의 행동을 덜하는 경향이 있으며, 비대칭적인 정보로 인해 발생하는 주인-대리인의 문제도 비교적 심각성이 크지 않은 경향이 있다.

그러나 NPO가 이윤을 추구하지 않고 정부 정책에 대해 상대적으로 잘 공유하고 있더라도 주인-대리인의 문제로부터 자유로운 것은 아니다. 예를 들어 정부가 오랜 기간 NPO와 협력관계를 유지하여 사회서비스를 위탁공급하는 경우 해당 NPO는 정부 재정에 의존해서 독점적인 공급자로서의 행태를 보일 가능성도 있기 때문이다(Van Slyke 2003)[40].

나. NPO를 통한 위탁과 주인-대리인의 문제

앞서 설명한 바와 같이 정부-NPO의 관계에서도 여전히 주인-대리인의 문제는 발생한다. 이는 정부가 공급을 위탁하는 NPO가 공급대상인 사회서비스에 대해 이미 정부보다 경험과 노하우, 수요자의 행태에 관한 정보를 많이 가지고 있기 때문에 두 주체 사이에 정보의 비대칭

40) 정부-정부 간의 위탁관계의 경우에는 NPO와는 달리 위탁한 정부와 동일한 정책목표를 공유하기 때문에 이런 문제는 별로 없겠지만 오히려 정부기관이기 때문에 위탁한 정부와 같이 사회서비스를 공급하는 데 있어, 혁신의 부재, 인센티브 메커니즘의 부재, 관료적인 행태 등 동일한 문제에 직면할 수 있다(Frederickson, 1997; Brown et al., 2006).

이 발생한다. 주인-대리인의 문제는 일반적으로 대리인이 주인과 동일한 목적을 가지고 있지 못한 경우에 나타나는 문제이며, 주인인 정부가 대리인의 행동을 모니터링하는 경우라 할지라도 이 문제를 완전히 해소할 수 있는 것은 아니다(Huque, 2005).

정부는 NPO를 통해 사회서비스 공급을 위탁하는 과정에서 공급하는 사회서비스 수준 및 비용과 관련한 정보를 가지고 있지 못한 반면 대리인인 NPO는 해당하는 정보를 가지고 있기 때문에 정보의 비대칭성 문제가 존재하게 된다(Taylor, 2005). 이런 이유로 영리를 추구하는 기업에 비해 덜하지만, NPO 자신의 조직 이익을 위해 기회주의적인 행태를 하게 되고 이로 인해 대리인 비용(agency cost)이 나타나게 된다. 여기서 발생하는 대리인 비용은 실제 발생하는 대리인의 기회주의적 행동은 물론 기회주의적 행동으로 인해 발생 가능한 모든 비용을 포함한다. 대리인 비용에는 대리인의 행태를 모니터링 하는 데 소요되는 비용, 대리인이 위탁계약대로 사회서비스를 공급하도록 하는 데 소요되는 인센티브 비용 등을 모두 포함한다. 주인-대리인 모형에서 위험이 보통수준이라면 좀 더 많은 인센티브를 통해 대리인이 주인의 최선의 이익을 위해 행동하도록 이용해야 하며, 만일 위험수준이 보통수준보다 높으면 고정적인 비용을 높이고 인센티브를 적게 사용하는 것이 효과적이다.

주인-대리인 문제는 도덕적 해이와 역선택이 중요한 이슈이다. 도덕적 해이는 주인인 정부가 위탁공급자인 NPO의 활동을 전부 모니터링하지 못하기 때문에 나타나는 문제이며, 역선택은 정부가 위탁공급자의 능력을 잘 판단할 수 없기 때문에 나타나는 문제이다. 정부가 위탁공급자인 NPO를 선택할 때와 위탁공급자를 선정한 이후 위탁공급자가 활동할 때 위탁공급자의 능력을 잘 판단할 수 없기 때문에 이 같은 문제가 발생한다(Nyman et al., 2005). 만일 주인인 정부가 도덕적 해이와 역선택의 문제로 인해 대리인 NPO의 활동을 관찰할 수 없는 경우에는 정부는 이 문제를 해결하기 위해 예산과정, 사업보고 과정, 이

사회에 대한 규정, 위탁공급기관에 추가적인 관리 규정을 두는 등 위탁공급자에 대한 정보수집을 위해 시스템투자 비용을 들여 위탁공급자의 행태를 모니터링할 수 있다(Zeng et al., 2007).

주인-대리인 모형에서는 대리인(NPO)이 수행하는 활동(공급되는 서비스)의 결과가 어떻게 될지 불확실하고, 위험회피 수준이 변화하고, 정보와 다른 변수들이 일정하지 않은 상황에서 어떤 것이 가장 효율적인 (위탁)계약이 될 수 있는지에 초점을 두고 있다. 주인-대리인 모형에서는 주인과 대리인 사이에 있어 적합한 계약이 주인과 대리인의 행동에 의존하는지 아니면 대리인의 활동의 결과에 의존하게 되는지에 대한 연구에 초점을 맞추고 있다. 이 모형은 위탁된 서비스 수준을 쉽게 측정할 수 있고, 대리인(NPO)이 주인(정부)보다 위험을 더 회피하는 특성을 갖는다고 가정한다(Eisenhardt, 1989; Nyman, 2005). 주인은 대리인이 무엇을 했는지를 알고 있다고 가정하고 있다. 주인이 대리인의 행위를 구매한다고 가정할 때 대리인의 행위에 근거해서 이뤄진 계약은 보다 효율적이다. 이렇게 되기 위해서는 대리인이 수행하는 일을 프로그램화할 수 있는지에 달려 있다. 프로그램화할 수 있다는 것은 대리인의 행위가 사전에 적정한지를 판단할 수 있다는 것을 의미한다. 대리인이 수행하는 일의 기술수준이 높은 경우보다 단순한 경우에 더 쉽게 프로그램화할 수 있어 사전에 대리인의 행위가 적절한지를 판단할 수 있다(DeHoog & Salamon, 2002,; Lai 외, 2007). 이 주장에 따르면, 대리인이 수행하는 일이 보다 쉽게 프로그램화할 수 있는 특성을 가진 활동이라면 쉽게 관찰하고 평가할 수 있게 된다. 이러한 활동일수록 대리인의 행위를 더 잘 나타내 주게 된다. 따라서 주인이 대리인의 행위를 보다 쉽게 판단할 수 있는 정보를 가지고 있다면 대리인의 행위에 기반을 둔 계약이 보다 효율적이다(Nyman, 2005).

그러나 대리인의 행위에 근거한 계약보다 대리인이 수행한 일의 성과에 근거한 계약이 더 효율적일 수 있다. 성과에 근거한 계약은 대리인이 더욱 주인의 이익에 순응하는 행위를 하도록 유인할 수 있다. 이

경우 대리인이 수행하는 활동의 성과가 어떻게 될지 불확실한 경우에는 위험을 대리인에게 전가하게 된다. 이러한 경우에는 활동에 대한 성과의 불확실성 외에도 정부 정책, 경제적 환경, 대리인과 경쟁관계에 있는 경쟁자들의 행동 등이 성과에 영향을 미치게 된다(Eisenhardt, 1989; Stan et al., 2007). 만일 성과가 어떻게 나타날지에 대해 불확실성이 매우 낮은 상황이라면, 대리인에게 전가되는 위험비용이 매우 낮아지게 되어 성과에 근거한 계약이 대리인에게도 그다지 불리하지 않다. 그러나 성과에 근거한 계약의 장점에도 불구하고 성과에 대한 불확실성이 높아지면 대리인에게 전가되는 위험비용이 점점 높아지게 된다. 따라서 대리인이 수행하는 활동이 성과를 측정하기 어려운 경우에는 성과에 근거한 계약이 대리인에게 불리해져 대리인이 계약을 기피하게 된다. 그러나 성과측정이 용이하다면 성과에 근거한 계약이 대리인에게도 받아들일 수 있는 조건이 된다.

주인과 대리인이 오랜 기간 파트너 관계를 유지해 온 경우라면 주인이 대리인을 쉽게 관찰할 수 있기 때문에 주인과 대리인 사이의 정보의 비대칭성이 줄어들게 된다. 이런 경우 행위에 근거한 계약이 보다 적절할 것이다. 그러나 주인과 대리인이 파트너로서 오랜 기간을 유지한 관계가 아니라면, 정보의 비대칭성이 높아 행위에 근거한 계약보다 성과에 근거한 계약이 바람직하다. 따라서 주인과 대리인의 관계가 얼마 동안 유지되었는지가 어떤 형태의 계약이 바람직한지를 결정하는 요인이 된다. 주인과 대리인이 오랜 기간 파트너 관계를 유지하면 상호 간 신뢰도를 높이게 되어 계약 성과가 더 좋아진다. 정부가 NPO에게 사회서비스 공급을 위탁한 경우에도 정부와 NPO가 오랜 동안 협조적인 파트너로서의 관계를 유지해 왔다면 양자의 신뢰도를 높여 위탁공급이 시장의 장점을 살려 보다 좋은 결과를 가져오게 된다. 따라서 NPO를 통한 정부의 위탁공급이 보다 좋은 결과를 가져오기 위해서는 정부와 NPO의 협력적 파트너로서의 신뢰관계가 매우 중요하다.

다. 주인-대리인 문제의 해결을 위한 방안

정부가 NPO에게 사회서비스 공급을 위탁하는 과정에서 발생할 수 있는 주인-대리인 문제를 부분적이나마 해소할 수 있는 방안은 위탁하는 사업 내용을 얼마나 잘 프로그램화할 수 있는지, 실적에 기반을 둔 위탁을 수행할 수 있는지, 얼마나 장기간에 걸쳐 정부가 해당 위탁기관인 NPO와 파트너십의 관계를 유지했는지 등에 달려 있다.

1) 위탁사업의 프로그램화

위탁사업을 잘 프로그램화할 수 있다면 정부는 해당 NPO의 활동 행태를 사전에 파악할 수 있기 때문에 주인-대리인 문제를 어느 정도 해소할 수 있다. 위탁사업의 결과를 잘 측정할 수 있다면 해당 위탁공급자가 사업을 얼마나 잘 수행할 수 있을지 사전적으로 판단할 수 있기 때문에 이런 정보를 기반으로 위탁계약을 한다면 더욱 효율적인 결과를 가져올 수 있기 때문이다.

2) 실적에 기반을 둔 위탁계약

만일 정부가 사회서비스 공급을 위해 위탁공급자를 선정하는 과정에서 기존 실적을 근거로 선정한다면, 대리인이 정부의 정책목표를 공유하는 행동을 하게 되므로 주인-대리인의 문제가 해소될 수 있어 사업실적에 대한 불확실성이 감소하게 된다. 이밖에도 정부정책, 경제적 환경, 대리인 간에 위탁사업을 놓고 벌이는 경쟁 등이 실적의 불확실성을 낮추는 효과를 가져오게 된다. 그러나 사회서비스 공급에 있어 실적을 측정하기 어려운 경우에는 이와 같은 방법을 채택하는 데 한계가 있다(Nyman et al 2005).

3) 정부-NPO의 장기적인 협력관계

정부가 사회서비스를 위탁공급하는 NPO와 오랜 기간 협력관계를 유지해 온 경우 위탁기관을 선정하는 과정에서 정부가 사전적으로 대리인의 행태를 잘 알기 때문에 정보의 비대칭성 문제를 감소시킬 수 있다. 이런 경우 정부가 장기간 협력관계를 유지한 경험에서 대리인들이 어떻게 행동할 것인지를 예상할 수 있기 때문에 여기에 근거해서 위탁을 결정할 수 있다. 반면 정부가 NPO와 짧은 기간 관계를 유지한 경우에는 정보의 비대칭성 문제를 해소하는 데 별로 도움이 되지 못한다. 따라서 협력기간이 길수록 그동안 관찰한 행동을 근거로 위탁을 결정하게 될 것이고, 짧을수록 실적에 근거해서 위탁을 결정하게 된다(DeHoog & Salamon, 2002). 만일 장기간에 걸쳐 정부와 NPO가 협력관계를 유지했다면 주인-대리인 간 신뢰가 형성되어 효과적으로 위탁관계를 맺을 수 있을 것이다. 정부와 NPO 간의 높은 신뢰는 위탁공급을 성공적으로 관리하는 데 중요한 요소이다.

정부의 사회서비스에 대한 위탁공급이 의도한 효과를 얻기 위해서는 정부와 NPO 양측의 행위를 예측할 수 있고, 양측 모두 신뢰 형성이 매우 바람직할 때 신뢰에 기반한 위탁공급의 장점을 잘 살릴 수 있다. 계약관계에 있어 오랜 기간 신뢰에 기반한 협력관계는 상호간의 신뢰, 상호간이 서로의 역할을 인정하는 상호의존성, 그리고 상대방에게 자신의 역할을 수행할 것을 약속하는 것 등 모든 조건이 만족되어야 달성될 수 있다. 따라서 정부와 NPO 사이의 위탁공급의 관계가 성공하기 위해서는 이러한 조건이 요구된다. 그러나 현실적으로 사회서비스를 NPO에게 위탁할 때 정부와 NPO가 협력적인 파트너로서 관계를 유지하는 것이 중요하다고 인식하지만 이를 위한 조건이 모두 충족되기가 현실적으로 어려운 경우가 많다.

Ⅲ. NPO를 통한 사회복지사업의 사례연구

현재 정부는 사회복지서비스를 국민들에게 공급하는 정책을 수행하는 과정에서 정부가 서비스를 직접 공급하기도 하지만 NPO에 위탁해서 공급하는 사례가 많다. 현재 사회복지서비스에서 어떤 서비스들이 어떤 규모로 위탁공급되고 있는지 전체적인 규모와 구조를 구성하고 있는지를 분석한다. 우선 사회복지서비스는 보건복지부, 여성가족부, 교육과학기술부 등의 여러 부처를 통해 이뤄지고 있는 것으로 나타났다.

1. NPO 설립근거 및 지원절차

가. NPO의 분류[41)]

국제간 비교연구에서 사용되는 NPO의 분류체계는 일반적인 국민소득계정에서 사용되는 산업의 분류체계(ICNPO)를 따른다. 이 체계에서는 비영리조직이 제공하는 서비스 분야별로 구분되는데, 그 구체적인 분야는 다음과 같이 12개로 구성되어 있다. (1) 문화 및 레크리에이션, (2) 교육 및 연구, (3) 보건, (4) 사회서비스, (5) 환경, (6) 개발 및 주택, (7) 법, 시민활동, 정치, (8) 자선매개, (9) 국제활동, (10) 종교, (11) 산업 및 전문가단체, (12) 이상의 분야에 해당하지 않는 조직 등으로 분류되어 있다.

이상의 분류체계를 우리나라에서 활동하고 있는 비영리조직의 활동

41) 박태규, 「한국비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구」, 『국민계정』, 제4권 통권 27호, pp. 44~77, 2006년 12월을 요약・발췌하여 재구성함.

분야와 비교하면 다소 차이가 있다. 우리나라에서는 지역사회개발 등을 주목적으로 하는 비영리조직의 활동이 거의 없는 반면, 종친회, 동창회 등 연고 중심의 단체가 활동하고 있는 것은 우리나라의 특징이다. 이와 같은 우리의 현실을 고려하여 비영리조직을 활동분야별로 분류하면 다음과 같이 8개로 분류할 수 있다.

(1) 문화 및 예술분야
(2) 교육 및 연구
(3) 의료 및 보건
(4) 사회서비스
(5) 시민단체(정치단체 포함)
(6) 종교
(7) 산업 및 전문가단체(노동단체 포함)
(8) 연구단체 등

본 연구와 관련하여서는 국제분류 및 국내분류 모두 사회서비스의 활동분야가 해당되며, 사회서비스 중에서도 사회복지에 국한하여 논의를 전개한다.

나. NPO의 설립근거

NPO의 설립은 각 부처의 '비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙' 등을 근거로 하고 있다. 사회복지분야를 주관하는 보건복지부의 경우 '보건복지부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(보건복지부령 제 78호)'을 근거로 하고 있다.

다. NPO 지원방식 및 절차

정부에서 NPO를 통해 사회복지서비스를 수행하는 방법은 예산편

성을 통해 NPO에 위탁하는 형식과 공모를 통해 사회복지 관련 서비스를 수행할 NPO와 구체적인 주제를 선발하여 수행을 의뢰하는 형식으로 구분된다.

예산편성을 통해 NPO에 위탁하는 형식은 정부나 지방자치단체에서 특정 사회문제의 해결을 위하여 예산을 편성하고, 이를 NPO의 사업비지원 형태로 위탁함으로써 정부의 기능을 일정 부분 대행하도록 하는 경우이다. 공모를 통해 사회복지서비스의 수행을 의뢰하는 형식의 경우 자치단체에서 매년 초 사회단체보조금 지원신청을 받아 심의위원회를 거쳐 NPO 단체별 예산지원액을 결정하고 있다.

보건복지부에서 소관하고 있는 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙의 주요 내용을 보면, 비영리법인 설립과 관련하여 법인의 목적과 사업이 실현 가능할 것인지 그리고 목적하는 사업을 할 수 있는 충분한 능력이 있고, 재정적 기초가 확립되어 있는지 등에 대하여 확인하여 설립허가를 결정하게 되어 있다. 비영리법인의 감독과 관련된 주요 내용은 매 사업연도가 끝난 후 2개월 이내에 해당 사업연도의 사업실적 및 수입·지출 결산서와 재산목록, 다음 사업연도의 사업계획 및 수입·지출 예산서를 제출하도록 되어 있다. 또한 불가피한 경우 법인 사무의 검사·감독을 위하여 관계서류의 제출을 요구하거나 소속 공무원이 법인의 사무 및 재산 상황을 검사할 수 있도록 규정되어 있다.

각 자치단체는 '지방재정법'을 보완하는 규정인 사회단체보조금 지원조례에 의거 '영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주목적으로 하는 법인 또는 단체'를 공모자격이 있는 단체로 인정한다.

NPO 지원의 전국적인 현황을 보면, 2010년 3월 31일 기준으로 9,182개의 지원이 이루어지고 있으며, 이 중 33개 중앙행정부처 소관사업이 1,024개이고, 16개 광역자치단체 소관사업이 8,158개이다.

중앙행정부처 소관인 사업은 행정안전부가 176개를 담당하여 가장 많은 사업을 담당하고 있다. 행정안전부의 뒤를 이어 환경부가 126개, 보건복지부가 122개를 담당하며, 문화체육관광부 10개, 외교통상부

100개, 여성가족부 58개, 기획재정부 6개로 나타난다.

광역자치단체가 소관인 사업은 경기지역이 1,426개로 가장 많고 서울이 1,102개로 그 뒤를 잇고 있다. 서울·경기지역이 담당하는 사업은 총 2,528개로 전체 자치단체 소관사업 8,158개의 33.99%를 차지한다. 뒤이어 전북 726개, 경북 569개, 부산 510개, 경남 496개, 인천 475개, 충남 323개, 대구 323개, 대전이 331개를 담당한다.

본 보고서에서 예를 들고 있는 경상북도의 경우, 공모를 통해 수행할 사회복지서비스의 총액이 도에서 결정되고, 구체적인 사업 내용은 NPO 단체에서 공모를 통해 제안한 사업을 심의를 거쳐 확정하는 절차를 갖고 있다.

2011년 기준 사회단체보조금 지원신청 심의자료에 따르면 128개 단체가 지원을 신청하였으며, 총 16억원 정도가 지원되어 지원단체당 평균 1,258만원 정도가 지원되었다. 경상북도에 등록된 NPO의 현황을 보면 총 569개의 단체가 있으며, 이 중 여성단체, 장애인, 보훈단체, 사회복지협의회, 민간 자생단체 등 사회복지분야가 148개로 약 26%의 비중을 차지하고 있다. 사회복지분야 이외의 단체는 421개로 약 74%에 이르며, 새마을단체, 바르게살기협의회, 범죄예방단체, 환경단체, NGO 등이 해당된다.

2. NPO를 통한 사회복지 전달체계

가. 일반적 의미의 보조금

1) 보조금의 종류 및 현황

보조금법에서는 보조금의 종류를 명시하고 있지 않으나, 예산편성지침에서 3가지로 구분하고 있다.

보조금은 지원방식에 따라 ① 정액보조 ② 정률보조 ③ 수지차보조

(편성지침)로 분류되며, 지급대상에 따라 ① 민간보조 ② 자치단체보조(법 제2조)로 분류된다. 또한 지원내용에 따라 ① 경상보조 ② 자본보조(법 제2조)로 분류된다. 여기서 자본적 경비란 토지매입비, 시설건축비, 자산취득 등을 위한 경비를 말하며, 경상적 지원이란 인건비, 운영비, 여비, 용역비 등 물건비성 경비를 말한다.

최근 5년간(2006~2010) 국고보조금 지원사업은 연평균 8.9%씩 증가하여 2010년 예산의 보조금 규모는 42.7조원에 이른다. 〈표 3-1〉은 보조금의 연도별 현황을 나타내며, 이 표에 나타난 보조금은 사회복지 분야에 국한된 내용이 아닌 보조금의 총괄적인 규모이다.

〈표 3-1〉 연도별 현황

(단위: 억원)

구 분	'06년	'07년	'08년	'09년		'10년	'11안
				본예산	추경		
총 계	303,017	319,675	382,027	406,233	456,180	426,698	430,065
▪ 민간이전	95,933	95,574	116,310	112,174	121,926	110,306	111,490
▪ 자치단체이전	207,084	224,101	265,717	294,059	334,254	316,392	318,575
ㅇ 예 산	251,928	272,842	331,067	351,350	397,238	368,261	373,939
▪ 민간이전	56,446	61,084	79,797	71,387	77,959	68,935	74,088
▪ 자치단체이전	195,482	211,758	251,270	279,963	319,279	299,326	299,851
ㅇ 기 금	51,089	46,833	50,960	54,883	58,942	58,437	56,126
▪ 민간이전	39,487	34,490	36,513	40,787	43,967	41,371	37,402
▪ 자치단체이전	11,602	12,343	14,447	14,096	14,975	17,066	18,724

2011년 예산안을 살펴보면, 41개 부처가 2,042[42]개 사업을 운용하여 2010년보다 0.8%(0.3조원)증가한 43.0조원을 기록하였다. 일몰제의 운용 결과, 증가율이 대폭 둔화하였다.

최근 5년간(2006~2010) 국고보조금 지원사업을 세부적으로 살펴보면, 2010년 예산의 보조금 규모는 42.7조원에 이르지만, 그 증가율은 점차적으로 둔화됨을 알 수 있다.

42) 2,042개 = 예산 1,516개(자치단체 783, 민간 733) + 기금 526개(자치단체 170, 민간 356.)

〈표 3-2〉 연도별 보조금 세부내역

(단위: 억원)

구 분				'06년	'07년	'08년	'09년		'10년	'11년안
							본예산	추경		
총 계	합계			303,017	319,675 (5.5)	382,027 (19.5)	406,233 (6.3)	456,180 (19.4)	426,698 (△6.5)	430,065 (0.8)
총 계	민간	소계		95,933	95,574 (△0.4)	116,310 (21.7)	112,174 (△3.6)	121,926 (4.8)	110,306 (△9.5)	111,490 (1.1)
총 계	민간	경상보조		73,734	73,076	91,003	90,006	96,321	87,953	83,636
총 계	민간	자본보조		22,199	22,498	25,307	22,168	25,605	22,353	27,855
총 계	자치단체	소계		207,084	224,101 (8.2)	265,717 (18.6)	294,059 (10.7)	334,254 (25.8)	316,392 (△5.3)	318,575 (0.7)
총 계	자치단체	경상보조		94,571	117,873	147,853	160,088	186,552	173,926	180,555
총 계	자치단체	자본보조		112,513	106,228	117,864	133,971	147,702	142,466	138,020
예산	합계	계		251,928	272,842 (8.3)	331,067 (21.3)	351,350 (6.1)	397,238 (20.0)	368,261 (△7.3)	373,939 (1.5)
예산	합계	민간	소계	56,446	61,084	79,797	71,387	77,959	68,935	74,088
예산	합계	민간	경상보조	36,925	40,121	55,665	50,709	53,807	48,057	48,204
예산	합계	민간	자본보조	19,521	20,963	24,132	20,678	24,152	20,878	25,884
예산	합계	자치단체	소계	195,482	211,758	251,270	279,963	319,279	299,326	299,851
예산	합계	자치단체	경상보조	86,844	110,238	138,516	150,914	177,603	163,625	168,380
예산	합계	자치단체	자본보조	108,638	101,520	112,754	129,049	141,676	135,701	131,471
예산	일반회계	계		118,064	129,561 (△8.3)	161,355 (8.8)	186,904 (7.7)	223,452 (38.5)	200,772 (△10.1)	207,788 (3.5)
예산	일반회계	민간	소계	24,540	28,289	33,546	36,820	41,230	35,160	35,894
예산	일반회계	민간	경상보조	22,837	26,700	30,502	34,100	37,087	31,530	31,274
예산	일반회계	민간	자본보조	1,703	1,589	3,044	2,720	4,143	3,630	4,620
예산	일반회계	자치단체	소계	93,524	101,272	127,809	150,084	182,222	165,613	171,894
예산	일반회계	자치단체	경상보조	70,250	90,929	116,401	127,740	153,955	143,605	149,587
예산	일반회계	자치단체	자본보조	23,274	10,343	11,408	22,344	28,267	22,009	22,307

〈표 3-2〉의 계속

구 분				'06년	'07년	'08년	'09년 본예산	'09년 추경	'10년	'11년안
특별회계	계			133,864	143,281 (7.0)	169,712 (18.4)	164,446 (△3.1)	173,786 (2.4)	167,488 (△3.6)	166,151 (△3.5)
	민간	소계		31,906	32,795	46,251	34,567	36,729	33,775	38,194
		경상보조		14,088	13,421	25,163	16,609	16,720	16,527	16,930
		자본보조		17,818	19,374	21,088	17,958	20,009	17,248	21,264
	자치단체	소계		101,958	110,486	123,461	129,879	137,057	133,713	127,957
		경상보조		16,594	19,309	22,115	23,174	23,648	20,021	18,793
		자본보조		85,364	91,177	101,346	106,705	113,409	113,692	109,164
기 금	계			51,089	46,833 (△8.3)	50,960 (8.8)	54,883 (7.7)	8,942 (15.7)	58,437 (△0.9)	56,126 (△4.0)
	민간	소계		39,487	34,490	36,513	40,787	43,967	41,371	37,402
		경상보조		36,809	32,955	35,338	39,297	42,514	39,896	35,432
		자본보조		2,678	1,535	1,175	1,490	1,453	1,475	1,970
	자치단체	소계		11,602	12,343	14,447	14,096	14,975	17,065	18,724
		경상보조		7,727	7,635	9,337	9,174	8,949	10,300	12,175
		자본보조		3,875	4,708	5,110	4,922	6,026	6,765	6,549

주: (　) 안은 전년 대비 증감률, 2010년은 2009년 추경대비 증감률임

2) 사회복지서비스의 NPO를 통한 위탁공급의 규모

실제로 NPO를 통해 위탁공급되는 사회복지서비스의 규모는 중앙정부인 보건복지부의 예산규모와 더불어 지방자치단체들의 예산을 모두 합친 규모가 된다. 그러나 본 연구에서는 연구의 첫 단계로서 중앙정부인 보건복지부가 지원하는 예산규모만을 포함한다. 이때 보건복지

부의 예산 중에서 NPO에게 직접 위탁공급되거나 지방자체단체를 통해 각 지역의 NPO에게 간접적으로 위탁공급되는 경우 모두 '보조금'의 형태로 지급된다.

〈표 3-3〉 보건복지부의 NPO를 통한 사회복지서비스 위탁규모(2010)

(단위: 백만원)

	사 업 명	예산현액
1. 아동 청소년	아동청소년 인권증진 지원	190
	요보호아동그룹형태보호	80
	시설아동자립지원센터 운영지원	618
	실종아동보호및지원	941
	중앙가정위탁지원센터운영	501
	아동발달지원계좌(후원 등 관리운영사업 민간위탁기관보조)	270
	아동안전사고예방사업	224
	아동안전지킴이	5,461
	아동청소년통합지원서비스(자치단체보조)[1]	29,800
	방과후돌봄서비스	1,868
	방과후돌봄서비스(지자체보조)	93,231
	아동청소년통합서비스지원운영	280
	아이돌보미사업관리	99
	요보호아동그룹홈운영지원(지자체지원)	5,389
	아동학대 예방 및 보호지원	565
	중앙입양정보원 및 입양단체 등 사후관리지원	1,867
	취약계층청소년자립지원	470
	취약계층청소년자립지원(지자체보조)	1,020
	청소년시설안전지원	391
	청소년지도사국가자격검정 및 연수	318
	소계	143,583 (24.6%)

〈표 3-3〉의 계속

	사 업 명	예산현액
2. 장애인 사업	장애인재활보조기구교부	830
	장애아동가족지원	58
	장애인구강진료센터	1,250
	장애등급심사제도운영	7,050
	중증장애인자립생활지원(장애인자립생활센터지원)	1,500
	장애아동가족지원	44,826
	장애인차별금지법 홍보 및 모니터링	150
	장애인단체	6,433
	장애인일자리지원	500
	장애인일자리지원(지자체보조)	19,888
	장애인생산품인증제	500
	중증장애인재활지원	16,664
	한국장애인개발원지원	4,131
	소계	103,780 (17.8%)
3. 노인 서비스	노인보호전문기관	525
	노인보호전문기관(지자체보조)	2,835
	노인단체지원	1,681
	노인단체지원(지자체보조)	41,065
	노인일자리사업지원	6,945
	노인일자리사업지원(지자체보조)	135,131
	소계	188,182 (32.2%)
4. 저출산 대책	건강한출산	500
	저출산고령사회대비 국민인식개선	1,203
	소계	1,703(0.3%)

〈표 3-3〉의 계속

	사 업 명	예산현액
5. 사회복지 일반	사회복지사관리	791
	사회복지협의회운영	1,680
	지역사회복지관운영지원	100
	사회복지시설평가 및 인센티브	1,865
	지역복지사업평가	340
	보건복지콜센터	30
	지역사회서비스투자사업	3,951
	(사회서비스 바우처사업의 안정적 운영을 위한 관리비용)	
	자활지원센터운영지원	+(지자체지원) 1,814+1,814
	사회복지통합서비스전문요원지원	72
	부랑인복지지원	83
	부랑인복지지원(지자체보조)	20,101
	사회복지정책수립 및 관리활동	300
	민간사회복지자원 육성지원	7,221
	공공사회복지전달체계 개선	400
	사회복지시설정보시스템운영	1,613
	사회복지포털시스템운영	870
	휴먼네트워크	1,650
	지역복지사업평가 자치단체경상보조	3,500
	가족역량강화지원	265
	가족역량강화지원(지자체보존)	683
	소계	49,143 (8.4%)

〈표 3-3〉의 계속

	사 업 명	예산현액
6. 보육	중앙보육정보센터운영	400
	지방보육정보센터운영	1,640
	시설장・보육교사자격관리	620
	보육시설종사자보수교육	1,248
	한국보육시설연합회	60
	보육시설평가인증운영	4,122
	농어촌지역소규모 보육서비스(자치단체보조)	910
	보육시설지원(법인, 영리, 공공포함)[2]	55,093
	소계	64,093 (11.0%)
7. 보건의료	마약류중독자치료보호	100
	국가시험원운영	960
	치과의료기관평가	190
	의약품정보센터구축 및 운영	909
	한센병환자관리지원	3,671
	크로이츠펠트야콥병 감시센터운영	100
	전염병전문가교육	519
	토착화질환 퇴치사업	100
	주요 염병표본감시 경상보조	746
	고령친화산업육성	134
	장기기증자보조금지금	600
	장기구득기관운영지원	2,514
	생물자원지역거점은행운영	2,785
	생명윤리 및 안전관리	915
	한방해외의료봉사활동	200

〈표 3-3〉의 계속

	사 업 명	예산현액
	한의약의세계화추진	693
	국내외국인한방진료	200
	우수한약육성지원	86
	보건교육사운영	230
	주요염병표본감시	95
	인체조직기증활성화지원	3,500
	생명윤리인프라구축	639
	해외환자유치 활성화지원	4,677
	해외환자유치 활성화지원(지자체보조)	4,600
	중소병원컨설팅, 교육지원	234
	중앙건강가정지원센터운영지원	365
	지방건강가정지원센터운영지원	1,907
	통합의료센터건립지원	150
	소 계	31,819 (5.4%)
8. 기타	사할린한인지원자치단체경상보조	733
	스카우트연맹연차회비지원	200
	소 계	933(0.2%)

주: 1) 지자체에 대한 보조는 지자체를 통한 NPO에 대한 간접적인 보조를 의미함.
2) 보육시설지원에는 국공립 보육시설이 포함되어 있으나 국공립보육시설의 경우에도 모두 NPO에게 위탁운영하게 하기 때문에 실제로는 보육 NPO에 대한 지원으로 볼 수 있음.

위의 표에서 볼 수 있듯이 보건복지부는 사회복지서비스의 공급을 위해 민간의 비영리조직인 사회복지 관련 NPO에 보조금의 형태로 사회복지서비스의 공급을 위탁하고 있고 총규모는 5,832억 3,600만원에 이르고 있다. 정부가 설립한 국공립 형태의 사회복지기관의 경우 실제 운영을 민간의 비영리조직인 사회복지 관련 NPO에 운영을 위탁하고 있어 사회복지서비스의 위탁공급이 활발하게 진행되고 있다.

현재 보건복지부의 재정을 통해 NPO에 위탁공급되는 형태의 사회

복지서비스로는 '아동청소년', '장애인사업', '노인서비스', '저출산대책', '사회복지일반', '보건의료', '보육' 그리고 '기타' 등 8개로 형태로 구분할 수 있다. 8개 분류된 사업 중에서 '노인서비스' 사업이 전체 위탁규모의 32.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 아동청소년 서비스 24.6%, 장애인사업서비스 17.8%, 보육서비스 11%, 사회복지서비스일반 8.4%, 보건의료서비스 5.4%, 저출산 관련서비스 0.3%, 그리고 기타 0.2% 순으로 나타나 있다.

중앙정부는 보육, 노인, 장애인, 아동청소년, 보건의료 등 여러 분야에 대해 사회복지를 담당하는 NPO에 보조금을 지급하여 사회서비스를 공급하고 있다. 그러나 〈표 3-3〉에 제시된 금액은 전체 사회복지서비스를 공급하는 데 소요되는 비용(또는 생산규모)의 일부만을 보여준다. 정부를 대신해서 사회복지서비스를 공급하는 NPO의 총비용(또는 생산규모)은 NPO에게 지급하는 보조금뿐 아니라 수혜자에게 직접 지원을 통해 수혜자들이 서비스를 이용할 때 공급자인 NPO에 지불하는 금액을 포함하고, 여기에 다시 사회복지 NPO의 자체재원인 민간기부금, 이용자 개인부담금, 법인전입금, 그리고 자원봉사의 경제적 가치 등을 모두 포함해야 한다.

또한 사회복지 NPO가 서비스를 위탁공급하기 위해서는 자본시설이 필요한데 본 연구에서는 자본시설에 대한 중앙정부의 보조금을 제외한다. 사회복지서비스를 공급하기 위해서는 자본시설(fixed input)과 더불어 서비스의 생산을 위한 가변생산요소(variable input)가 모두 필요하다. 그러나 자본시설에 대한 정부의 보조금은 가변생산요소에 대한 지원과는 달리 비정기적으로 이뤄지고 있기 때문에 정부의 일상적인 사회복지서비스의 위탁공급을 위한 재정지원에서 제외한다. 따라서 본 연구에서는 사회복지서비스의 생산과 공급을 위해 소요되는 직접적인 비용에 대한 정부의 지원만을 위탁의 규모에 포함한다.

또한 앞서 설명한 바와 같이 NPO의 사회복지서비스는 위탁공급을 위해 중앙정부의 재정지원만 있는 것이 아니라 중앙정부의 재원과 더

불어 지방자치단체의 재원도 포함해서 지역 NPO에게 보조금의 형태로 지원되고 있기 때문에 사회복지서비스의 생산규모는 다음과 같이 구성된다.

특정 사회복지서비스의 생산규모
= 정부(중앙정부 및 지자체)보조금
+ 수혜자에게 직접 지원하는 보조금(바우처를 통한 지원)
+ 민간의 기부금(자원봉사 포함)
+ 이용자 개인부담금
+ 사회복지법인 전입금

위의 구성으로 볼 때 〈표 3-3〉에서 설명하고 있는 중앙정부의 NPO에 대한 위탁규모는 첫 번째 항목인 정부보조금 중에서 중앙정부의 보조금만을 나타낸다. 여기서 정부의 지원금은 위의 항에서 첫 번째 항목인 정부보조금과 정부가 (보육서비스의 경우)바우처제도를 통해 수혜자에게 직접 지원하는 보조금 등을 합친 금액이 된다. 그러나 사회복지서비스의 생산규모를 결정하는 5개의 구성요소들은 서비스의 종류에 따라 수혜자에게 직접 지원되는 보조금이 없는 경우도 있다.

나. 사회복지예산의 전달체계

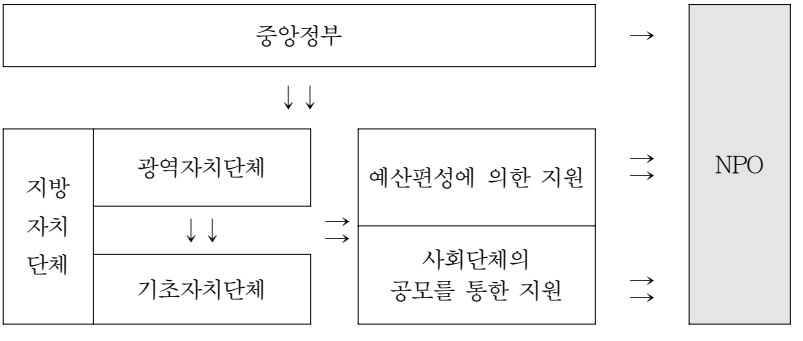
1) 개요

지자체의 NPO에 대한 사회복지 예산의 전달체계는 [그림 3-1]과 같다. 중앙정부는 사회복지 관련 예산을 NPO에 직접 지원하기도 하고, 지방자치단체로 이관하기도 한다. 이후 해당 예산을 지원받은 광역자치단체는 광역시 차원에서 NPO를 직접 지원하기도 하고, 기초자치단체로 예산을 이관하기도 한다. 기초자치단체는 3차 사업 수행자로서

주어진 예산을 토대로 NPO를 지원한다.

따라서 NPO가 국가의 예산을 받는 경로는 총 세 가지로 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체의 차원에서 지원을 받을 수 있다. NPO가 지원받은 자금의 출처는 중앙정부의 직접 지원을 제외하고, 중앙정부의 예산과 광역자치단체의 예산 및 기초자치단체의 예산이 조합을 이루어 지원된다.

[그림 3-1] 사회복지예산 전달체계



사회복지서비스의 대부분을 수행하고 있는 보건복지부를 중심으로 보면, 사회복지서비스가 NPO를 통해 위탁공급되는 경로는 앞서 논의한 대로 보건복지부가 (1) NPO에게 직접 위탁하는 경우와 (2) 지방자치단체에게 해당 사회복지서비스의 예산을 지원하고 다시 지방자치단체가 지역의 NPO에게 위탁하는 과정을 통해 간접적으로 위탁공급하는 두 가지로 구분된다.

후자의 경우에는 (1) 광역지방자치단체가 직접 해당 NPO에 위탁공급시키는 방법과 (2) 광역자치단체가 기초자치단체에 예산을 지원해서 기초자치단체가 다시 지역의 NPO에 사회복지서비스를 위탁공급하게 하는 두 가지 방법으로 구분된다. 후자의 두 가지 경우에는 모두 해당 지방자치단체들이 지방재원을 합쳐서 사회복지서비스를 공급하기

위해 NPO에 공급을 위탁하게 된다.

예를 들어 '노인보호전문기관'이 수행하는 사회복지서비스의 공급을 위해 보건복지부가 직접 NPO인 노인보호전문기관에 보조금(5억 2,500만원)의 형태로 지원하는 동시에 동일한 목적을 위해 지방자치단체에 보조금(28억 3,500만원)을 지원하고, 다시 지방자치단체가 지방재원을 매칭의 형태로 포함시켜 지역의 노인보호전문기관을 지원하게 된다.

가) 중앙정부와 지방자치단체

중앙정부·광역자치단체 간의 예산에 대한 비중은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령에 규정되어 있으며 〈표 3-4〉에서 보는 바와 같다. 사업별로 구체적인 정부 간 부담비율은 〈부록 1〉과 같다.

〈표 3-4〉 보조금 지급 대상 사업의 기준 보조율

(단위: %)

사업		기준보조율(%)	
		서울	지방
문화	64. 문화시설 확충 및 운영	40	
	71. 지역문화산업 육성 지원	50	
	72. 문화유산 관광자원화	50	
	73. 국가지정문화재 보수·정비	70	
보건위생	74. 지방의료원기능강화	50	
	75. 선천성대사이상검사 및 환아관리	서울: 30	지방: 50
	76. 한센환자보호시설 운영	서울: 50	지방: 70
	77. 한센양로자지원	50	
	78. 국가예방접종실시	서울: 30	지방: 50
기초생활보장	80. 기초생활보장수급자 생계급여	서울: 50	지방: 80
	81. 기초생활보장수급자 주거급여	서울: 50	지방: 80
	82. 기초생활보장수급자 자활급여	서울: 50	지방: 80
	83. 기초생활보장수급자 해산·장제급여	서울: 50	지방: 80
	84. 기초생활보장수급자 교육급여	서울: 50	지방: 80
	85. 기초생활보장수급자 의료급여	서울: 50	지방: 80

〈표 3-4〉의 계속

사업		기준보조율(%)	
		서울	지방
일반 사회 복지	86. 부랑인시설 운영	서울: 50	지방: 70
	94. 긴급복지지원	서울: 50	지방: 80
	95. 가사간병방문서비스 사업	서울: 50	지방: 70
		성장촉진지역: 80	
	98. 산모신생아도우미 지원	서울: 50	지방: 80
	99. 지역사회서비스 투자사업	서울: 50	지방: 70
		성장촉진지역:80	
장애인	87. 장애인 의료비, 장애인자녀학비 지원	서울: 50	지방: 80
	88. 장애수당 · 장애아동수당	서울: 50	지방: 70
	97. 장애인활동지원	서울: 50	지방: 70
아동 청소년	17. 농어업인영유아양육비지원	50	
	70. 청소년시설 확충	서울: 30	
	79. 지역아동센터 운영	서울: 30	
	89. 영유아보육사업 지원	서울: 20	지방: 50
	90. 저소득 한부모가족 지원	서울: 50	지방: 80
	91. 사회복지보장시설 및 장비 지원	50	
	92. 보육시설 기능보강	50	
	96. 아동통합서비스 지원 · 운영	서울: 사업비의 3분의2	지방: 100

주: 2011. 12. 8 개정
자료: 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」

나) 광역자치단체와 지방자치단체

광역자치단체와 지방자치단체 간의 재정비율은 사업의 성격 및 지자체의 재정 상황에 따라 상이하며, NPO가 광역단위의 조직인지 기초단체 단위의 조직인지에 따라 지원 주체가 결정된다.

광역자치단체와 지방자치단체 간의 예산에 대한 비중은 「지방재정

법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」에 규정되어 있으며, 그 구체적인 내용은 〈표 3-5〉 및 〈부록 2〉와 같다.

〈표 3-5〉 시·도와 시·군·구의 부담비율

(단위: %)

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
1	민방위 인력 동원	50	50	50	50
2	도서종합개발	30	70	50	50
3	도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70
4	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0
5	지방체육시설 지원	50	50	50	50
6	생활체육교실 운영	50	50	50	50
7	지역향토축제지원	50	50	50	50
8	작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50
9	문화상품전개최 지원	50	50	50	50
10	향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50

자료: 지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙

이 규정은 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 비율을 정하고 기타 국고보조사업의 신청 등에 필요한 기준을 정함을 목적으로 하며, 기준부담률을 정하고 있다. 규정하지 않은 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정하도록 함으로써 해당 지역이 보조금의 비율을 스스로 결정하도록 하고 있다. 또한 시·도지사가 경비의 범위 안에서 재정자주도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원할

수 있도록 하고 있으며, 기준부담률에 대한 의견을 제시[43] 할 수 있도록 하고 있다.

〈표 3-5〉의 시・도와 시・군・구의 부담비율을 보면, 광역자치단체와 기초자치단체가 각각 부담하여야 할 경비의 비율은 사업별로 상이하지만, 상당부분 광역자치단체가 많은 것을 알 수 있다.

2) NPO에 대한 사회복지예산 전달체계의 문제점

규칙에 규정된 시・도와 시・군・구의 부담비율은 상당부분 광역자치단체가 많지만, 현장조사 결과 규정에 없는 많은 사업에서 기초자치단체가 광역자치단체보다 많은 비중을 부담하는 것으로 나타났다. 그 결과 재정자립도가 떨어지는 기초자치단체의 경우 보조금 이외의 지역별 사업은 거의 수행하지 못하며, 심지어 중앙자치단체 및 광역자치단체의 보조금에 해당하는 예산을 충당할 수 없어 보조금 지원을 받지 못하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

즉, 지자체 예산의 증가속도에 비해 복지예산의 증가속도가 훨씬 빠르기 때문에 각 지자체는 중앙정부에서 할당된 보조금을 집행하기에 급급한 실정이다. 따라서 지역별 특색에 따라 자체적으로 운영하는 복지 관련 사업은 미미한 것으로 확인되었다.

광역자치단체에서 NPO에 지원하는 경우와 지방자치단체에서 NPO에 지원하는 두 가지 경우에 예산을 기준으로 한 비율은 15:85 정도로 추정되며, 건수를 기준으로 한 경우는 예산기준보다 훨씬 기초자치단

---

43) 지방자치단체의 장이 영 제38조제1항의 규정에 의하여 기준부담률에 대한 의견을 제시하고자 할 때에는 다음 각 호의 자료를 첨부하여야 한다. 〈개정 2006.3.3〉
1. 최근 3년간 당해 지방자치단체의 재정운영상황
2. 최근 3년간 당해 사업에 대한 시・도와 시・군・자치구 간 경비부담 실적
3. 기준부담률 조정신청내역 및 사유
4. 기타 기준부담률 조정에 필요한 자료

체의 부담이 많은 것으로 추정된다. 따라서 기초자치단체가 담당하는 사업만큼 해당 기초자치단체의 재정부담도 가중되는 문제가 있다.

그리고 중앙정부 차원에서 복지사업을 부처별로 시행하고 있지만, 해당 사업이 지방자치단체로 내려오면 소관부처와 무관하게 동일하게 수행된다. 따라서 중앙정부에서 부처별 사업에 대한 상호검토시스템이 취약하여 동일한 사업이 중복되어 실시되는 경우(예: 노후주택개량사업(국토부, 복지부))가 있어 지자체에서 업무의 중복이 발생하는 문제도 있다.

다. NPO에 대한 사회복지예산의 전달 방법

NPO 지원방식에는 ① 예산편성을 통해 지원하는 방법과 ② 사회단체(비영리 공익활동 단체)의 공모를 통해 지원하는 방법의 두 가지가 있다.

각 사회단체는 소기의 목적사업을 추진하기 위해 매년 사업예산을 포함한 사업계획서를 행정기관(중앙행정부처, 광역시도)에 제출하여, 소정의 심사를 거쳐 사업예산을 지원받고 있다.

1) 예산편성을 통해 지원하는 방법

해당 방법은 이슈화된 사회문제에 대해 정부 및 지방자치단체에서 정책으로 채택하여 사회문제를 해결하고자 예산을 편성하는 방법으로 정부 및 지방자치단체에서 예산을 편성하여, NPO에 사업비를 지원(위탁)함으로써 정부의 기능을 대행토록 하는 경우를 말한다.

현재, 정부와 지방자치단체에서 행해지는 대부분의 NPO 예산지원 방식으로 다양하게 지원(위탁)되고 있다. 다음 표에 나타난 사례는 예산편성을 통해 NPO를 지원하는 방법의 예이다.

〈표 3-6〉 예산편성을 통한 지원 사례

단체명	지원내용	금액	기타
(재)경북 행복재단	● 설립 및 운영지원 ● 경상북도는 지역 특성에 맞는 보건복지 정책의 개발과 서비스 수요조사·연구를 위해 비영리 재단법인을 설립('10.11.1) - 중앙정부의 일방적 복지 서비스 이외의 지역적서비스 개발	● 매년 운영비 및 사업비 명목으로 매년 10~20억원을 지원 - '10년 15억원, '11년 10억원, '12년 20억원(예정)	※ 유사한 '경상북도여성정책개발원'에도 매년 8억원 정도 지원 - '여성정책개발원에 '새일지원본부(센터)'를 설치하여 여성의 일자리 지원사업을 추진중
한국걸스카우트 경북연맹	● 한국잼버리대회 지원 ● 경북도에서는 '11.8월 제14회 한국잼버리대회(청소년야영행사)를 개최하면서, '한국걸스카우트 경북연맹'에 위탁하여 추진	● 대회운영 관련 예산 15백만원	
건강관리협회 경북도지부	● 기생충 감염 퇴치사업 ● 주요 하천 유역 주민에 대한 기생충감염 검사 및 치료, 교육, 홍보 등의 기능을 '건강관리협회 경북도지부'에 위탁	● 20백만원 지원	

주) 또한 NPO는 아니지만, NPO 안에 설치된 '센터'에 사업비를 지원하면서 단위사업을 위탁하여 추진함으로써 목적을 달성하는 경우도 많음
- 다문화가족지원센터, 가정폭력상담소, 아동여성보호 지역연대, 성폭력상담소, 여성긴급전화 1366 경북센터, 지역아동센터, 지역자활센터, 대구경북지역 암센터 등

자료: 경북도청 내부자료

2) 사회단체(비영리 공익활동 단체)의 공모를 통해 지원하는 방법

사회단체(비영리 공익활동 단체)의 공모를 통해 지원하는 방법은 매년 초 사회단체보조금 지원신청을 받아 심의위원회를 거쳐 NPO 단

체별 예산지원액을 결정하는 방법으로 ① 법령 또는 조례에 지원규정이 있는 등록된 단체와 ② 도(시)가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 등록된 단체에 한해 적용된다.

사회단체보조금은 지방자치단체가 권장하는 사업을 수행하기 위하여 사회단체에 지원하는 경비, 또는 법령・조례에 규정이 있거나 사회단체의 특성을 고려하여 필요한 경우에 지원하는 운영비를 말하며, 자본적 경비는 대상에서 제외한다.

사회단체에 대한 보조금의 지원은 자치단체별 기준액의 범위 내에서 대상단체 및 지원금액을 자율적으로 결정・운영한다. 다만, 자치단체별로 사회단체 보조금 지원에 관한 조례의 제정 및 사회단체보조금 지원 심의위원회를 구성・운영함으로써 보조금의 지원을 투명하고 합리적으로 운영하도록 하고 있다.

행정안전부에서 발간한 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금 운용계획수립 기준」은 지방자치단체 민간이전경비의 운영기준을 통해 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간자본보조의 운영방법을 제시하고 있다. 사회단체보조금이 포함된 민간이전경비는 지방재정법 제17조[44]와 동법 시행령 제29조를 근거로 하며, 지방자치단체 사무와 관련한 사업비의 예산편성 원칙에 의해 포괄적・일반적 예산

---

44) 제17조(기부・보조 또는 출연의 제한)
지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부・보조・출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없지만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음에 해당하는 경우와 공공기관(①목적과 설립이 법령 또는 지자체 조례에 정해진 기관, ②지자체를 회원으로 하는 공익법인)에 지출하는 경우에는 지출이 가능하다.
1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도를 지정한 기부금에 의한 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

편성을 금지하고 있다. 다만, 사회단체보조금의 경우 법령·조례에 규정이 있거나 사회단체 특성을 고려하여 필요한 경우에는 운영비 예산편성이 가능하다.

〈표 3-7〉 사회단체보조금

내 용	
민간이전	사회단체보조금
	1. 지방재정법 제17조 또는 개별법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 단체로서 사업비 또는 운영비를 지원하기 위하여 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 경비(단, 국고 또는 시·도비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외) 2. 지방자치단체 예산편성 기준경비에서 정한 금액 범위 내에서 지방자치단체별로 방침을 정하여 운영 3. 대상단체 ▸공익활동을 주목적으로 하는 법인 또는 단체 ▸영리를 목적으로 하는 단체가 아닐 것 ▸개인 또는 친목단체가 아닐 것 ▸특정정당 또는 선출직 후보를 지지 하거나 특정 종교의 교리전파를 주목적으로 하는 단체가 아닐 것 ▸최근 1년 이상 공익활동 실적이 있을 것 ▸법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것 4. 지원범위 ▸사업비의 지원을 원칙으로 함. 다만, 법령·조례의 규정이 있거나 사회단체 특성을 고려하여 필요한 경우에는 운영비를 지원할 수 있음 ▸자본적 경비는 제외

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립 기준」, 2012

민간이전경비는 동일단체의 유사·중복사업 및 특정 종교단체의 교리전파를 목적으로 하는 행사·사업 등에 대해서는 예산편성을 배제하고 있으며, ① 공익활동을 주목적으로 하는 법인 또는 단체로서 최근 1년 이상 공익활동 실적이 없는 단체(사회보장적 시설단체 제외), ②

특정정당 또는 선출직 후보를 지지하는 단체, ③ 법인이 아닌 단체로서 대표자 또는 관리인이 없는 단체와 친목단체, ④ 불법시위를 주최·주도하거나 적극 참여한 단체와 구성원이 소속 단체 명의로 불법시위에 적극 참여하여 「집회 및 시위에 관한 법률」 위반 등으로 처벌받은 단체에는 민간이전경비의 예산편성을 불가능하도록 규정함으로써 국가 재정의 공정한 집행을 도모하고 있다. 현행 체계는 종교단체에 보조금 지원을 금지하고 있어 다른 민간단체와의 형평성 문제가 있어 종교단체 등으로부터 지속적으로 개정이 건의되고 있다. 그 결과 2012년부터 종교단체에 대해서는 교리 전파가 목적이 아닌 순수한 문화·복지사업 등에 대하여는 보조금 지원이 가능토록 개정되었으나 사회단체보조금은 관련 법률에 의해 종교단체에 지원이 금지되어 있다.

가) 지원계획 및 사회단체보조금심의위원회

사회단체보조금은 매년 사회단체보조금 지원대상, 규모, 절차 등을 포함하는 보조금지원계획을 수립하여 이를 일정기간 인터넷 등에 공고하며, 사회단체보조금지원 등에 대한 사항을 심의하기 위하여 지방의회의원, 민간전문가, 대학교수 등으로 사회단체보조금심의위원회를 구성·운영한다. 사회단체보조금심의위원회는 시·도 15인, 시·군·자치구 9인 내외로 구성되고, 객관성 및 중립성을 확보하기 위하여 자치단체 소속공무원(지방의원 제외)을 3분의 1 이내로 구성(권고사항)한다. 또한 위원회 회의에 보조금 지원과 관련된 직접 이해 당사자는 참석을 배제한다.

위원회는 ① 사회단체 운영비지원에 관한 사항을 심의하며, 당해연도 보조금 지원내역은 재정공시 항목에 포함되어 다음연도 주민에 공개된다. 그리고 ② 사회단체가 제출한 사업계획 및 사업비지원에 관한 사항을 심의하며, ③ 보조금지원의 투명성 및 효과성을 제고하기 위해 보조금의 정산 외에 보조사업의 성과평가를 실시하여 다음연도 지원결정에 반영(권고사항)한다. 또한 위원회는 ④ 사회단체보조금 운영

및 실적평가에 관한 사항도 심의한다[45].

나) 성과평가

자치단체 민간보조사업비 증가 억제 및 체계적인 관리 등을 위해 2011년부터 보조사업 성과관리 실시 및 일몰제 평가를 강화하고 있다. 사회단체보조금도 2004년부터 자치단체별 기준액 적용 및 '사회단체보조금심의위원회' 구성·운영 등으로 성과평가는 권고사항으로 운영 중이다. 그러나 사회단체보조금의 경우에도 성과평가 실시 등 관리를 강화할 필요성이 제기되어 모든 보조사업에 대해 성과평가를 실시하도록 하는 지방재정법이 개정중이다. 또한 2012년부터 민간자본보조금과 사회단체보조금의 성과평가 및 3년 일몰제의 실시가 의무화되었다.

다) 공모를 통한 지원 사례

후술될 경상북도 경주시의 조례를 보면, 시장은 보조금 지원신청서가 접수된 경우 의견서를 첨부하여 사회단체보조금지원심의위원회에 회부하여 심의하게 하며, 위원회는 심의결과서를 시장에게 제출하도록 하고 있다. 따라서 각 지자체별 위원회는 사회단체보조금 지원을 신청한 단체에 대해 각각의 심사기준을 정하여 심사를 해야 하고, 보조금 지원대상 및 지원규모 등을 결정하여 심의결과서를 제출해야 한다.

심사 결과 정해진 심사기준에 따라 점수가 가장 높은 단체에 대해 지원이 이루어진다. 〈표 3-8〉은 심사기준의 사례로 경주시의 활동보조를 제공하는 활동지원기관에 대한 심사기준이다.

---

45) 행정안전부, 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립 기준」, 2010~2011

〈표 3-8〉 활동보조를 제공하는 활동지원기관에 대한 심사기준

구분	심사항목	배점
기관 현황	1. 사회복지법인 등 설치 기관(법인)의 공익성	10
	2. 기관의 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장내 접근성, 지역적 분포	4
	3. 활동보조 이외의 사회복지사업 실적	5
	4. 최근 3년간 활동보조급여 제공 실적	5
	5. 사무실, 교육실 등 시설 설치 현황	3
급여 제공 능력	1. 활동보조인 수	10
	2. 전담인력 수	10
	3. 차량 및 기타 관련 장비 운용 현황	3
급여 관리 계획	1. 활동보조인 및 수급자 등에 대한 교육 계획 및 실적	5
	2. 예산 조달방안 등 사업운영계획의 타당성	5
	3. 위험관리체계 구축 및 타당성	5
	4. 자체 사업평가 계획의 타당성	5
인력 관리	1. 활동보조인 중 상근인력 비율	5
	2. 활동보조인의 임금 수준	5
	3. 활동보조인의 사회보험, 상해보험 및 배상책임보험 가입 비율	5
	4. 신규 활동보조인 확보방안의 타당성	5
기타	1. 지자체별 자체평가 기준	10
합 계		100
감점	1. 행정지도 및 민원	5

자료: 경주시청 내부자료

3. NPO를 통한 사회복지사업의 법적 근거

가. 비영리민간단체 지원법

비영리민간단체지원법은 비영리민간단체의 등록요건을 규정한 법률로서 이 법률은 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체가 공익

활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하여야 한다고[46] 규정하여 국가 및 지자체가 등록된 비영리민간단체를 지원할 수 있도록 하고 있다.

지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 주무장관, 시・도지사에게 등록을 신청해야 하며, 신청을 받은 주무장관 또는 시・도지사는 이를 수리해야 한다. 따라서 비영리민간단체지원법은 법인의 형태에 국한하지 않고 등록된 민간단체에 대해 해당 규정이 적용되고 있다.

비영리민간단체지원법에서 비영리민간단체란 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 이 법률은 해당 규정의 지원 대상에 대해 등록 요건을 명시할 뿐 법인화의 유무를 규정하고 있지는 않다. 이 법에서 요건이란 다음의 내용을 말한다.

1. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
2. 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
3. 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지・지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립・운영되지 아니할 것
4. 상시 구성원수가 100인 이상일 것
5. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것
6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것[47]

비영리민간단체지원법에 규정된 지원을 받기 위해 비영리민간단체는 등록을 해야 하고, 지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 주된 공익활동을 주관하는 장관, 특별시장・광역시장 또는 도지사에게 등록을 신청해야 한다. 등록신청을 받은 주무장관 또는 시・도지사는 등록을 수리해야 할 뿐만 아니라 규정에 의해 등록된 경우에는 관보 또는 공보에 이를 게재함과 동시에 행정안전부장관에게 통지하여야 하고, 등

46) 비영리민간단체지원법 제3조.
47) 비영리민간단체지원법 제2조.

록을 변경한 경우에도 게재 및 통지하여야 한다[48].

행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대해 필요한 행정지원과 재정지원을 할 수 있으며, 등록된 비영리민간단체에 대해 다른 법률에 의해 보조금을 교부하는 사업 외의 사업으로서 공익활동을 위한 사업에 대해 소요경비를 지원할 수 있다고 규정하여[49] 공익법인의 활발한 활동을 도모하고 있다[50].

이 법은 등록 비영리민간단체가 보조금을 교부받기 위해 사업계획서와 사업보고서를 제출하도록 규정하고 있어 이를 통해 비영리법인의 활동을 관리·감독할 수 있도록 하고 있다.

등록 비영리민간단체가 공익사업을 추진하기 위해 보조금을 교부받고자 할 때에는 사업계획서를 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 하고, 사업을 완료한 때에는 사업보고서를 제출해야 한다[51]. 이 밖에 등록 비영리민간단체는 조세감면과 우편요금 지원의 혜택을 받을 수 있다[52].

동법은 보조금의 환수 조항[53]과 벌칙 조항[54]을 두어 보조금 지급을 관리하고 있다. 보조금 환수 조항은 사업계획서에 허위사실을 기재하거나 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대해 보조금을 환수하도록 규정하며, 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도에 사용한 때에도 환수하도록 하고 있다.

그리고 사업계획서에 허위사실을 기재하거나 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 교부받은 보조금을 다른 용도로 사용한 자는 1년 이하의

48) 비영리민간단체지원법 제4조.
49) 비영리민간단체지원법 제5조, 제6조.
50) 비영리민간단체지원법 제6조.
51) 비영리민간단체지원법 제8조, 제9조.
52) 비영리민간단체지원법 제10조, 제11조.
53) 비영리민간단체지원법 제12조.
54) 비영리민간단체지원법 제13조.

징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 보조금의 적합한 사용을 도모하고 있다.

비영리민간단체지원법은 행정안전부장관 또는 시·도지사는 등록된 비영리민간단체에 대해 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익사업에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 하며, 비영리민간단체지원법에서 다르게 정한 경우를 제외하고는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률을 준용한다[55].

나. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 지방재정법

국가의 보조금지급에 관한 법률은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 지방재정법이 있다. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률은 국가의 예산에서 지급되는 보조금에 관한 법률이고, 지방재정법은 지방재정에서 지급하는 보조금에 대한 법률로 이 두 법률은 재원의 출처에 따라 관련 규정이 다르다.

따라서 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 의해 국가가 광역자치단체에 보조금을 지급할 경우 보조사업자는 광역자치단체가 되며, 간접보조사업자는 기초자치단체가 된다.

1) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률은 보조금 예산의 편성, 교부 신청, 교부 결정 및 사용 등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행 등 보조금의 적정한 관리를 도모한다.

---

55) 비영리민간단체지원법 제6조.

국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하는 제도로 보조금은 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 ①조성하거나 ②재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금·부담금 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금을 말한다[56].

보조금이 지급되는 대상사업·경비의 종목·국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정하며(법 제9조) 지자체에 대한 보조금은 대상사업의 범위와 국고보조율, 지급제외 사업을 시행령으로 별도로 규정(법 제9조)하고 있다.

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률은 2011년 7월 법률의 개정으로 보조사업의 운용 평가조항을 신설하였다. 해당 규정은 2011년 10월 26일에 시행되며, 이 조항에 따르면 기획재정부장관은 국가재정법의 재정사업 자율평가 대상사업 중 보조사업에 대하여 실효성 및 지원 필요성 등을 평가하고, 그 존속 여부를 결정하여야 한다. 또한 기획재정부장관은 이에 따른 보조사업을 평가하고 존속 여부를 결정하기 위하여 보조사업평가단을 구성·운영할 수 있으며, 평가결과를 국가재정법에 따른 예산안과 함께 국회에 제출하여야 한다.

당해 조항을 추가함으로써 보조금의 지급에 대해 기재부의 검토를 강화할 뿐만 아니라 그 결과를 국회에 제출하도록 함으로써 보조금 지급의 평가에 대한 규정을 강화하였다[57].

보조금의 교부를 받고자 하는 자는 규정[58]에 정해진 바에 의하여 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 경비 기타 필요한 사항

---

56) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제2조.

57) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제15조.

58) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제16조 (보조금의 교부신청)
- 보조금의 교부를 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 경비 기타 필요한 사항을 기재한 신청서에 중앙관서의 장이 정하는 서류를 첨부하여 중앙관서의 장이 지정한 기일 내에 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다.

을 기재한 신청서에 지정된 서류를 첨부하여 중앙관서의 장에게 제출하여야 하며, 중앙관서의 장은 교부신청서가 제출된 경우 법령 및 예산의 목적적합성 및 보조사업 내용의 적정성, 자기자금의 부담능력 등을 조사하여 교부여부를 결정해야 한다[59].

보조사업자는 중앙관서의 장이 정하는 바에 따라 보조사업의 수행상황을 중앙관서의 장에게 보고해야 한다. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률은 2011년 7월 법률의 개정으로 해당 조항의 추가 조항을 신설하여 2011년 10월 26일부터 시행되었다. 개정된 법률은 보조사업자 또는 간접보조사업자는 사업의 수행상황을 중앙관서의 장 또는 보조사업자에게 보고해야 한다고 규정하였다. 따라서 보고범위를 확대함으로써 투명한 보조금 운용을 도모하고 있다. 중앙관서의 장은 보조사업 또는 간접보조사업의 수행상황을 파악하기 위하여 필요한 경우 현장조사를 할 수 있도록 하였다. 기존의 법률과 달리 개정된 법률은 보고의무를 간접보조사업자까지 확대하여 간접보조사업자도 간접보조사업실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장 또는 보조사업자에게 제출하여야 한다고 규정하였다[60].

중앙관서의 장은 보조사업실적보고서를 받은 경우에 보조사업의 실적이 법령의 규정, 보조금의 교부결정의 내용 또는 법령에 의한 중앙관서의 장의 처분에 적합하지 않다고 인정될 때에는 보조사업자에 대하여 보조사업의 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률은 교부결정의 시정명령 규정과 함께 취소 규정을 두고 있어 중앙관서의 장은 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다[61]. 취소규정은 간접보조사업자에게도 적

---

59) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제16조, 제17조, 제21조.

60) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제22조, 제25조, 제27조.

61) 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음에 해당하는 경우에는 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있음
1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의

용되어 2011년 10월 법률의 개정으로 간접보조사업자에 관한 취소규정에도 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 간접보조금을 교부받은 경우가 추가되어 보조사업자에 관한 취소규정과 유사해졌다[62].

보조금이 지급되는 대상사업·경비의 종목·국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다[63]. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령은 89개 대표 보조사업의 기준보조율을 제시하여 중앙정부와 지방자치단체의 기준보조율을 규정하고 있다(부록 참조).

2) 지방재정법

지방재정법은 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본원칙을 정해 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적으로 하며, 지방재정이란 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동을 말한다[64].

지방재정법은 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없지만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 ① 법률에 규정된 경우 등[65]과 ② 공공기관에 지출하는 경우에는 지출이 가능하다고 규정함으로써 지자체 차원에서의 보조금 지원에 대해 근거 규정을 제시하고 있다[66]. 이 조항에서 공공기관이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방

처분을 위반한 경우.

3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우.

62) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제30조, 제31조.

63) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조.

64) 지방재정법 제1조, 제2조.

65) 1. 법률에 규정이 있는 경우.
2. 국고보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우.
3. 용도를 지정한 기부금에 의한 경우.
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우.

66) 지방재정법 제17조.

자치단체가 권장하는 사업을 하는 ① 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관 및 ② 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인[67]을 말한다.

국가는 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의해 처리해야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우 국가에서 부담해야 하는 경비를 전부 또는 일부를 부담하며, 국가가 해야 할 사무를 지방자치단체 또는 기관에 위임할 경우 소요경비의 전부를 지방자치단체에 교부해야 한다[68]. 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율의 구체적인 내용은 부록에서 살펴볼 수 있다.

다. 사회단체보조금지원에 관한 조례

각 지자체는 사회단체보조금지원에 관한 조례를 제정하여 지방재정법 제17조 및 동법시행령 제29조의 규정에 의하여 사회단체에 대한 보조금을 관리하고 있다. 이를 통해 보조금의 효율적인 운영을 도모하고, 보조금을 관리하기 위해 필요한 사항을 정하고 있다.

지자체별 조례는 보조단체의 범위, 보조사업의 범위, 지원계획의 수립·공고 및 신청방법 등을 규정하고 있다.

경주시는 사업비지원대상 보조단체의 범위를 공익 활동을 주목적으로 하는 법인 또는 단체[69]로 정하고 있다. 동 조항은 ① 법령 또는 조례에 지원근거가 없는 단체와 ② 친목 성격 또는 영리사업을 목적으로 하는 단체 및 ③ 기타 개인, 기업체, 언론사, 정당 지원단체 등 사회단체로 볼 수 없는 경우 보조금 지원대상에서 제외하고 있어 지원 단체의 범위를 공익단체에 국한하고 있다.

---

67) 지방세법시행령 제29조.

68) 지방재정법 제21조.

69) 1. 법령 또는 조례에 근거하여 보조할 수 있는 단체.
2. 시가 권장하는 사업으로서 보조금을 지원하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 단체.

시장은 매년 사회단체보조금지원계획을 수립해야 하고, 수립한 사회단체보조금지원계획을 일정기간 동안 시 공보, 시 홈페이지 등에 공고하도록 하고 있다(부록 4 참조). 또한 보조금을 지원받으려는 사회단체의 장은 사회단체보조금지원계획에 따라 보조금지원신청서를 시장에게 제출해야 한다. 따라서 각 사회단체가 사회단체보조금지원계획에 따라 보조금지원을 신청할 수 있도록 관련 규정을 구축하고 있다.

시장은 보조금 지원신청서가 접수되면 보조금 지원의 필요성·타당성 등을 검토한 의견서를 첨부하여 사회단체보조금지원심의위원회에 회부하여 심의하게 하고, 위원회는 심의결과를 종합하여 보조금지원대상 및 지원규모 등을 포함한 심의결과서를 시장에게 제출한다. 시장은 위원회가 제출한 심의결과서를 바탕으로 사회단체별 보조금집행 계획안을 작성하여 시의회에 다음연도 예산안 승인요구 시 제출하여야 하며, 시의회의 예산안 승인으로 계획을 확정한다.

시장은 시의회에서 확정한 보조금 집행계획을 당해 사회단체의 장에게 통보하고 그 내용을 홈페이지에 게재해야 한다. 위원회는 ① 사회단체가 제출한 사업계획의 적정성 및 사업비지원에 관한 사항 및 ② 사회단체 운영비 지원에 관한 사항뿐만 아니라 사회단체보조금 운영 및 실적평가에 관한 사항도 검토하도록 하고 있다.

또한 경주시 사회단체보조금 지원에 관한 조례는 보조금을 교부받은 사회단체의 장은 사업추진 실적, 사업비 정산, 자체 평가내용 등이 포함된 보고서를 제출해야 하며, 시장은 매년 사회단체보조금 지원에 대하여 평가를 실시하고, 그 결과를 다음 연도의 사회단체 보조금 운영 및 지원에 반영해야 한다고 규정하고 있어 보조금에 대한 시장의 평가의무가 규정되어 있다.

4. NPO를 통한 사회복지사업의 사례

본 절에서는 사회복지사업 중에서 한 가지 사업을 선택하여 사례연

구를 수행한다. 사례연구를 통하여 사회복지사업에 대한 국고보조금의 전달체계, 중앙정부・광역자치단체・기초자치단체 간의 재원분담 비중, 사회복지사업의 성과에 대한 평가 및 그 결과에 대한 피드백 등 실태를 소개하고 문제점 등을 분석하여 개선을 위한 정책방향을 제시하고자 한다. 여러 가지 다양한 사회복지사업 중에서 사례연구를 위한 복지사업의 선택은 복지사업의 성과에 대한 평가제도가 정착되어 있고, 그 결과에 따라 피드백이 주어지는 자활지원사업을 대상으로 한다.

자활지원사업은 2000년 10월 '국민기초생활보장법'이 시행되면서 근로능력이 있는 수급자의 자활지원을 위하여 시작되었다. 국민기초생활보장법에 따른 근로 능력이 있는 수혜 대상자는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지원한다. 정부에서는 수급자의 근로능력・가구여건・취업상태・자활욕구 등을 고려하여 가구별 자활지원 계획을 수립하고, 이에 따른 자활프로그램을 실시하고 있다. 물론 도덕적 해이를 방지하기 위하여 자활사업 참여조건을 이행하지 않으면 본인 생계급여의 일부 또는 전부를 지급하지 않도록 되어 있다.

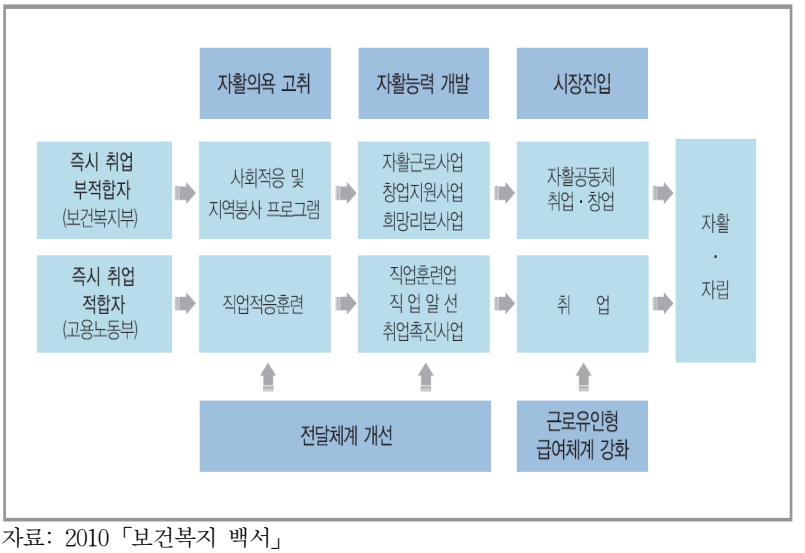
자활사업프로그램은 단계적 발전전략에 따라 구성되어 있으며, 참여자의 근로능력과 수준을 점진적으로 향상시켜 궁극적으로 자립의 단계에 이르게 하는 것을 목표로 한다. 프로그램은 단계별로 다음과 같이 구성되어 있다.

(1) 디딤돌사업(사회적응프로그램)
(2) 자활근로
(3) 자활공동체/직업알선・창업지원프로그램

자활사업프로그램은 [그림 3-2]와 같이 보건복지부사업과 고용노동부사업으로 구분된다. 자활공동체・자활근로 등 즉시 취업이 어려우며 밀착관리가 필요한 참여자는 보건복지부의 사업에 직업훈련・취업촉진사업 등 즉시 취업이 가능하며 밀착관리가 불필요한 참여자는 고용

노동부의 사업에 참여하게 된다.

[그림 3-2] 자활사업 단계별 추진체계



자료: 2010「보건복지 백서」

보건복지부사업 중에서 사회적응 프로그램에 해당하는 디딤돌사업의 경우 근로의욕이 매우 낮거나 알코올 또는 심리적 문제 등으로 가정이나 사회에 적응이 어려운 수급자를 대상으로 근로의욕 고취를 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 체계적인 상담·치료와 사회적응 교육을 정신보건센터 등 40개소의 실시기관에서 2010년 약 1만 3천명에 대하여 실시하였다.

디딤돌사업의 다음 단계에 해당하는 자활근로사업은 자활의지는 있으나 근로능력이 다소 미흡한 저소득층을 대상으로 근로능력의 향상을 목적으로 하는 프로그램이다. 자활능력과 사업유형에 따라 근로유지형, 사회서비스 일자리형, 인턴형, 시장진입형으로 구분된다.

2003년부터는 5대 표준화사업을 선정하여 가급적 모든 지역자활센터가 참여하도록 유도하고 있는데 간병도우미, 집수리, 청소, 음식물·

폐기물 재활용 등의 사업이 포함된다. 농어촌 등 지역특성을 감안하여 지역특화사업인 영농사업과 외식사업 등 전략사업도 개발하여 시행하고 있으며, 전체 자활근로사업은 2010년 말 현재 약 6만 2천명이 참여하였다.

자활사업의 단계별 추진체계 중에서 마지막 단계에 해당하는 시장진입단계의 프로그램으로 자활공동체가 있다. 이는 2인 이상의 수급자 등이 근로・생산・판매・소득공동체 등을 결성하여 자립기반을 다지는 공동출자방식의 사업으로, 일반적으로 시장진입형 자활근로사업이 발전하여 수익성이 확보되면 해당 사업단의 참여자들 주도로 사업자등록 등을 통한 독립채산제 형태로 창업하는 형태이다.

자활공동체 활성화를 위하여 정부는 각종 지원정책을 수행하고 있다. 자활기금 및 마이크로크레딧을 활용한 점포임대 등 사업자금융자, 국공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선위탁, 조달구매 시 공동체 생산품의 우선 구매 등의 정책이 해당한다. 2010년 말 현재 1,243개의 자활공동체에 약 7만 9천명이 참여하였고, 1인당 월평균 95만원의 소득을 올리는 등 자활 성공의 가능성이 높아지고 있다.

자활사업 단계별 추진계획의 자활능력 개발단계에 속하지만 밀착사례관리가 필요한 프로그램으로 '희망리본 프로젝트'가 있다. 이 프로젝트는 2009년에 도입되었으며, 2010년 4개의 시도로 확대되어 약 3,200명을 대상으로 하는 성과관리형 자활시범사업이다. 이 프로젝트의 특징은 수행기관의 경쟁공모 및 실적에 따른 예산지원 등 차별화된 관리방식에 있다. 본 프로젝트를 통하여 2011년 5월 기준으로 2010년 대상자 취・창업률은 54%, 탈수급률은 13%를 기록하여 기존 사업대비 높은 성과를 나타내고 있다.

고용노동부 사업은 고용지원센터가 즉시 취업적합자에 대하여 제공하는 프로그램으로 직업적응훈련, 자활직업훈련, 자활취업촉진사업 등이 운영되었으나, 2009년에 저소득층 취업패키지 지원사업으로 통합되

었다.

가. 자활지원사업 인프라

자활사업을 지원하는 인프라로 지역자활센터, 광역자활센터, 중앙자활센터 및 민간기관 등이 있다. 지역자활센터는 자활사업의 핵심기관으로 자활근로사업 수행, 자활공동체 창업지원, 취업알선 등 자활의 중추적인 역할을 수행하고 있다. 국민기초생활보장법 시행 이후 자활지원센터를 지역자활센터로 개편하였으며, 1996년 시범사업 당시 20개소가 2003년 209개소, 2010년 247개소로 대폭 증가하였다.

광역자활센터는 지역단위에서 단편적으로 시행되는 사업을 광역단위에서 공동추진 및 네트워크 구축 등을 통해 활성화하기 위해 2003년 3개 지역, 2008년 3개 지역, 2010년 1개 지역을 추가하여 총 7개 지역에서 운영되고 있다.

중앙자활센터는 2008년 중앙단위에서 정보를 집적・관리・분석하고, 자활사업을 체계적이고 효율적으로 관리하기 위해 설치되었다. 본 센터의 주요 기능은 빈곤진입・탈출경로 등 근로능력이 있는 수급자를 관리하고, 자활지원을 위한 조사・연구・교육 및 홍보사업과 기관간의 협력체계 및 정보 네트워크를 구축하여 자활사업의 컨트롤타워 역할을 수행한다.

마지막으로 민간기관이 실질적으로 자활사업에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 시・군・구별로 사회복지관・정신보건센터 등 다양한 민간기관이 자활사업 실시기관으로 적극 활용되어 사회적응 프로그램에 해당하는 디딤돌사업 등을 수행하고 있다.

나. 자활지원사업에 대한 평가제도

사회복지사업은 성격상 성과에 대한 평가가 어려운 특성이 있다. 그

럼에도 정부는 사회복지사업의 성과평가를 위한 노력을 경주하고 있다. 그러나 각 사회복지사업의 성격을 반영하는 평가시스템이 아직 정착되어 있지 않다. 따라서 평가가 이루어졌다고 하더라도 그 결과를 토대로 피드백이 이루어지는 시스템은 작동하지 않고 있다고 할 수 있다. 사회복지사업 중에서 상대적으로 성과의 측정 및 평가가 분명한 자활지원사업은 현재 평가가 이루어지고 있고, 그 결과에 따라 예산반영 등의 피드백이 주어지는 시스템을 구축하고 있다.

〈표 3-9〉는 자활센터의 성과평가를 위한 평가항목 및 배점내역이다. 자활참여자 수 및 자활성공률에 가장 큰 배점이 배정되어 있다. 자활성공률에 해당하는 자활사업에 참여한 수급자 중 탈수급자의 비중은 2006년 6.0%, 2007년 6.3%, 2008년 6.7%, 2009년 7.7%, 2010년 9.0%로 점차 증가하는 추세이나, 규모 면에서 낮다는 지적을 받고 있다. 자활참여자 수는 지역의 경제여건 같은 특성에 따라 차별화될 수 있는 여지가 있으므로 일률적으로 평가하는 데는 문제의 소지가 있을 수 있다.

사회복지사업의 성과에 대한 평가는 국가의 재정으로 수행되는 사업의 효율성을 제고하기 위한 것이다. 사회복지예산이 가파르게 증가하는 최근의 추세를 고려할 때 사회복지사업의 특성상 성과에 대한 평가에 어려움이 있지만, 최대한 객관적인 지표를 발굴하여 성과를 평가하고, 그 결과를 토대로 피드백이 이루어지도록 시스템을 개발하는 노력이 우선되어야 할 것이다.

〈표 3-9〉 경주시 자활센터 평가지표

지표명		주요 변경사항('09→'11)		
		내용	'09 배점	'11 배점
총점			100	100
① 참여지수	자활참여자 수	• 바우처사업 수급자 제외 • 배점증가 • 배점구간 확대(6→11)	20	28
② 자활성과	자활성공률	• 자활사업 미참여자 제외 • 자활성과내용: 취업성공패기지사업 추가 • 배점감소	23	20
	취업유지율	• 취업유지 기간구분 및 확대(3월, 6월) • 배점증가	3	7
③ 자활공동체 지원	자활공동체 수	• 배점구간 확대(4→6) • 배점증가	7	10
	자활공동체 참여자 1인당 월평균급여액	• 배점구간 축소(6→3) • 배점감소	10	3
	자활공동체 생존율	• 배점구간 확대(3→4)	3	3
④ 사업단 운영	시장진입형 • 1인당 월평균 매출액	• 월평균 수익금을 매출액으로 변경 • 배점감소	12	10
	사회적일자리형 • 1인당 월평균 매출액 • 서비스이용자 만족도	• 월평균 수익금을 매출액으로 변경 • 배점감소	8	8
⑤ 교육 및 지역사회 자원활용	참여자 직무교육 이수율	• 법정 의무교육 실적 제외 • 배점구간 축소(5→4) • 배점감소	6	4
	종사자 직무교육 이수자 수 비율	• 교육 이수시간을 최소 이수시간 이수자 수 비율로 변경 • 배점구간 확대(3→4) • 배점감소	6	4
	외부자원 동원	• 산출식을 동원 유무에서 동원내용별(자금, 물품) 금액 및 건수로 변경 • 배점구간 확대(2→4) • 배점감소	2	3

자료: 경주 자활센터 내부 자료

5. NPO를 통한 사회복지사업에 대한 종합적 평가

앞에서 논의한 바와 같이 사회복지사업의 공급을 정부가 직접 수행하지 않고 NPO에 위탁공급하여 수행하는 것이 최근의 추세이며, 향후에도 지속적으로 그 비중이 커질 것으로 예상된다. 본 절에서는 선행연구에서 이론적으로 논의되었던 NPO를 통한 사회서비스 위탁공급의 장단점을 우리나라 사회복지사업을 대상으로 분석한다.

NPO를 통한 사회서비스 위탁공급의 장단점은 다음과 같이 요약된다.

[장점]

(ⅰ) 정부조직이 비대해지는 현상을 회피
(ⅱ) 민간조직의 전문화된 지식, 특화된 기술 및 장비 등을 활용
(ⅲ) 시장에서와 같이 경쟁을 통해 효율성을 제고하고 비용을 절감
(ⅳ) 서비스 공급의 시기와 종료의 시기를 유연하게 조절

[단점]

(ⅰ) NPO의 수가 충분하지 않은 경우 경쟁을 통한 위탁공급자 선정에 제약
(ⅱ) NPO가 수행한 서비스의 질적 수준에 대한 평가의 어려움
(ⅲ) NPO의 공급자로서의 역할을 모니터링하기 위한 정보와 비용이 소요

2010년 3월 말 기준으로 중앙정부의 사업과 관련하여 NPO를 지원하는 사업의 수는 모두 1,024개이며, 16개 광역자치단체와 관련된 사업의 수는 8,158개이다. 사회서비스 중 사회복지 분야에 국한하여 보더라도 〈표 3-3〉에서 보는 바와 같이 그 전체규모가 5,832억 3,600만원으로 매우 큰 것을 알 수 있다. 이와 같이 많은 수의 사업을 정부에서 직접

수행한다면, 상당한 규모의 행정조직 확대 및 인원의 증가가 필요할 것이다. 그러나 이와 같은 사업을 민간 NPO에 위탁 공급함으로써 정부조직의 비정상적인 팽창현상을 막을 수 있는 긍정적인 효과가 있다.

〈표 3-3〉에서와 같이 사회복지분야만 보더라도 그 분야가 매우 다양하고 전문성을 띠고 있는 것을 알 수 있다. 사회복지분야가 8개의 영역으로 세분되며, 그 구체적인 영역을 보면 아동 및 청소년, 장애인, 노인, 보육, 보건의료 등 상당히 전문적인 영역으로 구성되어 있다. 이와 같은 분야에서 요구되는 사회서비스를 공급하기 위해서는 각 영역에 특화된 프로그램과 그것을 효과적으로 운용할 수 있는 전문인력이 필수적이다. 이와 같은 특성의 서비스를 정부가 직접 수행한다면, 다양한 분야에서 많은 전문인력을 양성해야 하고, 또 특성화된 서비스에 요구되는 기술 및 시설도 갖추어야 하기 때문에 막대한 비용과 시간이 소요될 것이라 예상할 수 있다. 민간 NPO에 이와 같은 사회복지서비스를 위탁하여 공급하면 정부는 비용의 절감뿐만 아니라 같은 비용에 대한 효율성도 제고할 수 있다고 판단된다.

정부가 제공하려는 다양한 사회서비스를 민간 NPO에 위탁하여 앞에 언급한 바와 같이 여러 가지 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 위탁하는 NPO를 선정하는 과정에서 경쟁을 통해 최적의 서비스를 제공할 수 있는 NPO를 발굴하고, 그 기관에 사회서비스를 위탁함으로써 제공되는 서비스 비용 대비 우수한 품질의 서비스를 보장받을 수 있는 편익도 있다.

현재 정부가 제공하는 사회서비스 중 상당부분은 공모를 통해 사업을 수행할 주체를 선정하고 있다. 본 장에서 사례로 소개한 자활사업은 최근 '희망리본 프로젝트'가 시범사업으로 시행되고 있는데 이 프로젝트는 수행기관을 경쟁공모를 통해 선정하고, 실적에 따라 예산지원을 차별화하는 관리방식으로 운영하고 있다. 본 프로젝트의 결과 취업·창업률과 탈수급률이 기존 사업과 비교하여 높은 성과를 보이고

있는 것은 경쟁방식의 위탁공급이 사업의 효율성을 제고한 사례라 평가할 수 있다.

이상에서는 사회서비스를 민간 NPO에 위탁 공급함으로써 발생하는 여러 가지 편익에 대해서 논의하였다. 우리나라에서 공급되고 있는 사회서비스를 대상으로 분석하여 볼 때 정부가 직접 사회서비스를 수행하는 경우보다 상당한 편익이 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 사회서비스를 민간 NPO에 위탁공급할 때 편익만 발생하는 것은 아니며, 여러 여건이 갖추어지지 않을 때 오히려 비용이 발생할 수도 있음을 고려해야 한다.

위에서 NPO를 통한 사회서비스 위탁공급의 단점으로 명시한 바와 같이 경쟁할 수 있는 민간 NPO의 수가 충분하지 않은 경우 오히려 사회서비스 지출의 비효율이 발생할 수 있다. 이와 같은 현상은 사회복지의 영역에 따라 차별화되며, 특히 기초자치단체에서 수행하는 위탁공급 서비스에서 발생한다. 광역자치단체도 서비스를 위탁하는 NPO의 수가 어느 정도 경쟁구도를 유지할 수 있으나, 기초자치단체는 NPO의 수가 부족하여 사실상 경쟁이 이루어지지 않는 경우가 발생하고 있다. 이와 같은 문제는 단기간에 해결할 수 있는 문제가 아니므로 기존 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화하여 발생할 수 있는 비효율을 예방하는 노력이 우선되어야 할 것이다.

NPO가 수행하는 정부위탁 사회복지서비스의 품질에 대한 평가는 매우 어려운 분야로 인식되고 있다. 현재 보육 등의 분야에서 성과평가가 수행되고 있으나, 그 결과에 대한 피드백이 현실적으로 이루어지고 있지 않아 평가제도의 실효성이 크지 않은 것이 현실이다. 평가결과의 피드백이 이루어지지 않는 가장 큰 이유는 민선 지방자치단체장이 정부지출의 효율성 제고를 위하여 지역에 기반을 둔 NPO와 불편한 관계를 형성할 동기가 없기 때문이다. 즉, 지방자치단체장에게 평가의 책임을 요구한다면 실효성을 기대하기 어렵기 때문에 중앙정부에서 표준화된 평가시스템을 구축하여 모든 지방자치단체가 사용하고

그 결과를 NPO 선정에 활용하도록 의무화할 필요가 있다고 판단된다. 동시에 이와 같은 평가시스템을 운영하여 그 결과를 데이터베이스화 하면 NPO를 모니터링하기 위한 정보수집 비용을 크게 절감할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 사회복지기관의 효율성 및 성과측정

정부의 사회서비스를 NPO에 위탁공급하는 경우 위탁받은 NPO가 얼마나 효율적으로 서비스를 공급하는지를 분석하는 것이 필요하다. 정부가 제공하는 사회서비스 중 사회복지서비스가 가장 대표적으로 NPO들에게 공급을 위탁하는 경우이다. 현재 급격히 증가하는 사회복지서비스의 증가세를 감안할 때 향후 사회복지서비스 분야에 대한 정부의 재정이 가장 빠르게 증가함에 따라 NPO에 대한 위탁공급 또한 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 본장에서는 민간 비영리조직에 위탁되어 공급되는 사회복지서비스의 생산과 공급이 얼마나 효율적으로 이루어지는지에 초점을 맞춘다. 그런데 사회복지서비스는 종류도 매우 다양할 뿐 아니라 각 서비스가 갖는 성격, 내용, 그리고 전달체계도 상이하기 때문에 일률적으로 사회복지서비스의 효율성과 성과측정 등을 논의하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 정부의 중요한 사회복지서비스에 해당하는 보육서비스를 대상으로 분석을 수행한다. 분석은 보육서비스를 공급하는 ① 보육시설과 일반적인 사회복지서비스를 공급하는 ② 사회복지기관의 두 가지 사례를 대상으로 한다. 보육시설과 사회복지기관의 경우 거의 대부분이 민간의 비영리조직이 직접 운영하거나 또는 위탁운영을 통해 서비스 공급이 이루어지고 있어 본 연구의 목적에 부합하기 때문이다.

우선 보육시설에 대한 사례는 2002년 이후 정부지원의 규모가 가장 급속히 증가할 뿐 아니라 보육서비스의 사회경제적으로 갖는 의미 또한 매우 중요하다. 왜냐하면 보육서비스는 사회복지서비스로서 저소득층에 국한되지 않고 출산율이 사회적으로 심각한 상황에서 모든 소득계층에 걸쳐 큰 영향을 미치는 서비스이기 때문이다. 보육시설의 효율

성을 분석하기 위하여 보육시설의 비용함수를 추정하고, 이를 통해 보육시설이 보육서비스의 생산에 영향을 미치는 변수들을 확인한다. 이러한 과정을 통하여 현행 보육시설에 대한 정부의 보육정책이 어떤 의미를 갖는지를 파악하고자 한다. 또한 보육시설의 경우 위탁기관들에 대한 성과측정의 과정과 성과측정의 결과가 정부의 정책에 반영되는 과정을 논의한다. 두 번째, 사회복지서비스를 위탁 공급하는 사회복지시설의 사례논의에서는 사회복지기관의 평가와 정부지원의 연계에 대해 중점적으로 논의한다. 사회복지기관의 경우 서울을 제외한 지역에서는 사회복지기관에 대한 평가를 시행하고 있지만 성과평가의 결과가 재정지원에 연계되지는 못하는 실정이다. 그러나 전국 최초로 평가와 정부지원을 연계하는 제도를 도입한 서울시에서는 사회복지기관에 대한 평가결과가 정부지원에 어떻게 연계되고 있는지를 논의함으로써 향후 전국적으로 어떤 기준에 따라 성과평가가 지원에 연계되어야 하는지를 보여 줄 수 있는 사례이기 때문에 논의에 포함한다.

1. 보육시설

가. 보육정책의 사회경제적 의미

정부가 수행하는 복지정책의 중요한 사례 중의 하나로 보육정책을 들 수 있다. 보육정책은 출산율 저하라는 사회적 문제가 심화되면서 젊은 인구의 감소가 향후 우리 경제에 미칠 영향의 심각성에 비추어 볼 때 매우 중요한 의미를 갖는 정부의 사회서비스 정책이다. 또한 보육정책은 우리 사회 모든 계층에 걸쳐 사회 전반에 영향을 미치는 문제일 뿐만 아니라, 저소득층이 특히 다른 계층에 비해 매우 심각하게 영향을 받는다는 점에서는 대표적인 저소득층을 배려한 사회복지정책 프로그램의 성격도 갖는다. 고소득층 또는 상대적으로 경제적인 여력이 있는 중산층들에 비해 보육의 문제로 저소득층이 겪는 경제적인

고통이 더 클 뿐 아니라 저소득층의 자녀들의 교육에 심대한 영향을 미치게 되기 때문에 향후 다음 세대에도 사회계층 간 불평등의 심화라는 결과를 가져올 수 있는 문제이기도 하다. 따라서 영유아 시기부터 정부는 적극적인 보육정책을 시행하여 사회의 저출산 문제를 해결하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라 계층 간 불평등을 해소하는 데 기여할 수 있다.

우선 정부의 보육정책은 지원 대상을 기준으로 할 때 영유아를 가진 가정을 지원하는, 즉 수혜자에게 보육비를 직접 지원하는 정책과 보육서비스를 생산・공급하는 보육시설에 대해 재정적으로 지원함으로써 수혜대상자들에게 질이 좋은 보육서비스를 공급하도록 하는 보육시설에 대한 지원정책으로 구분된다. 현행 사회복지정책으로서의 영유아 보육정책은 보건복지부, 교육과학기술부, 고용노동부, 그리고 농림수산식품부 등의 4개 정부부처에서 시행하는 정책들로 구성된다. 이 중에서 가장 커다란 비중을 차지하는 분야가 보건복지부의 영유아 보육정책이다. 교육과학기술부의 보육정책은 유아교육 정책의 일원으로 유아교육의 기회 확대를 목적으로 하고 있다. 이 밖에 고용노동부는 직장의 보육시설 지원이라는 직장에서의 보육정책을 지원하기 위한 정책이며, 농림수산식품부는 농어업인의 영유아 양육비를 지원하는 특정한 지역과 직업군을 대상으로 한 보육정책이라는 특징을 갖는다.

이상에서 설명한 정부 4개 부처의 보육정책 중 농림수산식품부의 보육정책은 농지소유면적이 일정한 수준 이하(5ha 미만)이며 일정한 수준 이하의 농외소득(연 4,000만원)의 미취학 아동이 있는 농어업인 가계에 정부 보육료의 일정 부분을 지원한다. 따라서 농림수산식품부의 보육정책은 수혜자에게 직접적으로 보육비를 지원하는 방법으로만 되어 있고, 고용노동부의 보육정책은 직장의 보육시설을 지원하는 정책만으로 구성되어 있다. 또한 교육과학기술부의 보육정책은 3~5세의 유아를 대상으로 유아교육의 공교육화를 위해 유아학비를 저소득

층 수혜자에게 직접 지원하는 정책과 공립보육시설의 역할을 높이기 위해 공립유치원의 설립을 재정적으로 지원하는 정책으로 구성된다. 그러나 보건복지부의 보육정책은 0~5세의 영유아를 대상으로 한 보육정책으로서 수혜자인 가계에 보육비를 소득별로 차등해서 지원하는 정책과 보육시설을 지원하는 정책의 두 가지로 구성된다.

〈표 3-10〉 보육정책의 구성

보건복지부	교육과학기술부	고용노동부	농림수산식품부
보육료 지원 보육시설 지원	보육료 지원 (3~5세) 공립보육시설 설립지원	직장보육시설지원 (여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상의 직장) (고용보험기금 지원)	농어업인 보육료 지원 (2004년부터 시행)

자료: 유희정 외, 『2009년 전국보육실태 조사 - 보육시설 조사 보고서』, 보건복지가족부・여성정책연구원, 2009를 참조하여 작성

보육영유아 중 보육시설을 이용하는 영유아의 현황을 보면 2002년 전체 총 372만 13명의 영유아 중 80만 91명이 보육시설을 이용해 보육률은 21.5%였으나, 이후 보육시설의 이용률이 높아져서 2010년에는 총 264만 8,490명의 영유아 중 127만 9,910명의 영유아들이 보육시설을 이용해서 보육률은 48.3%로 두 배 이상 증가했다. 이처럼 보육시설을 이용하는 영유아의 비율이 증가한 이유는 보육시설의 영유아의 수가 2002년 80만 991명에서 2010년 127만 9,910명으로 증가한 반면 출산율의 저하로 총영유아 수가 감소한 데도 기인한다. 그러나 보육률이 증가한 더 중요한 이유는 영유아 수의 감소에도 불구하고 보육시설을 이용하는 수가 증가하는 것을 목표로 한 정부 보육정책의 확대에서 찾을 수 있다.

〈표 3-11〉 연도별 보육시설 이용 영유아 현황

(단위: 명, %)

연도	총영유아수	보육영유아 수	보육률
2002	3,720,013	800,991	21.5
2003	3,598,194	858,345	23.9
2004	3,497,255	891,028	25.5
2005	3,158,538	941,388	29.8
2006	3,011,800	1,040,361	32.9
2007	2,880,788	1,099,933	38.2
2008	2,744,597	1,135,502	41.4
2009	2,691,497	1,482,416	55.1
2010	2,648,490	1,279,910	48.3

자료: 보건복지가족부(2010). 『보육통계』
출처: 여성정책연구원

2010년 현재 영유아들이 이용하는 보육시설의 형태를 보면 민간 보육시설을 이용하는 영유아 수가 72만 3,017명으로 전체 이용 영유아 수의 56.4%를 차지하여 가장 높고, 가정 보육시설 21.9%, 국공립 보육시설 10.7%, 그리고 법인 보육시설 8.9%, 그 외 직장 보육시설 1.7%, 부모협동 보육시설 0.1%의 순으로 되어 있다.

〈표 3-12〉 보육영유아 현황(2010. 12.)

(단위: 명, %)

구분	계	국·공립	법인	민간			부모협동	가정	직장
				소계	법인외	민간개인			
영유아 수	1,279,910	137,604	114,054	723,017	51,126	671,891	1,898	281,436	21,901

자료: 보건복지가족부(2010). 『보육통계』(2010. 12. 현재)
출처: 여성정책연구원

나. 보육정책을 위한 재정지원의 규모

이상에서 설명한 보건복지부, 교육과학기술부, 고용노동부, 농림수산식품부 등 4개 부처의 보육정책을 위해 중앙정부의 재정인 국비가 지원되고 있다. 그러나 보육정책을 지원하기 위한 재정은 중앙정부의 재정에만 국한되어 있는 것이 아니다. 중앙정부의 국비를 통한 보육정책의 지원은 지방자치단체로 이관되어 지방자치단체의 재정과 합쳐져서 보육비를 지원하거나 보육시설을 지원하게 되기 때문에 실제로 보육정책을 지원하는 재정의 규모는 국비와 지방비를 합친 금액이 된다. 〈표 3-13〉에서 볼 수 있듯이 2002년 이후 시행된 보육정책을 위한 재정의 규모는 2002년 GDP 대비 0.118%에서 2009년의 0.463%로 크게 증가하였다. 2002년 국비 2,461억원, 지방비 5,612억원으로 총 8,073억원이 지원되었다. 이 중에서 보육정책(2008년 이후 여성가족부에서 보건복지부로 이관)의 규모가 4,411억원, 유아교육정책(교육과학기술부)으로 3,556억원, 직장보육정책(노동부)으로 106억원이 지원되어 보육정책의 규모와 유아교육정책의 규모가 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 이후 현 보육정책의 규모가 지속적으로 증가하여 2010년에는 4조 2,889억원으로 유아교육정책의 지원규모 1조 2,395억원에 비해 3배 이상 큰 규모로 증가하였다. 따라서 2010년 현재 보육정책은 재정지원의 규모로 볼 때 보건복지부의 보육정책이 가장 중요한 역할을 담당하고 있다.

보건복지부를 위시해서 4개의 정부부처가 보육정책을 시행하고 있지만 사회복지서비스로서의 보육서비스의 주요 정책은 보건복지부가 수행하고 있기 때문에 여기서는 보건복지부의 보육정책을 중심으로 논의한다. 보건복지부의 보육정책과 더불어 고용노동부가 고용보험에서 지원하는 직장보육시설을 합쳐 설립한 보육시설의 현황을 보면 2010년 현재 총 3만 8,021개소로서 2003년의 2만 4,142개소에서 1만 4,000여개소가 증가한 것으로 나타났다. 이 또한 보육정책에 대한 본격적인 시행으로 인한 결과이다.

〈표 3-13〉 보육, 유아교육 및 농업인 양육비 지원 예산

(단위: 억원, %)

구 분		국 비	지방비	계	GDP 대비 비율
2002	보육	2,147	2,264	4,411	0.065
	유아교육	208	3,348	3,556	0.052
	노동부	106		106	-
	계	2,461	5,612	8,073	0.118
2003	보육	3,120	5,141	8,261	0.114
	유아교육	257	3,568	3,825	0.053
	노동부	246		246	-
	계	3,623	8,709	12,332	0.170
2004	보육	4,050	6,569	10,619	0.136
	유아교육	420	4,053	4,473	0.057
	노동부	127		127	-
	농업인양육비	604		604	0.008
	계	4,899	10,622	15,823	0.203
2005	보육	6,004	10,046	16,050	0.198
	유아교육	966	5,512	6,478	0.080
	노동부	151		151	
	농업인양육비	448		448	0.006
	계	7,345	15,558	23,127	0.285
2006	보육	7,913	12,441	20,354	0.240
	유아교육	2,056	6,370	8,426	0.099
	노동부	139		139	0.002
	농업인양육비	637		637	0.008
	계	10,745	18,811	29,556	0.349
2007	보육	10,435	12,483	22,918	0.254
	유아교육	2,171	7,524	9,695	0.108
	노동부	161		161	0.002
	농업인양육비	1,015		1,015	0.011
	계	13,782	2,007	337,879	0.375
2008	보육	14,678	15,300	29,978	0.317
	유아교육	2	10,119	10,121	0.107
	노동부	174		174	0.001
	농업인양육비	988		966	0.010
	계	15,842	25,419	41,261	0.437
2009	보육	17,104	18,782	35,886	0.338
	유아교육	1	12,352	12,353	0.116
	노동부	158		158	0.001
	농업인양육비	812		812	0.008
	계	18,075	31,134	49,209	0.463
2010	보육	21,275	21,614	42,889	0.365
	유아교육	4	12,355	12,359	0.105
	노동부	396		396	0.003
	농업인양육비	812		812	0.007
	계	22,487	33,969	56,456	0.481

주: 2010년의 GDP대비 비율은 잠정 GDP 추계치로 산정

출처: 여성정책연구원

〈표 3-14〉 설립유형별 보육시설 현황

(단위: 개소, %)

연도	계	국공립	법인	민간			부모협동	가정보육	직장
				소계	법인외	민간개인			
2003	24,142 (100.0)	1,329 (5.5)	1,632 (6.8)	13,644 (56.5)	787 (3.3)	11,225 (46.5)	미분류	8,933 (37.0)	236 (1.0)
2004	26,903 (100.0)	1,349 (5.0)	1,537 (5.7)	14,728 (54.7)	966 (3.6)	12,225 (45.4)	미분류	10,583 (39.0)	243 (0.9)
2005	28,367 (100.0)	1,473 (5.2)	1,495 (5.3)	13,748 (48.5)	979 (3.5)	12,769 (45.0)	42 (0.1)	11,346 (40.0)	263 (0.9)
2006	29,233 (100.0)	1,643 (5.6)	1,475 (5.0)	13,930 (47.6)	1,066 (3.6)	12,864 (44.0)	59 (0.2)	11,828 (40.5)	298 (1.0)
2007	30,856 (100.0)	1,748 (5.7)	1,460 (4.7)	14,083 (45.6)	1,002 (3.2)	13,081 (42.4)	61 (0.2)	13,184 (42.7)	320 (1.0)
2008	34,993 (100.0)	1,826 (5.5)	1,458 (4.4)	14,275 (42.6)	969 (2.9)	13,306 (39.7)	65 (0.2)	15,525 (46.3)	350 (1.0)
2009	35,550 (100.0)	1,917 (5.4)	1,470 (4.1)	14,368 (40.4)	935 (2.6)	13,433 (37.8)	66 (0.2)	17,359 (48.8)	370 (1.0)
2010	38,021 (100.0)	2,034 (5.3)	1,468 (3.9)	14,677 (38.6)	888 (2.3)	13,789 (36.3)	74 (0.2)	19,367 (50.9)	401 (1.1)

자료: 보건복지가족부(2010). 『보육통계』
출처: 여성정책연구원

보육시설은 설립유형별로 보면 모두 6개 유형의 보육시설이 있으며, 보육시설에 대해서는 영유아보육법에서 규정하고 있다. 보육시설의 설치에 대해서는 국공립 보육시설을 제외하고는 모두 시장, 군수, 구청장 등 기초자치단체의 장에게 인가권이 부여되어 있다. 국공립 보육시설은 국가와 지방자치단체가 설립주체인 시설로서 직장 보육시설을 제외한 시설을 의미한다. 국공립 보육시설은 2003년 1,329개소에서 지속적으로 증가해 2010년 현재 2,034개소로 전체 보육시설의 5.3%를 차지하고 있다. 국공립 보육시설은 영유아보육법 제24조 2항에 근거해서

실제로는 민간의 83% 이상(2009년 현재) 민간 비영리단체 또는 개인들이 위탁운영을 담당하고 있으며 16% 정도를 직접 운영하고 있다. 그러나 국공립시설은 직접 운영하는 경우에도 공무원이 직접 운영하는 경우는 매우 적어 민간에 운영을 위탁하는 경우가 거의 대부분으로 볼 수 있다. 법인 보육시설은 '사회복지사업법'에 근거한 사회복지법인이 설치・운영하는 시설로서 2010년 1,468개소가 있어 전체의 3.9%를 차지하고 있다.

사회복지법인이 설립주체인 법인 보육시설은 2003년 이후 수가 감소하고 있어 전체 보육시설에서 차지하는 비중도 2003년 6.8%에서 크게 하락했다. 민간 보육시설은 사회복지법인이 아닌 비영리법인, 비영리단체, 개인 등이 설립・운영하는 시설로서 법인 외, 민간개인으로 구분되어 있다. 민간 보육시설은 상시 영유아 21인 이상을 보육할 수 있는 시설을 갖춰야 하는데 '어린이집'이라는 명칭을 갖는다. 2010년 전체 보육시설의 38.6%를 차지해 보육시설 중 가정 보육시설 다음 높은 비율이다. 민간 보육시설 중 민간개인 보육시설이 거의 대부분을 차지해 전체 보육시설의 36.3%를 차지하는 반면 법인외 보육시설은 전체 보육시설의 2.35%만을 차지한다. 부모협동 보육시설은 영유아의 보호자 15인 이상이 조합을 결성해서 설치・운영하는 보육시설로서 상시 영유아 11인 이상을 보육할 수 있는 시설을 갖춰야 한다.

가정 보육시설은 개인이 가정 또는 그에 준하는 곳에 설치・운영하는데 상시 영유아 5인 이상 20인 이하를 보육할 수 있는 시설을 갖는다. 2010년 현재 총 1만 9,367개소로서 전체 보육시설 수의 50.9%를 차지해 가장 비중이 높다.

직장 보육시설은 사업주가 사업장의 근로자를 위해 단독 또는 공동으로 사업장 내 또는 그에 준하는 인근 지역과 사원주택 등 사업장 근로자들이 밀집한 거주지역에 설치・운영하는 시설로 중앙정부와 지방자치단체의 공무원을 위해 설치하는 보육시설도 포함한다. 상시 영유아 5인 이상을 보육할 수 있는 시설을 갖추도록 하고 있으며, 여성근로

자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용하는 사업장의 사업주는 직장보육시설을 설치하여야 한다.

다. 보육정책을 통한 지원정책

정부가 보육정책을 통해 지원하는 방법은 수혜자에게 직접 보육료를 지원하는 방법, 양육수당을 지원하는 방법, 그리고 보육시설을 지원하는 세 가지 방법으로 구분된다. 그러나 본 연구의 범위가 보육시설에 직접 지원하는 경우만을 분석의 대상으로 하기 때문에 여기서는 보육시설을 지원하는 정책의 내용만을 소개한다. 그 내용은 다음과 같다.

정부의 보육시설을 지원하는 내용에는 우선 ① 국공립 및 법인 보육시설 지원 ② 장애아 보육지원 ③ 영아전담보육시설 지원 ④ 시간연장형 보육시설 지원 ⑤ 방과 후 보육시설 지원 ⑥ 기본보육료 지원 ⑦ 차량운영비 지원 ⑧ 민간보육시설 교재・교구비 지원 ⑨ 보육시설 기능보강비 지원 ⑩ 농어촌 보육교사 특별근무수당 및 보육시설 대체교사 지원 등 여러 형태로 이뤄지고 있다.

1) 인건비 지원

보육시설에 대한 지원은 인건비 지원과 인건비 외 지원으로 구분할 수 있다. 인건비의 지원은 국공립 보육시설과 법인 보육시설을 원칙으로 한다. 그러나 법인 외 보육시설 중에서 인건비를 지원받는 시설도 있다. 이 밖에도 시・도지사가 장애아 전담시설로 지정한 보육시설에 대해서도 인건비를 지원하고 있다. 장애아전담 보육시설과 장애아통합시설에 대해서도 인건비를 지원한다. 2004년 이전 영아전담시설로 인정받았거나 국고보조금으로 영아전담 신축비를 지원받은(국공립, 법인, 민간지정) 시설에 대해서 인건비를 지원한다.

〈표 3-15〉 국공립 및 법인 보육시설에 대한 지원 내용

국공립 및 법인 보육시설	
원장 인건비 80%(정원 21인 이상)	보육교사 인건비 지원 내용 -영아반 교사 인건비 80% -유아반 교사 인건비 30%

자료: 보건복지부, 『2009 보육사업안내』, 2009. 2.

2) 인건비 외 지원

보육시설에 대한 인건비외 지원에는 장애아 보육시설에 대해 기본 보육료, 그리고 농어촌 소재 보육시설 및 국공립, 법인, 민간 보육시설에 대해 차량유지비를 지원한다. 또한 민간 보육시설에는 교재, 교구비를 지원하고 있다.

이상 보육시설에 대한 지원에는 국공립 및 법인 보육시설에 대해 기본적으로 인건비를 지원하고, 장애아전담, 농어촌, 영어전담, 시간연장, 방과 후 등 특수한 경우에 인건비를 지원한다. 인건비 외의 지원은 차량유지비, 교재, 교구비 등 모든 형태의 보육시설에 대해 지원을 한다.

〈표 3-16〉 보육시설에 대한 지원 내용

국공립, 법인 보육시설	민간 보육시설 법인외,민간개인, 부모협동, 가정 보육시설		직장 보육시설
인건비 지원	영아 (0~2세)	유아 (3~5세)	- 사업주 보조 - 고용보험의 인건비 지원 - 보건복지부(시, 군, 구)의 시간연장보육지원 및 교재, 교구비 지원
	기본보육료		
인건비외 지원 (차량유지비 등)	인건비 외 지원 (차량유지비 등)		

자료: 유희정 외, 『2009년 전국보육실태 조사 - 보육시설 조사 보고서』, 보건복지가족부・여성정책연구원, 2009를 참조하여 작성

라. 보육시설에 대한 정부지원의 법적 · 제도적 근거

보육시설에 대한 정부 지원의 근거는 영유아보육법에 근거한다.

제36조(비용의 보조 등) 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제10조에 따른 어린이집의 설치, 보육교사(대체교사를 포함한다)의 인건비, 초과보육에 드는 비용 등 운영경비 또는 지방보육정보센터의 설치 · 운영, 보육교직원의 복지 증진, 취약보육의 실시 등 보육사업에 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조한다.

구체적으로 보육시설에 지원하는 인건비는 2009년에는 『2009년 보육사업안내』에서 '2009년 보육시설 인건비 지원기준'을 제시하고 있는데, 이를 근거해서 지원하고 있다.

마. 보육시설에 대한 모니터링과 평가인증제도

영유아보육법 30조에서 평가인증에 대한 법적인 근거를 제시하고 있다. 보건복지부장관은 보육서비스의 질적 수준 향상을 위해 보육시설에 대한 평가인증을 실시하고 업무는 공공 또는 민간기관, 단체 등에 위탁해 실시할 수 있도록 되어 있다. 동법 30조 3항에서 보건복지부장관은 제1항에 따른 평가인증의 결과에 따라 보육사업 실시에 필요한 지원을 할 수 있도록 되어 있다. 현행 법적인 근거에 따르면 보육시설의 질적 수준을 확인하고 개선하기 위해 시행하고, 인증의 결과에 근거해서 정부의 보육시설에 대한 지원을 연계할 수 있도록 하고 있다. 평가인증에는 보건복지부, 광역자치단체인 시 · 도, 그리고 기초자치단체인 시 · 군, 구의 역할이 공동으로 이뤄지고 있다. 중앙정부, 자치단체의 보육시설에 대한 모니터링 제도인 평가인증 과정에서 담당하는 역할은 다음과 같다. 평가인증에는 중앙정부와 지방자치단체의 역할뿐 아니라 영유아보육법 제7조에 따라 설치한 민간의 NPO에 위탁운영토록 하는 보육정보센터의 역할도 같이 이뤄지고 있다.

보건복지가족부(평가인증국)에서는 평가인증 지표 및 지침서개발, 평가인증 참여시설 지원관리, 평가인증 참여취소 및 포기시설 관리, 평가인증 심의위원회 구성・운영, 인증심의 및 인증결정, 평가인증 보육시설 사후관리, 평가인증 시도 및 시군구 담당자교육 등의 업무를 맡고 있다.

광역자치단체인 시・도에서는 평가인증 참여 설명회 개최, 평가인증 담당자교육지원, 평가인증 참여시설 기본사항 최종확인 및 보고(재참여 시설 포함), 평가인증 참여시설 취소조치, 보육정보센터 조력지원, 평가인증 보육시설 사후관리 및 인증취소, 평가인증 홍보 등의 업무를 맡고 있다.

기초자치단체인 시・군・구에서는 평가인증 참여시설 기본사항 확인, 평가인증 참여시설 취소조치, 보육정보센터 조력지원, 평가인증 보육시설 사후관리 및 인증 취소조치, 평가인증 홍보 등을 수행한다.

보육정보센터에서는 평가인증 사업안내, 평가인증 참여설명회 개최지원, 평가인증 관련 각종 정보 및 자료 제공, 평가인증 참여시설 상담 및 조력 등 현장지원, 평가인증 조력자 모집 및 교육 등의 업무를 수행한다.

'2009년 전국 보육시설 실태조사'에 따르면 인증받은 시설이 42.1%로 가장 높게 나타났으며, 참여하지 않은 경우도 41%로 조사되었다. 시설 유형별로 살펴보면, 국공립 보육시설(82.3%), 법인 보육시설(80.1%)에서는 인증받은 경우가 높게 나타났으나, 민간 보육시설, 가정 보육시설, 직장 보육시설은 비율이 각각 33.3% 30.0%, 42.1%로 상대적으로 낮았다. 또한 지역별로 보면 대도시에 비해 지방 중소도시가 낮았으며, 규모가 작은(20인 이하) 시설이 큰 시설에 비해 인증에 참여하지 않은 것으로 나타났다. 평가인증이 보육시설의 모니터링 제도로서 이용되고 있으나 실제로는 인증에 참여하지 않는 비율이 여전히 높기 때문에 모니터링 제도로서의 역할에는 한계가 있다. 특히 지역적으로 인증참여의 차이를 보이는 것은 매우 열악한 환경에 놓여 있는

보육시설은 인증에 참여할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않기 때문이다.

〈표 3-17〉 보육시설의 평가인증 지표

구분	영역
40인 이상 보육시설 평가인증지표 (6개 영역 70항목)	영역 1. 보육환경(11항목) 영역 2. 운영관리(12항목) 영역 3. 보육과정(14항목) 영역 4. 상호작용 및 교수법(11항목) 영역 5. 건강과 영양(12항목) 영역 6. 안전(10항목)
39인 이하 보육시설 평가인증지표 (5개 영역 55항목)	영역 1. 보육환경 및 운영관리(11항목) 영역 2. 보육과정(11항목) 영역 3. 상호작용(11항목) 영역 4. 건강과 영양(12항목) 영역 5. 안전(10항목)
장애아전담 보육시설 평가인증지표 (6개 영역 75항목)	영역 1. 보육환경(14항목) 영역 2. 운영관리(13항목) 영역 3. 보육과정(15항목) 영역 4. 상호작용(10항목) 영역 5. 건강과 영양(13항목) 영역 6. 안전(10항목)

자료: 보건복지가족부(2010), 「2010 보육사업 안내」

바. 평가인증과 재정지원 연계의 문제

영유아보육법은 보육서비스의 품질을 관리할 수 있는 시스템을 마련하고 부모들이 합리적으로 보육시설을 선택할 수 있는 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 동시에 평가인증의 결과에 따라 정부의 재정지원을 연계할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 평가인

증 결과와 정부의 재정지원을 연계하고 있지 못한 실정이다. 우선 보육시설에 대한 평가인증의 기간이 상대적으로 짧아 보육시설의 상당 부분이 평가인증에 참여하지 못한 것도 이유가 될 수 있다. 둘째, 평가인증의 결과를 재정지원으로 연계하기 위해서는 구체적으로 평가인증과 정부지원을 어떻게 연계할 것인지에 대한 구체적인 기준과 제도가 마련되어야 하는데 그렇지 못하다는 것도 또 다른 이유이다. 마지막으로 평가인증과 지원의 연계가 아직 이뤄지지 못하고 있는 것은 지역의 경제적·사회적 여건에 따라 보육시설의 여건이 매우 상이하기 때문이다. 경제적으로 어려운 소외계층이 많은 지역의 보육시설은 상대적으로 열악한 환경에 놓여 있기 때문에 평가인증에 참여하더라도 평가인증의 결과가 낮게 나올 가능성이 높다. 이처럼 평가인증의 결과가 취약한 지역의 보육시설을 감안할 때 평가인증과 지원을 연계할 경우 소외계층 밀집지역의 보육시설은 존립의 위기를 맞게 되어 이런 지역의 보육환경은 더욱 악화될 가능성이 높다. 결국 평가인증과 지원의 연계를 위해서는 이런 소외계층의 보육시설에 대한 배려, 즉 국공립 보육시설을 적극 설립하는 등의 과정이 선행되어야 할 것이다. 아니면, 경제적으로 열악한 환경에 처한 지역의 보육시설에 대한 평가와 그렇지 않은 지역의 보육시설에 대한 평가를 차등 적용할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요하다.

2. 보육시설의 비용함수 추정과 효율성 논의

가. 분석대상 자료

첫 번째 사례연구 대상인 보육시설은 2002년 이후 정부의 보육정책이 본격적으로 시작되면서 앞서 설명한 대로 지원예산이 크게 증가하는 대표적인 복지정책 사업이다. 그러나 보육정책이 시작된 지 10년이 경과하고 있고 보육서비스의 공급을 위해 보육시설에 많은 정부의 재

정지원이 이루어지고 있음에도 불구하고, 보육시설에 대한 효율성을 논의하는 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 보육시설에 대한 효율성을 분석하기 위하여 비용함수를 추정한다. 본 연구에 『2009년 전국보육시설 실태조사: 보육시설 조사보고서』(보건복지가족부, 여성정책연구원)에서 시행된 전국의 보육시설에 대한 조사내용을 이용해서 효율성 분석을 시도한다. 2004년도에 전면 개정된 영유아보육법은 5년마다 전국보육실태조사를 하도록 명시하고 있다. 이를 근거로 시행된 제1차 보육실태조사인 '2004년도 전국 보육・교육 실태조사'는 육아지원정책 마련 및 공보육 체계 확립을 위한 기초자료를 생산하는 목적으로 추진되었다. 세부적으로는 보육 및 유아교육 서비스 이용 현황과 요구도 및 만족도를 파악하여 개선방안을 제시하는 것으로 2009년에 시행된 2차 실태조사에서는 더욱 개선된 실태조사를 할 수 있어 보육시설의 효율성을 분석하고 논의하는 데 적합한 자료로 이용할 수 있다.

보육시설의 조사내용은 2008년을 기준으로 전국의 보육시설 10%에 해당하는 표본을 추출해 조사했다. 지역별로는 서울 565개소, 부산 165개소, 인천 152개소, 대구 139개소, 대전 120개소, 광주 110개소, 울산 57개소, 경기 872개소, 강원 97개소, 충남 135개소, 충북 96개소, 경남 224개소, 경북 162개소, 전남 114개소, 전북 142개소, 제주 51개소를 선정했다. 조사대상인 보육시설을 설립 유형별로 보면 국공립 317개소, 법인 294개소, 민간 1,116개소, 부모협동 65개소, 가정 1,186개소, 직장 223개소 등이다. 이 조사에서는 보육시설 운영실태, 보육 영유아 현황, 보육교사와 종사자의 운영실태, 운영 평가 및 관리, 보육시설 재정운영 등을 포함하고 있다.

보육시설의 유형 중에서 지방자치단체 등의 정부가 직접 운영하는 국공립 보육시설은 그 수가 매우 적고 대부분의 시설이 민간의 비영리 법인 또는 개인에 운영을 위탁하는 형태이기 때문에 시설을 실제로 운영하는 주체는 민간이라고 볼 수 있다. 국공립 보육시설은 법인보육시

설과 같이 정부에서 인건비를 지원받고 있다는 점에서 동일한 성격을 갖는다. 따라서 국공립 보육시설과 법인 보육시설은 중앙정부로부터 인건비를 지원받지 않는 다른 형태의 민간 보육시설들과 차별성을 갖는다. 인건비를 중앙정부에서 지원받기 때문에 시설의 운영행태 면에서 다른 유형의 시설에 비해 차별성을 가질 수 있다는 가정을 설정할 수 있다.

본 연구에서는 보육시설의 효율성을 측정하기 위해 '2009년 전국 보육시설 실태조사'의 자료를 이용해서 비용함수를 추정하는 방법을 사용한다. 우선 비용함수를 추정하는 대상에서 직장 보육시설과 부모협동 보육시설을 추정에서 제외한다. 직장 보육시설은 고용노동부의 고용보험에서 인건비가 지불되는 보육시설이기 때문에 다른 유형의 보육시설과는 관할하는 기관이 다르며, 운영비의 50%를 사업주가 부담하기 때문에 다른 유형의 보육시설과는 다른 특성을 갖는다. 또한 부모협동 보육시설은 일종의 협동조합의 형식을 가지며 또한 그 개소의 수가 적기 때문에 분석에서 제외한다. 따라서 비용함수의 추정에 사용되는 보육시설은 국공립, 법인, 법인 외, 민간개인, 가정 보육시설 등 다섯 유형의 보육시설만을 대상으로 하고 있다. 따라서 추정에 이용되는 총 표본수는 1,682개소이다.

이들 보육시설을 유형별로 구분해 보면 〈표 3-18〉에서와 같이 국공립, 법인, 법인 외, 민간개인, 개인 등 모두 다섯 개의 유형으로 분류된다. 또한 다음의 추정대상 표본의 기초통계량에는 운영위원회의 설치 여부, 1개소 이상의 보육시설 운영 여부, 장애아보육 여부, 정부보조금 지급 여부 및 인건비 지원 여부 등을 포함하고 있다. 추정대상이 되는 표본의 경우 정부로부터 인건비를 지원받는 국공립 및 법인 보육시설의 규모가 인건비를 지원받지 않는 다른 유형에 비해 큰 것으로 나타났다. 보육시설별 보육아동의 수에서 차이를 보일 뿐 아니라 건축물의 규모, 교사 1인당 보육아동의 수 등에서도 차이를 보이고 있다. 보육시설 중에서 복수의 보육시설을 운영하고 있는 사례가 17.2%로 대부분

의 보육시설 운영자가 1개소의 보육시설을 운영하는 것으로 나타났다. 장애아보육을 하는 보육시설은 전체의 20% 이하인 것으로 나타났으며, 인건비 보조는 국공립 보육시설과 법인 보육시설에서 이뤄지는 것으로 전체의 25.1%, 정부보조금을 받는 보육시설은 전체의 90.3%로 나타나 인건비 외 보조를 받는 보육시설의 수가 많은 것으로 나타났다. 보육시설에 대한 평가인증을 받은 보육시설은 전체의 46.8%로 나타나 평가인증을 받지 않은 시설이 표본에서 전체의 53.2%를 차지하여 평가인증을 받은 시설이 낮은 비율을 차지하고 있다.

〈표 3-18〉 표본의 기초통계량-1

(단위: 개소, %)

구분		빈도 수	비율
총표본 수		1,673	100.0
설립형태	국공립	201	12.0
	법인	219	13.1
	법인외	42	2.5
	민간개인	639	38.2
	가정	572	34.2
운영위원회	있음	921	55.1
	없음	752	44.9
체인보육시설	있음	288	17.2
	없음	1,385	82.8
장애아	있음	320	19.1
	없음	1,353	80.9
정부보조금	있음	1,511	90.3
	없음	162	9.7
인건비보조	있음	420	25.1
	없음	1,253	74.9
평가인증 여부	인증	783	46.8
	미인증	890	53.2

아래의 표에서는 추정에 사용되는 표본 보육시설의 교사 1인당 보육생 수, 건평, 총가변비용, 평균임금, 그리고 보육아동 수의 통계를 보여주고 있다. 보육시설 평균보육아동 수는 42명 정도이며 시설별로 차이를 보이고 있는데, 국공립, 법인, 민간, 가정의 순으로 보육아동 수의 규모가 나타났다. 교사 1인당 보육생 수는 평균 9.46명으로 나타나고 있으나 보육시설별로 큰 편차를 보이고 있다.

〈표 3-19〉 표본시설의 기초통계량-2

구분	표본수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
교사1인당 보육생 수(명)	1,682.00	9.46	5.93	1.00	147.00
보육시설의 건평(㎡)	1,682.00	331.62	930.96	11.00	30,047.00
보육시설의 총가변비용(천원)	1,682.00	181,868.80	157,014.90	100.00	1,301,127.00
교사1인당 평균임금(만원)	1,682.00	1,549.64	337.82	610.00	3,156.00
평균 보육아동수(명)	1,682.00	42.54	36.67	1.00	288.00

〈표 3-20〉 표본 보육시설의 설립형태별 보육아동 수 현황

	총보육아동수(명)	평균보육아동수(명)
총계	71,560	42.5
국공립	15,006	74.3
법인	15,441	70.2
법인 외	2,413	57.5
민간개인	30,675	47.7
가정	8,025	14

나. 추정모형의 설정

보육시설의 비용함수를 추정한 연구는 국내에는 전무하기 때문에 비용함수의 추정을 위해 미국의 자료를 이용한 선행연구(Mochan, 1997)를 참고로 비용함수를 추정한다.

본 연구에서 보육시설의 기본적인 비용함수의 모형은 다음과 같다.

$$TC = f(Y, P, K, q)$$

여기서 TC : 비용, Y: 생산물, P: 가격, K: 시설, q: 서비스의 수준 등을 나타낸다.

보육시설의 비용에 영향을 미치는 변수에는 생산물인 보육서비스의 규모, 보육서비스 생산비용의 중요한 부분을 차지하는 보육교사 인건비, 보육시설의 규모, 그리고 보육서비스의 질적인 수준 등을 들 수 있다.

본 연구에서는 비용을 총비용 대신 총가변비용(total variable cost)으로 대신해서 추정한다. 총비용에는 비정기적으로 투입되는 시설에 대한 지출이 포함되는데 이는 보육서비스를 생산하는 데 소요되는 일상적인 비용이 아니기 때문에 시설비용인 고정비용을 제외한 총가변비용을 사용한다. 총가변비용에 영향을 미치는 변수로 총생산물의 규모를 들 수 있으며, 이 모형에서는 총보육아동수(Y)를 생산물을 대신하는 설명변수로 포함한다. 또한 보육서비스를 생산하는 데 소요되는 비용에는 보육서비스를 생산하기 위한 보육교사들의 인건비가 가변비용에서 차지하는 가장 중요한 가격변수로 포함되는데, 보육교사의 임금이 상승하면 비용이 상승하는 결과를 가져올 것으로 예상된다. 또한 보육시설마다 다른 수준의 보육서비스를 생산·공급하고 따라서 비용에서 차이를 보일 수 있기 때문에 보육서비스의 질적인 수준(q)을 포함한다. 질적 수준이 높은 서비스를 공급하면 가변비용이 상승하게 되기 때문에 질적인 변수를 통제하게 되면 인건비 등 다른 변수들이 가

변비용에 어떤 영향을 미치게 되는지를 판단할 수 있다. 가변비용함수에는 보육시설의 규모를 나타내는 변수로 건물의 규모를 포함한다. 규모가 커질수록 소요되는 비용이 증가하기 때문에 총가변비용을 상승시키는 영향을 미치게 되기 때문이다. 이상에서 설명한 총가변비용에 영향을 미치는 설명변수들인 총보육아동수(Y), 보육교사의 임금(P), 건물의 면적(K), 보육서비스의 질적 수준(q) 등을 포함하는 translog 비용함수 식을 표시하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned}\ln TVC = {} & \alpha_0 + \alpha_1(\ln P) + \beta_1(\ln K) + (\beta_2/2)(\ln K)^2 \\ & + (\gamma_1/2)(\ln P)^2 + \delta_1(\ln P \ln K) + \pi_1(\ln Y) \\ & + (\xi_1/2)(\ln Y)^2 + \mu_1(\ln P \ln Y) + \phi_1(\ln Y \ln K) \\ & + \tau_1(\ln q) + (\tau_2/2)(\ln q)^2 + \tau_3(\ln K \ln q) + \psi_1(\ln Y \ln q) \\ & + \Omega_1(\ln P \ln q) + \omega_n D_n + \epsilon_n\end{aligned}$$

여기서 TVC는 종속변수로서 각 보육시설의 총가변비용을 의미

P는 투입물 가격으로 기관별 보육교사의 평균 임금

K는 보육시설의 건평(㎡)

Y는 산출물을 나타내는 변수이며, 기관별 보육아동 수

q는 교사 1인당 보육아동의 수를 나타내며, 보육서비스의 질적 수준을 측정하기 위한 변수

D는 가변수(dummy variable)이며, 산출물, 가격, 건평, 보육서비스의 질적 수준 등의 설명변수 외에 총가변비용에 영향을 미치는 요인들인 운영위원회의 존재 여부, 복수의 보육시설 운영 여부, 보육아동 중 장애아동이 있는지 여부, 정부보조금의 수령 여부, 정부의 인건비 보조 여부(국공립 및 법인보육시설 대 기타 유형의 보육시설), 평가인증의 여부 등을 나타낸 변수들이다.

〈표 3-21〉 변수의 정의

변 수		정 의
종속 변수	TVC	인건비+업무추진비+관리운영비+사업운영비+비용부담 없는 현물사용금액+기타운영비
독립 변수	quality (QUAL)	총 영유아 수/총교사 수(값이 높아질수록 질적인 수준이 낮은 것으로, 낮아질수록 질적인 수준은 높아짐)
	size	보육시설 총면적(건평)
	Y	보육시설의 총보육아동수
	WAGE	보육시설의 평균임금

총가변비용함수의 추정을 위해 다섯 개의 더미 변수를 포함하는데, '운영위원회의 운영 여부', '복수의 보육시설의 운영 여부', '장애아보육아의 포함 여부', '정부보조금의 여부', 그리고 보육시설의 설립유형에 따른 '인건비 보조의 여부' 등이다. 인건비 보조는 국공립 및 법인 보육시설은 지원받지만 그 밖의 시설은 특별한 경우 외에는 지원받지 못하기 때문에 국공립과 법인의 경우에는 1, 그 밖의 유형의 시설의 경우에는 0이 된다.

운영위원회를 구성해서 운영하는 경우는 그렇지 않은 경우에 비해 보육시설에 대해 보다 많은 요구를 하게 되어 비용을 증가시킬 수 있다는 가정하에서 운영위원회의 여부를 설명변수로 포함한다. 복수의 보육시설을 운영하는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 경험을 통해 운영의 효율성을 살릴 수 있어 낮은 비용으로 운영할 수 있다는 가정에 따른 것이다. 장애보육아를 맡는 경우 돌봄비용이 더 소요된다고 볼 수 있기 때문에 장애보육아가 있는 경우를 설명변수에 포함한다. 국공립 및 법인 보육시설은 별도의 심사없이 인건비를 지원받기 때문에 임금

수준이 높은 인력을 고용하여 더 많은 비용을 지출하므로 더미변수로 포함한다. 정부로부터 인건비를 지원받는 외에도 지방자치단체들로부터 교구·교재비, 차량유지비 등 인건비 외의 재정지원을 받는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 큰 영향을 미칠 수 있다는 가정하에서 가변수로 포함한다. 평가인증에 참가하고, 평가인증 과정을 거쳐 인증을 받기 위해서는 보육시설이 일정한 요건을 갖춰야 한다. 이 조건으로 인해 보육시설의 운영비용이 상승할 수 있어 평가인증의 경우를 가변수로 포함하고 있다. 특히 평가인증은 앞서의 설명한 보육서비스의 질적 수준을 나타내는 quality(보육아 수/보육교사 수)와 더불어 보육서비스의 질적 수준을 보여주는 변수이다.

〈표 3-22〉 더미 변수(dummy variables)

	commit	chain	disable	grant	type	ass
1	운영위원회 있음	복수의 보육시설 운영	장애아 있음	정부보조금 있음	인건비 보조있음	보육시설 평가인증 시설
0	운영위원회 없음	복수의 보육시설 운영하지 않음	장애아 없음	정부보조금 없음	인건비 보조없음	보육시설 평가 미인증

〈표 3-23〉 설립 유형별에 따른 인건비 보조의 여부

1	국공립	sul1	인건비 보조 (dummy = 1)
2	법인	sul2	
3	법인 외	sul3	인건비 비보조 인건비 비보조 (dummy = 0)
4	민간개인	sul4	
6	가정	sul6	

〈표 3-24〉 보육시설평가에 따른 인증 여부

번호	문항내용	더미 변수
1	현재 인증받은 시설임	1(보육시설평가 인증시설)
2	참여하였으나 현재 인증시설은 아님(통과하지 못했거나 인증취소됨)	0(보육시설평가 미인증시설)
3	현재 참여중(인증과정 진행중)	
4	미참여	

다. 총가변비용 함수의 추계결과

총가변비용함수를 추정한 결과를 보여주는 것과 같이 비용에 영향을 미치는 변수로는 생산물의 수준을 나타내는 보육영유아 수가 총가변비용에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 보육영유아 수가 증가하면 총가변비용이 증가하게 된다. 또한 가변수 중에서 운영위원회의 운영 여부, 인건비 보조의 여부, 정부보조금의 여부, 평가인증 여부 등의 변수들이 총가변비용에 영향을 미치는 설명변수들로 나타났다.

통계적으로 유의미한 변수들의 추정계수를 보면 보육영유아 수(Y)의 경우 5.926으로서 영유아의 수가 1% 증가하면 총가변비용은 거의 6% 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 영유아 수의 증가보다 이에 따른 총가변비용의 증가가 더 빠른 것을 의미한다. 운영위원회가 운영하는 보육시설, 장애보육아를 포함하는 보육시설은 그렇지 않은 보육시설에 비해 수요자로부터의 비용인상 요인 때문에 비용이 더 높은 것으로 나타났다. 그리고 인건비를 지급받는 유형(국공립, 법인)과 정부보조금을 받는 보육시설이 보육료 수입 외에 정부로부터의 보조금으로 인해 운영비용을 충당할 수 있는 재원이 일부 확보되어 그렇지 않은 보육시설에 비해 총가변비용이 더 높게 나타났다. 그러나 추계결과

에 따르면 운영비의 매우 높은 비중을 차지하는 인건비 지원이 총가변비용에 미치는 효과가 정부보조금의 효과에 비해 더 낮게 나타났다.

〈표 3-25〉 총가변비용함수 추정결과

설명변수	추정계수
WAGE	-0.015
Y	5.926***
Y^2	0.156***
$WAGE^2$	0.161
SIZE	-1.308
$SIZE^2$	0.005
WAGE×SIZE	0.233
WAGE×Y	-0.772***
SIZE×Y	-0.094*
QUAL	0.283
$QUAL^2$	0.095*
QUAL×WAGE	-0.066
QUAL×Y	-0.123*
comit	0.123**
type	0.187***
chain	0.064
disabil	0.087
grant	1.156***
ass	0.189***
_cons	-0.526
R^2	0.54

주 : ***, **, *는 p〈.01, p〈.05, p〈.1

또한 평가인증을 받은 보육시설이 그렇지 않은 시설보다 평가인증을 받기 위한 비용을 치러야 하기 때문에 총가변비용을 상승시켜 (+)의 영향을 미치지만 그 정도는 매우 적은 것으로 나타났다.

위의 총가변비용함수의 추정결과를 가지고 보육시설에 대한 규모의 경제를 논의할 수 있다. 즉, 보육시설의 보육아동 수의 증가율에 대한 총가변비용의 증가율이 어떻게 나타나는지에 따라 규모의 경제 또는 규모의 비경제가 존재하는지를 판단할 수 있다. 추정에 이용된 자료가 단년도의 횡단면 자료이기 때문에 패널자료 또는 다년도자료를 이용한 경우와 비교할 때 규모의 경제성을 찾기에는 한계가 있을 수 있다. 그러나 보육시설의 총가변비용함수의 추정결과를 보면 규모의 경제성보다는 규모의 비경제성이 존재하는 것으로 해석할 수 있다. 규모의 경제성을 판단하기 위해서는 다음의 식을 이용할 수 있다(Mochan, 1997; Nelson, 1985).

즉, $[(1-\beta_1)/\Pi_1] > 1.0$인 경우에는 규모의 경제성이 존재하고
$[(1-\beta_1)/\Pi_1] < 1.0$인 경우에는 규모의 비경제성이 존재한다.

여기서 β_1은 건축면적의 증가율에 대한 총가변비용의 증가율을 나타내고 Π_1은 보육아동 수의 증가율에 대한 총가변비용의 증가율을 나타낸다.

$$[(1-\beta_1)/\Pi_1] > 1.0 \rightarrow \quad \beta_1 + \Pi_1 < 1 \text{ 인 경우}$$

건축면적이 1% 증가하고 보육아동 수가 1% 증가할 때 비용은 1%보다 적게 증가하기 때문에 규모의 경제가 존재하고, 반대인 경우에는 규모의 비경제가 존재한다.

그러나 총건물면적이 총가변비용함수에 영향을 미치는 β_1 의 추정치는 위의 〈표 3-25〉에서 size에 대한 추정결과가 통계적으로 유의적

이지 않기 때문에 $\beta_1 = 0$이 된다. 또한 보육아동 수의 증가가 총가변비용에 미치는 효과는 위의 〈표 3-25〉에서 Y의 추정계수가 $\Pi_1 = 5.926$이 된다. 따라서 이 추정결과들을 가지고 규모의 경제성 기준을 보여주는 식의 값은 1보다 작게 된다.

즉, $[(1-0)/5.926] < 1.0$.

보육아동 수의 증가율에 비해 총가변비용의 증가율이 더 높기 때문에 보육시설은 규모의 비경제성이 존재하게 되어, 소규모 보육시설이 운영비용을 나타내 주는 총가변비용 면에서 더 효율적이라고 해석할 수 있다. 이는 보육시설이 건물의 면적에 따른 비용의 상승을 제외하고 보육아동 수를 2배 증가하면 보육서비스를 생산하는 데 소요되는 총가변비용은 2배 이상 증가함에 따라 규모가 커질수록 생산비용의 효율성이 하락하는 것을 의미한다. 이는 보육시설의 규모가 커질수록 비용이 더 빨리 증가하는 것을 의미하는 것으로 비용효과 면에서는 보육시설의 규모가 커질수록 인건비 외의 운영비의 상승이 총가변비용의 상승을 초래하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 보육시설에서 돌보는 유아의 수가 많아져 규모가 커질수록 인건비와 프로그램 비용, 기타 운용 측면에서 소요되는 가변비용이 더 많아지기 때문이다. 보육서비스의 비용함수 추정 결과는 보육시설은 대규모로 운영하기보다는 오히려 소규모로 운영하는 것이 비용효과 면에서 더 유리하다는 것을 의미한다. 이는 보육시설의 규모가 커지게 될 때 나타나는 보육서비스의 제도화에 대한 우려와 더불어 보육시설의 규모를 어떻게 유지하는 것이 바람직한지에 대한 향후 논의의 근거로 이용될 수 있다는 정책적 함의를 갖는다. 그러나 여기서의 추정은 단년도의 자료를 사용한 결과이기 때문에 보육시설의 보육 유아의 수가 많을수록 가변비용을 더 빠르게 상승시키는 효과가 실제로 존재하는지를 판단하기 위해서는 향후의 자료를 통해 보다 더 엄밀한 실증분석의 검증을 거쳐야 할 부분

이라는 점에서 정책적 해석에서 주의할 필요가 있다.

3. 사회복지기관의 평가 및 사후관리제도

가. 개요

사회복지기관에 대한 평가는 1998년 사회복지사업법이 개정되어 1999년 이후 사회복지기관들에 대해 3년마다 평가를 시행하고 있다. 1999년에 처음으로 정신요양시설과 장애인복지관을 시작으로 2003년까지 총 4년 동안 사회복지관, 노인복지시설, 모자복지시설 등에 대해 연차별로 한국보건사회연구원의 주관으로 이뤄졌다. 이후 2004년 이후 한국사회복지협의회가 주관해서 평가가 이뤄지고 있다.

1999년 이후 사회복지기관의 사업에 대한 평가를 기간별로 구분해 보면 다음과 같다. 우선 제1기(1999~2001년) 평가는 개별 시설의 평가지표를 개발하는 것에 중점을 두었으며, 제2기(2002~2004년) 평가는 제1기 평가에서 개발하지 못한 일부 시설의 평가지표를 추가 개발하는 동시에 기존에 개발된 평가지표들을 현실화하는 과정을 거쳤다. 그리고 제3기(2005~2007년)에서는 일부 시설에 대한 평가지표를 추가로 개발하고 사회복지 현장을 반영하여 시설별 평가지표의 완성도를 높이고 사회환경의 변화에 따라 사회복지시설에 필요한 각종 영역들에 대한 지표를 확대 개발하는 데 주력하여 오늘에 이르고 있다. 사회복지시설에 대한 평가는 매년 사회복지기관의 유형별로 이뤄지고 있는데, 2006년 노인복지시설, 노인종합복지관, 사회복지관, 한부모가족복지시설에 대한 평가 이후 2009년 다시 네 가지 유형의 기관에 대한 평가가 이뤄지는 형태이다. 2010년에는 아동복지시설과 장애인복지시설에 대한 평가가, 그리고 2011년에는 정신요양시설, 부랑아시설 등에 대한 평가가 진행되고 있다.

사회복지기관에 대한 평가는 서울시를 제외한 사회복지기관에 대한

평가는 보건복지부의 의뢰를 받아 사회복지협의회에서 수행하기 때문에 서울을 제외한 지역의 사회복지기관의 평가는 중앙정부의 평가를 받는다. 그러나 서울시 소재의 사회복지기관의 평가는 서울시가 별도로 서울복지재단에 의뢰해서 시행하기 때문에 서울과 서울 외 지역으로 이원화되어 있다. 사회복지기관에 대한 평가는 서울지역과 서울외 지역 모두 매년 평가지표를 부분적으로 수정해서 사용하는데, 2009년 사회복지관의 경우 평가지표는 모두 6개 영역에 52개의 항목으로 구성되어 있다.

〈표 3-26〉 2009년도 사회복지관의 평가지표(전 지역)

평가 영역	항목수
1.시설 및 환경	4
2. 조직 및 재정운영	9
3. 인적자원 관리	15
4. 프로그램 및 서비스 1) 전체 프로그램 2) 가족복지사업 3) 지역사회보호사업(재가복지사업) 4) 지역사회조직활동 5) 교육문화사업 6) 특화사업	18 3 3 3 3 3 3
5. 이용자의 권리	3
6. 지역사회관계	8

자료: 보건복지부, 사회복지협의회

'노인복지시설', '노인종합복지관', '한부모가족복지시설' 등 모두 위에서 설명한 사회복지관의 경우와 동일하게 시설 및 환경, 재정 및 조직운영, 인적자원관리, 프로그램 및 서비스, 생활인의 권리, 지역사회관계 등 모두 6개 평가영역으로 공통적으로 구분되어 있으며, 프로그

램 및 서비스에 각 시설의 특성에 따라 상이한 프로그램과 서비스에 대한 평가지표를 구성하고 있다.

사회복지시설에 대한 평가는 사회복지사업법 제43조 제1항에서 보건복지부장관과 시·도지사는 사회복지시설을 평가하고 그 결과를 감독 및 지원에 반영할 수 있도록 하고 있다. 따라서 사회복지시설에 대한 평가는 1999년 이후 정기적으로 시행되고 있다. 그러나 사회복지시설에 대한 평가가 사회복지사업법 제43조 제1항에서 규정하고 있는 것처럼 지원에 반영되고 있는지의 문제는 여전히 남아 있다. 즉, 서울 외의 지역에서는 3년마다 다른 유형의 사회복지시설 평가를 시행하고 있지만 그 결과를 재정지원에 연결하고 있지는 않다. 사회복지시설의 평가는 보건복지부장관과 시·도지사가 하지만 평가의 결과를 어떻게 지원에 반영해야 하는지에 대한 기준과 원칙이 아직 정립되지 못한 상태이다. 사회복지시설에 대한 평가결과에 연계된 지원은 중앙정부보다는 지방자치단체에서 이뤄져야 함에도 광역자치단체에서 아직 마련하고 있지 못한 상태이다. 그러나 평가결과를 재정지원에 연계하는 방법과 기준을 마련하는 역할은 광역자치단체보다는 중앙정부가 담당하는 것이 지역사회와의 관계를 감안할 때 더 적절하다는 견해가 많다.

나. 서울시 사회복지기관의 평가와 사후관리제도

그러나 최근 서울시에서는 전국 최초로 사회복지시설에 대한 평가기준을 마련하고, 기준에 따른 평가 결과를 보조금지원에 부분적으로 반영하기 시작했다. 서울시에서는 시립 및 구립의 사회복지시설을 민간에게 수탁하기 위한 선정기준과 계약갱신을 위한 기준을 마련하였다. 다음의 표에서 신규위탁과 계약갱신을 위한 기준과 배점을 보여주고 있다.

〈표 3-27〉 서울시 사회복지관 평가지표 구성 및 배점(2006)

평가영역 및 배점	평가지표
조직 및 시설관리(11점)	- 기관운영규정집의 여부 - 운영위원회구성 - 운영위원회활동 - 전산처리 관리상태 - 안전점검 및 하자보수 상태 - 위생관리상태 - 편의시설 설치상태 - 비품장비 관리상태 - 법인의 책임성: 전입금 약속
인적자원관리(23점)	- 관장의 전문성 - 관장의 상근 여부 - 중간관리자의 전문성과 슈퍼비전 정도 - 직원평가 - 직원에 대한 포상 - 직원채용의 공정성 - 평균급여수준 - 교육 - 자원봉사자
재정(6점)	- 민간재원(후원금) 관리정도 - 후원금 - 사업비의 비율
프로그램(39점)	- 사업구성의 체계성 - 실비유료 교육문화사업비중 - 전체프로그램이용실적 - 가족복지사업 - 지역사회보호사업 - 지역사회조직활동 - 특화사업
지역사회관계(3점)	- 지역사회관계 - 주민공청회 - 직원의 지역사회참여 실적 - 실습지도의 규모와 실적 - 조사실시 - 결과활용 - 연구보고서 - 홍보매체
평가팀종합소견	- 평가팀 종합소견
이용자만족도 조사	- 사회조사전문기관에서 지표개발 실시

자료: 서울시 복지재단

2007년 시행된 서울시 재가노인복지시설 평가에서는 평가지표를 ① 주・단기 보호시설, ② 가정봉사원파견시설의 두 기관에 대한 평가지표를 별도로 마련해서 시행했다. ① 주・단기 보호시설의 경우에는 조직관리, 지역사회관계, 이용자권리, 전문인력, 서비스 계획 및 실시, 서비스 환경, 서비스 내용 등의 7개 영역으로 구분했다. ② 가정봉사원파견시설의 평가지표로는 조직관리, 지역사회관계, 대상노인, 전문인력 서비스 계획 및 실시, 가정봉사원관리 서비스영역 등의 7개 영역으로 구분하고 있다.

2009년 서울시 노인복지관에 대한 평가도 시설 및 환경, 재정 및 조직운영, 인적자원관리, 프로그램 및 서비스, 이용자의 권리, 지역사회관계, 이용자 만족도 조사 등 모두 7개의 영역으로 구성되어 있다.

또한 2010년의 장애인공동생활가정의 경우 평가지표가 시설운영관리, 시설환경 및 안전관리, 입주자 관리 및 서비스 제공, 지역사회 관계관리, 평가위원 종합평점 등의 5개 영역으로 구분되었다.

또한 서울시에서는 사회복지기관을 비롯해서 서울시의 재정지원을 받는 기관들을 심사하는 기준을 마련하였으며 지원받는 사회복지기관의 경우에도 다음의 기준에 근거해서 심사를 받는다. 또한 서울시에서는 사회복지시설의 운영비를 지원하는 기준을 사회복지기관의 유형별로 정하고 서울시에서 시행하는 사회복지시설의 평가에 따라 운영비를 차등해서 지급하는 기준을 마련하고 시행 중이다.

또한 서울시는 사회복지기관에 대한 종합평가결과를 복지시설 운영비에 대한 지급기준에 따라 운영비 차등지급을 시행하였다. 이처럼 민간이 위탁운영하거나 직접 운영하는 사회복지기관들의 성과에 대한 평가를 시행하도록 사회복지사업법에서 규정하였으며, 평가 결과는 보조금지원에 반영할 수 있도록 규정하고 있으나, 현실에서는 서울시가 최근 제한적으로 시행하는 것을 제외하고는 제대로 이뤄지고 있지 못한 상황이다. 따라서 이런 상황을 극복하기 위해서 보건복지부장관과 시・도지사들이 관련 법에서 규정하는 것처럼 시행하기 위해서는 평

가결과를 보조금에 반영토록 하는 기준과 제도를 구체적으로 구축해서 점차적으로 추진해야 하는 과제가 남아 있다.

〈표 3-28〉 서울시 활동보조를 제공하는 활동지원기관에 대한 심사기준

구분	심사항목	배점
기관 현황	1. 사회복지법인 등 설치기관(법인)의 공익성	10
	2. 기관의 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장 관내 접근성, 지역적 분포	4
	3. 활동보조 이외의 사회복지사업 실적	5
	4. 최근 3년간 활동보조급여 제공 실적	5
	5. 사무실, 교육실 등 시설 설치 현황	3
급여 제공 능력	1. 활동보조인 수	10
	2. 전담인력 수	10
	3. 차량 및 기타 관련 장비 운용 현황	3
급여 관리 계획	1. 활동보조인 및 수급자 등에 대한 교육 계획 및 실적	5
	2. 예산 조달방안 등 사업운영계획의 타당성	5
	3. 위험관리체계 구축 및 타당성	5
	4. 자체 사업평가 계획의 타당성	5
인력 관리	1. 활동보조인 중 상근인력 비율	5
	2. 활동보조인의 임금 수준	5
	3. 활동보조인의 사회보험, 상해보험 및 배상책임보험 가입 비율	5
	4. 신규 활동보조인 확보방안의 타당성	5
기타	1. 지자체별 자체평가 기준	10
합 계		100
감점	1. 행정지도 및 민원	5

자료: 서울시 복지재단

V. 결론 및 정책시사점

제3부에서는 민간 비영리조직이 정부의 위탁으로 수행하는 복지사업의 효율성을 분석하였다. 보건복지부가 사회복지서비스를 민간의 비영리조직인 사회복지 관련 NPO를 통하여 위탁공급하고 있는 총규모는 5,832억 3,600만원에 이르며, NPO에 위탁공급되는 사회복지서비스는 아동청소년, 장애인사업, 노인서비스, 저출산대책, 사회복지일반, 보건의료, 보육 그리고 기타 등 8개 영역으로 구분된다. 8개 영역의 사업 중에서 노인서비스사업이 전체 위탁규모의 32.2%로 가장 큰 비중을 차지하며, 아동청소년서비스 24.6%, 장애인사업서비스 17.8%, 보육서비스 11%, 사회복지서비스일반 8.4%, 보건의료서비스 5.4%, 저출산 관련 서비스 0.3%, 그리고 기타 0.2% 순으로 지출되고 있다.

NPO를 통한 사회복지사업의 사례를 분석한 결과에 의하면, 사회복지사업을 민간 NPO를 통해 위탁 공급함으로써 정부조직의 비정상적인 팽창현상을 막을 수 있다는 긍정적인 효과가 있으며, 정부는 전문인력 및 시설 등이 필요한 사회복지서비스를 민간 NPO에 위탁함으로써 비용절감뿐만 아니라 동일한 비용에 대한 효율성도 제고할 수 있음을 확인할 수 있었다.

우리나라 사회복지서비스 사업의 사례연구로부터 다음과 같은 정책시사점이 도출되었다.

1. 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화

자활시범사업을 살펴본 결과 NPO를 선정하는 과정에서 경쟁을 통해 최적의 서비스를 제공할 수 있는 NPO를 발굴하고, 그 기관에 사회서비스를 위탁함으로써 비용 대비 우수한 품질의 서비스를 보장받는

편익이 발생하는 것으로 분석되었다. 그러나 위탁이 가능한 NPO의 수가 경쟁이 가능할 정도로 충분하지 않아 오히려 비효율성이 발생할 수 있는 여지도 있음을 확인하였다. 광역자치단체에서는 서비스를 위탁할 수 있는 NPO의 수가 어느 정도 경쟁구도를 유지할 수 있으나, 기초자치단체는 NPO의 수가 부족하여 사실상의 경쟁이 이루어지지 않는 경우가 있기 때문이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화할 필요가 있다는 단기적인 정책방안이 제시되었다.

2. 중앙정부에 의한 평가 표준화 및 결과반영 의무화

NPO가 수행하는 사회복지서비스사업에 대한 평가의 어려움에 대한 문제도 논의되었다. 민선 지방자치단체장이 정부지출의 효율성 제고를 위하여 지역에 기반을 둔 NPO와 불편한 관계를 형성할 동기가 없기 때문에 지방자치단체장에게 평가의 책임을 요구한다면 실효성을 기대하기 어렵다는 현실적인 문제도 부각되었다. 이러한 정치적인 환경 때문에 발생하는 문제는 기초자치단체의 경우 분야에 따라 정도가 상당히 심각하며, 광역자치단체도 정도가 상대적으로 덜 심각하기는 하지만 많은 문제를 내포하고 있음을 확인하였다. 이와 같은 현실적인 문제의 해결을 위해서는 중앙정부에서 표준화된 평가시스템을 구축하여 사용을 의무화하고, 모든 지방자치단체가 운용한 결과를 NPO 선정에도 활용하도록 의무화할 필요가 있다는 정책방안도 제시되었다.

3. 사회복지서비스의 평가와 정부지원의 연계 강화(보육시설을 중심으로)

사회복지기관의 효율성 및 성과측정을 위한 사례연구에서는 보육시설에 대한 평가결과가 보육시설에 대한 지원과 연계되어 있는지를 논

의하는 동시에, 보육서비스의 비용함수를 추정하는 방법을 통해 효율성을 측정하였다. 보육시설에 대한 평가는 전국적으로 이루어지고 있지만 평가결과가 보육시설에 대한 지원과 연계되지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 향후 보육시설의 평가결과를 어떻게 정부의 재정지원과 연계할 것인지에 대한 구체적인 기준을 마련해서 점차적으로 시행하는 것이 필요하다. 이와 더불어 소외지역에 소재하는 보육시설의 경우 평가에 필요한 조건을 갖출 수 없는 환경에 있기 때문에, 평가결과를 모든 보육시설들에게 일률적으로 재정지원과 연계하기보다는 열악한 지역의 보육시설에 대해서는 별도의 지원을 통해 개선이 이루어질 때까지 차별화하는 방안이 필요하다.

사회복지기관에 대한 성과측정은 1999년 이후 전국적인 차원에서 평가를 수행하고 있으나 결과가 사회복지기관에 대한 정부의 보조금 지급과는 연계되지 않는 것으로 나타났다. 그러나 최근 서울시의 경우 전국에서 처음으로 독자적으로 수행하는 사회복지기관에 대한 종합평가 결과를 제한적으로 보조금에 적용하였다. 이는 성과평가를 정부지원에 연계했다는 점에서 의미를 갖는다고 판단된다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 NPO가 정부를 대신하여 사회복지서비스를 위탁공급하고 있음에도 사회복지 NPO에 대한 성과평가 결과가 위탁결정 및 재정지원과 연계되는 제도는 미비한 것이 현실이다. 복지재정이 급속히 증가하는 현실을 고려할 때 가급적 빠른 시간 내에 필요한 제도가 구축되고 전국적으로 시행되기를 기대한다.

참고문헌

강혜규 외, 『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가・시장・비영리민간의 재정 분담 및 공급참여 방식』, 연구보고서 2007-12, 한국보건사회연구원, 2007.

곽병훈, 「캐나다 재가노인복지서비스 전달체계의 정부 간 역할분담」, 『사회보장연구』, 제24권 제1호, 한국사회보장학회, 2008.

김순양, 『복지서비스의 민간위탁 시스템 분석』, 집문당, 2006.

김태성・성경륭, 『복지국가론』, 서울: 나남, 1999.

김혜원 외, 『제3섹터 부문의 고용창출 실증연구』, 한국노동연구원 2009.

김호섭 외, 『행정과 조직형태』, 서울: 대영문화사, 2011.

남영신, 『국어대사전』, 서울: 성안당, 2006.

문춘연, 「우리나라 사회복지서비스 전달체계의 문제점과 개선방안」, 경북대학교 행정학과 석사논문, 2009

미우라, 「모택동주의의 모순론과 마르크스주의 모순론의 차이」, 尾崎壓太郎 외(편), 『모택동사상 연구(1)』. 서울: 미래사, 1986.

박태규, 「한국 비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구」, 『국민계정』 제4권, 통권 27호, 2006년 12월

보건복지가족부, 『2010 보육사업 안내』, 2010.

보건복지부, 「복지행정체계 효율화 추진전략」(보건복지부 내부 문건), 2009.

_____, 「사회복지 전달체계 관련 조직 및 인력 개선」(보건복지부 내부 문건), 2008.

_____, 한국사회복지협의회, 『2010 사회복지시설 평가』, 2010.

_____, 『2009 사회복지시설 평가』, 2009.
_____, 복지전달체계 개편 시안. (보건복지부 내부 문건), 2007.
_____, 『보건복지백서』, 2010.
서울시보육시설연합회 민간분과위원회, 『서울시 보육시설의 재정운영에 관한 연구』, 2009.
서울시복지재단, 『서울시 사회복지관 운영비 지원방안 연구』, 2009.
서울특별시, 서울시복지재단, 『장애인복지관 역할변화에 따른 운영비 지원기준 마련 연구』, 2010.
소흥렬, 「論理와 思考」. 서울: 이화여자대학교 출판부, 1982.
손원익・김상헌, 『공익단체의 지원과 법제도 개선에 관한 경제적 분석』, 한국조세연구원, 2011.
송다영, 「가족복지 서비스 전달체계 수립을 위한 방향과 원칙에 관한 탐색적 연구」, 『한국사회복지학』, 제57권 제4호, 한국사회복지학회, 2005.
원종욱 외, 『사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(2차년도): 사회서비스산업의 산업활성화 방안 연구』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-27-02, 협동연구 2009-02-02, 2009.
유민봉, 『한국행정학』, 서울: 박영사, 2010.
유희정 외, 『2009년 전국보육실태조사- 보육시설조사 보고서』, 보건복지가족부, 여성정책연구원, 2009.
윤영진・장승옥・지은구・김은정, 『사회복지서비스 재정지원 방식』, 청목출판사, 2009
이광석・원종학・김지영, 「사회적 일자리와 성인지」, 『사회과학』, 충북대 사회과학연구소, 2011.
이광석・원종학, 「복지모순에 관한 연구」, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문, 2010.
정경희 외, 『한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략』, 연구보고서 2006-18, 한국보건사회연구원, 2006.

지양사, 「모순과 실천의 변증법」. 서울: 지양사, 1985.
한국보건사회연구원, 「비영리법인 조세제도의 문제점과 정책과제」, 한국보건사회연구원, 2011.
행정안전부, 『지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획수립기준』, 2010~2011
경주시청, www.gyeongju.go.kr
국가법령정보센터, www.law.go.kr

澁谷博史, 『日本の福祉國家財政』, 學文社, 2008
新藤宗幸, 『福祉行政と官僚制』, 岩波書店, 1996

Alcock, P., *Social Policy in Britain*, Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2003.
Boadway, R. and Wildasin, D., *Public Sector Economics*, Little, Brown and Company, 1984.
Brennan, G. and Buchanan, J., *The Power to Tax: Analytical Foundation of Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, 1980.
Brown, T., Potoski, M., & Slyke, D., "Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets," *Public Administration Review*, 66(3), 2006, pp. 323~332.
Buchanan, J., "Federalism and Fiscal Equity," *American Economic Review*, Vol. 40. 1950, pp. 583~599
Choi, Y., Cho, C.,Wright, D., & Brudney, J., Dimensions of contracting for service delivery by American states administrative agencies: exploring linkages between intergovernmental relations and intersectoral administration. *Public Performance and Management Review*, 29(1), 2005, pp. 46~66.

DeHoog, R., & Salamon, L., "Purchase-of-service contracting," in *The tools of government*, (edited by) Lester Salamon, New York: Oxford University Press, 2002, pp. 319~339.

Feildheim, M., "Public sector downsizing and employee trust," *International Journal of Public Administration*, 30(3), 2007, pp. 249~270.

Filippini, M. and Maggi, R., "Efficiency and Regulation in the case of the Swiss Private Railways," *Journal of regulatory Economics*, 5, 1993. pp. 199~216.

Finkle, A., "Relying on information acquired by a principal." *International Journal of Industrial Organization*, 23(4), 2005, pp. 263~278.

Fitzpatric Tony, *Welfare Theory - an introduction*, Palgrave, 2001.

Frederickson, G., *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey - Bass, 1977.

Friedlander, W. A. and R. Z. Apte, *Introduction to Social Welfare*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc, 1980.

Gilbert, N. and H. Sprecht, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Eaglewood Cliffs: Prentice Hall, 1974.

Greene, W. H., "Maximum Likelihood Estimation of Econometric Frontier Functions," *Journal of Econometrics*, 13, 1980, pp. 27~56.

Hansman, H., "The role of nonprofit enterprise." *Yale Law Journal*, 89(5), 1987. pp. 835~901.

Huque, A., "Contracting out and trust in the public sector: cases of management from Hong Kong," *Public Organization Review*, 5(1), 2005, pp. 69~84.

Israel, Joachim, *Der Begriff Dialektik*. Hamburg: Rowolt Taschenbuch

Verlag GmbH, 1979, 황태연 옮김, 『변증법: 인식이론, 언어철학, 변증법적 사회과학』. 서울: 까치, 1983.

Johnston, V. & Seidenstat, P., "Contracting out government services: privatization at the millennium," *International Journal of Public Administration*, 30(3), 2007, pp. 231~247.

Jung, K. H., Park, T.K., and Hwang, C. S., Nonprofit Law in Korea," *Philanthropy and Law in Asia*, Thomas Silk (ed)., Jossey Bass, 1999.

Kettl, D., *Sharing power: Public governance and private markets*, Washington DC: The Brookings Institution, 1993.

Kim, Inchoon & Hwang Changsoon, "Defining the nonprofit Sector: South Korea," Workingpaper, The Johns Hopkins Nonprofit Sector Project, Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, 2002.

Malloy David Cruise & Agarwa, James, "Ethical climate in Government and Nonprofit Sectors: Public Policy Implications for Service Delivery," *Journal of Business Ethics*, 94, 2010, pp. 3~21.

McKay N.L., "an Econometric Analysis of Costs and Scale Economies in the Nursing Home Industry" *Journal of Human Resources*, 23, 1990, pp. 57~75.

Mocan, H. Naci, "Cost Function, Efficiency, and Quality in Day Care Centers," *Journal of Human Resources*, 32(4), 1997. pp. 861~890.

Nelson, Randy A., "Resources to Scale from Variable and Total Cost Functions," *Economic Letters*, 19, 1985, pp. 217~276.

Nyman, C., Nilsson, F., & Birger, R., "Accountability in local government: a principal-agent perspective." *Journal of Human Resource Costing and Accounting*, 9(2), 2005, pp. 123~137.

Oates, W., "Decentralization of the Public Sector: An Overview," in Benett, R. (ed)., *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Clarendon Press, 1990.

Offe, Claus, "Contractions of the Welfare State," in J. Keane(ed.), *Contractions of the Welfare State*, London: Hutchinson Co. Ltd, 1984.

Park, T.K., Jung, K. H., S. Sojciech Sokolowski, & Lester M. Salamon, "South Korea," *Global Civil Society Vol two: Dimensions of the Nonprofit Sector*, L. M. Salamon et. al. (ed)., Kumarian Press Inc., 2004.

Patton, Michael Quinn, *Qualitative Research and Evaluation Methods*. London: Sage Publications, 2002.

Pauly, M., "Income Redistribution as a Local Public Good," *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973, pp. 35~58.

Prager, Jonas, "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector," *Public Administration Review*, 54(2), 1994, pp. 176~184.

Rodger, John J., *From a Welfare State of a Welfare Society*, Macmillan, 2000.

Rose and Peters, *Can Government Go Bankrupt?*, NY: Basic Books, 1978.

Salamon, L., *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.

Salamon, Lester M. et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Center for Civil Society Studies, Institute for

Policy Studies, Johns Hopkins University, 1999.

Salamon, Lester M. et al., *The International Guide to Nonprofit Law*, John Wiley & Sons, Inc, 1997.

Salamon, Lester M., Leslie C. Hems, and Kathryn Chinnock, "The Nonprofit Sector: For What and For Whom?," The Johns Hopkins Nonprofit Sector Project, Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, 2000.

Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski, & associates, (ed)., *Global Civil Society Vol two: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Kumarian Press Inc, 2004.

Schmidt, P. and R.E. Sickles, "Production Frontiers and Panel Data," *Journal of Business and Economic Statistics*, 2, 1984, pp. 367～374

Shafritz, J. & Russell, E., *Introducing public administration*, New York: Pearson Longman, 2005.

Stiehler, Gottfried, *Der Dialektische Widerspruch: Formen und Funktionen*. Berlin: Akademie-Verlag, 1996, 양운덕・김재용 옮김, 『모순의 변증법』, 서울: 중원문화, 1989.

Taylor, P., "Do public sector catering tender procedures result in auction for "lemons"?," *International Journal of Public Sector Management*, 18(6), 2005. pp. 484～497.

The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, "The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project: Phase IIB Project Guidance Manual", 1997.

U.N., *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*, ST/ESA/STAT/SER.F/91, 2003.

Van Slyke, D., "The methodology of privatization in contracting for

social services." *Public Administration Review*, 63(3), 2003, pp. 277~296.

Wagstaff, A., "stimulating Efficiency in the Hospital Sector: a Comparison of three Statistical Cost Frontier Models" *Applied Economics*, 21, 1989, pp. 659~672.

Walker, R., *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, Maidenhead: Open University Press, 2005.

Weisbrod, Burton, *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Books, 1997.

Wilson, D. & C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke: OPalgrave Macmillan, 2002.

Zeng, S, Lou, G., & Tam, V. "Managing information flows for quality improvement of projects," *Measuring Business Excellence*, 1(1), pp. 30~40.

Zhao, H., "Incentive-based compensation to advertising agencies: a principal-agent approach," *International Journal of Research in Marketing*, 22(3), 2005, pp. 255~275.

〈부록 1〉 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
1. 일반여권 발급	100		
2. 119구조장비 확충	50		
3. 민방위 교육훈련 및 시설·장비 확충	30		
4. 자연재해 위험지구 정비	60		
5. 소하천 정비	50		
6. 농어업기반 정비	80		
7. 배수 개선	100		
8. 방조제 개수·보수			
가. 국가관리	100		
나. 지방관리	70		
9. 가뭄대비 농업용수 개발	80		
10. 토양개량사업	70		
11. 축산분뇨처리시설 지원			
가. 정착촌 구조 개선	70		
나. 개별시설	30		
다. 공동자원화시설(퇴비화·액비화시설)	50		
라. 공동자원화시설(에너지화시설)	30		
12. 농어촌자원 복합산업화 지원	50		농공단지조성 지원 사업은 정액 보조
13. 연근해어선 감척(減隻)	연안: 80 근해: 100		
14. 농기계임대사업	50		
15. 쌀소득보전고정직접지불	100		
16. 유기질비료 지원	정액		
17. 농어업인 영유아 양육비 지원	50		
18. 소규모 바다목장	50		

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
19. 농가경영안정 재해 대책비(공공시설)	국가관리: 100 지방관리: 50 한국농어촌공사 관리: 70		
20. 녹비작물(綠肥作物) 종자대금	50		
21. 친환경농업기반 구축 가. 친환경농업지구 조성 나. 광역친환경 농업단지 조성	 30 계속: 40 신규: 30		
22. 광역클러스터 활성화	50		
23. 농산물유통 개선	40		
24. 공단폐수종말처리시설	수도권: 50 그 밖의 지역: 100		수도권은 수익자부담 50%
25. 농공단지폐수종말처리시설	일반: 50 추가: 70 우선: 100		「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제3조제2항제1호에 따른 농어촌지역의 구분에 따라 지원
26. 쓰레기 매립시설	30		
27. 쓰레기 소각시설	서울특별시, 시·군: 30 광역시: 40 도서지역: 50		서울특별시·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
28. 상수도시설 확충 및 관리	70		
29. 농어촌폐기물 종합처리시설	정액		
30. 비위생매립지 정비	50		
31. 하수처리장 확충 가. 광역시 나. 광역시(총인처리시설) 다. 시지역(읍 이상) 라. 군지역(면 이하) 마. 주한미군공여구역, 방폐장 주변지역	 10 50 50 70 80		

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
32. 분뇨처리시설 확충	50		
33. 농어촌마을 하수도 정비	70		
34. 하수처리수 재이용사업	광역시: 30 도청소재지: 50 일반 시·군: 70		
35. 가축분뇨공공처리시설 설치 가. 광역시 나. 광역시(군지역) 다. 시·군·구 라. 지역단위 통합관리 센터(전지역)	 60 80 80 70		
36. 국가지원 지방도 건설	정액		공사비만 해당(용지보상비 제외)
37. 시 관내 국도대체 우회도로 건설	정액		공사비만 해당(용지보상비 제외)
38. 경전철 건설	정액		
39. 항만배후도로 건설	정액		
40. 해양 및 수자원 관리	50		내역사업 중 연안보전사업은 보조율 70%
41. 대중교통 지원	90		내역사업 중 특정지역 도로건설 지원사업은 보상비 제외
42. 지역거점 조성 지원	100		내역사업 중 혁신도시 비즈니스센터 지원사업은 보조율 50%
43. 화물자동차 휴게소 건설 지원	30		
44. 지방하천정비	60		
45. 해양보호구역 관리	70		
46. 도시철도 건설	서울: 40	지방: 60	민간투자 경량전철건설사업은 제외
47. 산림병해충 방제 가. 약제대금 나. 기타	 100 50		
48. 산불방지 시설·장비 확충 및 운영	40		

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
49. 조림사업(造林事業) 가. 장기수(長期樹) 나. 큰 나무	 70 50		
50. 숲 가꾸기	50		
51. 사방사업	70		
52. 산림휴양·녹색공간 조성	50		
53. 임산물(林產物) 유통구조 개선	50		
54. 임산물 생산기반 정비	20		
55. 산림경영자원 육성	80		
56. 임도시설	70		
57. 산림서비스 증진	60		
58. 농업전문인력 양성교육	50		
59. 시·군농업기술센터 육성·운영 및 시설장비 보강	50		
60. 원원종(原原種) 및 원종 생산	100		
61. 지역농촌지도사업 활성화	50		
62. 지역전략작목 산학연 협력사업	100		
63. 지역농업특성화기술 지원	70		
64. 문화시설 확충 및 운영	40		문예회관 건립지원 사업은 정액보조, 농어촌 공공도서관 건립사업은 보조율 80% 용지매입비 제외
65. 관광자원 개발	50		용지매입비 제외
66. 전국체육대회 운영	50		
67. 국제경기대회(동계대회 포함) 지원 가. 도로(동계) 나. 경기장	 50(70) 30		

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
68. 체육진흥시설 지원	30		용지매입비 제외
69. 전국체전시설 지원	30		용지매입비 제외
70. 청소년시설 확충	서울: 30	지방: 70 ~ 88	지방은 재정자주도에 따라 차등 지원
71. 지역문화산업 육성 지원	50		
72. 문화유산 관광자원화	50		
73. 국가지정문화재 보수 · 정비	70		
74. 지방의료원 기능 강화	50		
75. 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울: 30	지방: 50	
76. 한센환자 보호시설 운영	서울: 50	지방: 70	
77. 한센양로자 지원	50		
78. 국가예방접종 실시	서울: 30	지방: 50	
79. 지역아동센터 운영	서울: 30	지방: 50	
80. 기초생활보장수급자 생계급여	서울: 50	지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
81. 기초생활보장수급자 주거급여	서울: 50	지방: 80	해당 회계연도의 전 전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
82. 기초생활보장수급자 자활급여	서울: 50	지방: 80	해당 회계연도의 전 전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
83. 기초생활보장수급자 해산급여 · 장제급여	서울: 50	지방: 80	해당 회계연도의 전 전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
84. 기초생활보장수급자 교육급여	서울: 50	지방: 80	해당 회계연도의 전 전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
85. 기초생활보장수급자 의료급여	서울: 50	지방: 80	
86. 부랑인시설 운영	서울: 50	지방: 70	
87. 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	서울: 50	지방: 80	
88. 장애수당 · 장애아동수당	서울: 50	지방: 70	
89. 영유아보육사업 지원	서울: 20	지방: 50	해당 회계연도의 전 전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
90. 저소득 한부모가족 지원	서울: 50	지방: 80	

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
91. 사회복지보장시설 및 장비 지원	50		재가노인복지시설 개수·보수 제외 용지매입비 제외
92. 어린이집 기능 보강	50		국민기초생활 보장법에 따른 보장시설의 신축·증축·개축만 해당(용지매입비 제외)
93. 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	70		용지매입비 제외 화장로 개수·보수는 50%
94. 긴급복지지원	서울: 50	지방: 80	
95. 가사간병방문서비스사업	서울: 50	지방: 70	
	성장촉진지역: 80		
96. 아동통합서비스 지원·운영	서울: 사업비의 2/3	지방: 100	
97. 장애인활동 지원	서울: 50	지방: 70	
98. 산모·신생아 도우미 지원	서울: 50	지방: 80	
99. 지역사회서비스 투자사업	서울: 50	지방: 70	
	성장촉진지역:80		
100. 농어촌보건소 등 이전·신축	사업비의 2/3		
101. 농어민 지역실업자 직업훈련	80		
102. 사회적기업 육성	80		
103. 지방과학문화시설 확충사업	50		
104. 가족관계등록사무	100		
105. 위험도로구조 개선	50		

사업	기준보조율(%)		비고
	서울	지방	
106. 교통사고 잦은 곳 개선	50		회전교차로 설치 시범사업은 정액 지원
107. 어린이 보호구역 개선	50		
108. 안전한 보행환경 조성	50		
109. 지역특성화산업 육성 지원	50		
110. 전통시장 및 중소유통물류기반 조성	60		
111. 경제자유구역 기반시설	50		
112. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조		기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정한다.

주: 개정 2011.12.8
자료: 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」

〈부록 2〉 국고보조사업의 지방비 부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율

(단위: %)

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
1	민방위 인력 동원	50	50	50	50
2	도서종합개발	30	70	50	50
3	도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70
4	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0
5	지방체육시설 지원	50	50	50	50
6	생활체육교실 운영	50	50	50	50
7	지역향토축제지원	50	50	50	50
8	작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50
9	문화상품전개최 지원	50	50	50	50
10	향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50
11	공공도서관 건립운영 지원	50	50	50	50
12	공립박물관 건립	100	0	100	0
13	지방문예회관 건립	50	50	50	50
14	농어촌공공도서관 건립 운영 지원	50	50	50	50
15	전통사찰 정비	50	50	50	50
16	유명예술인 기념 사업	50	50	50	50
17	상설문화프로그램 개발 지원	100	0	100	0
18	전통예술 상설 공연	50	50	50	50
19	밭 기반 정비	50	50	50	50
20	한발대비 농업용수 개발	50	50	50	50
21	농공단지 조성 지원	50	50	50	50

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
22	기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50
23	토양개량 사업	50	50	50	50
24	대구획경지 재정리	50	50	50	50
25	농산물산지 유통센터 건설	50	50	50	50
26	지역특화 사업	50	50	50	50
27	농어촌생활용수 개발	50	50	50	50
28	축산물 검사	50	50	50	50
29	환경농업지구 조성	50	50	50	50
30	석탄비축	50	50	50	50
31	외국인 투자유치(경상, 자본)	50	50	50	50
32	농어촌 전기공급 사업	50	50	50	50
33	농어촌폐기물 종합처리 시설	50	50	50	50
34	특별대책지역 환경기초시설 운영비 지원	0	0	50	50
35	고도정수처리 시설	50	50	50	50
36	도서지역 식수원 개발	50	50	30	70
37	폐금속광산 오염방지 시설	50	50	50	50
38	농어촌 생활용수 개발	50	50	50	50
39	합병정화조 설치 지원	50	50	50	50
40	하수처리시설 지원	50	50	50	50
41	자연환경보전 시설 지원	50	50	50	50
42	비위생매립지 정비	50	50	0	0
43	모자보건 관리	50	50	50	50
44	결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호	100	0	100	0
46	급성전염병 관리	100	0	100	0
47	정신질환시설 운영	100	0	100	0
48	의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49	부랑인보호	100	0	100	0

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
50	노인시설보호 기능보강	100	0	100	0
51	장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52	생계급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
53	주거급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
54	한부모가족 아동 양육·학비 지원	100	0	50	50
55	응급의료체계 구축	100	0	100	0
56	공공의료기반 확충	100	0	50	50
57	농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58	노인여가시설운영 지원	50	50	30	70
59	경로연금	70	30	50	50
60	병원선 운영	100	0	50	50
61	부랑인보호시설 기능보강	100	0	50	50
62	지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
63	고용촉진 훈련	100	0	50	50
64	국가지원지방도 건설	100	0	100	0

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
65	시 관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
66	도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
67	도시철도 운영보조(원리금 상환)	100	0	0	0
68	종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
69	한부모가족 복지시설 기능보강	100	0	50	50
70	성매매피해자 지원시설 운영	100	0	50	50
71	영유아보육사업	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
72	보육시설기능보강	50	50	50	50
73	가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
74	서해5도 공동운반선 운영	50	50	50	50
75	인공어초시설	100	0	100	0
76	도립 종묘배양장 시설	100	0	100	0
77	시·도 지도선 건조	0	0	100	0
78	2종 어항 건설	100	0	100	0
79	어장 정화	0	0	30	70
80	시·도 어업지도선 유류비 지원	100	0	100	0
81	연근해어업 구조조정	100	0	50	50
82	어장정화선 운영비 지원	100	0	100	0
83	오염해역 준설	50	50	50	50
84	어촌종합개발	50	50	50	50
85	지방 수상과학관 건립	100	0	100	0
86	양어장 수질정화시설	100	0	50	50
87	양식용 기자재 공급	50	50	50	50

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
88	종묘 매입·방류	50	50	50	50
89	어선용 기자재 공급	100	0	100	0
90	어선정화조 건조	100	0	50	50
91	육지 소규모 어항 개발	30	70	30	70
92	농업기계화 훈련 지원	100	0	30	70
93	산림병해충 방제	30	70	30	70
94	임업협동조합 운영비	100	0	0	100
95	영림계획	100	0	50	50
96	산불방지 대책	30	70	30	70
97	조림	30	70	30	70
98	육림	30	70	30	70
99	사방	70	30	70	30
100	자연휴양림 조성	50	50	50	50
101	산림박물관 및 수목원 조성	100	0	100	0
102	임도건설	30	70	50	50
103	임산물유통구조 개선	50	50	50	50
104	수출임산물 생산 지원	50	50	50	50
105	산촌종합개발(마을조성)	50	50	50	50
106	협업체단기소득 조성	50	50	50	50
107	임산물저장 시설	50	50	50	50
108	마약중독자 재활 진료비	50	50	50	50
109	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
110	민방위교육·운영 및 시설·장비보강	50	50	30	70
111	119 구조·구급대 장비보강	100	0	100	0

※ 비고 : 광역시와 광역시 관할 군 간의 부담비율은 도와 군 간의 부담비율을 적용한다.

자료: 지방재정법시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비 부담의 기준 등에 관한 규칙

〈부록 3〉 서울시 수탁자 선정 심의 기준 및 복지시설 운영비 지급기준

서울시 수탁자 선정 심의기준 및 배점(신규위탁)

심사기준	심 사 항 목	배 점
1. 수탁자의 적격성	- 법인유형 및 설립목적 - 법인의 보유자산(부동산, 동산 구분) - 법인대표 및 이사회의 적합성 - 해당 법인의 사회복지사업 운영실적	30점
2. 시설운영의 전문성 및 책임성	- 법인의 사회복지사업 전문성 - 시설장의 전문성 - 시설운영의 전문성 강화방안 - 최근 법인 재무제표 - 재정운영 및 투자계획의 타당성 - 재정확충방안의 현실성과 타당성 - 시설운영의 투명성 제고방안 - 사업계획의 전문성 및 타당성	50점
3. 지역사회와의 협력적 관계조성 능력	- 지역사회 내 공신력 제고방안 - 유관기관과의 협력체계 구축방안 - 지역사회 자원동원 방안	20점

- 시설운영의 전문성 및 책임성(50점) 중
  - ✔ 시설장의 전문성에 10점 이상 배점
  - ✔ 시설장을 공개모집할 것을 조건으로 위탁받을 경우 가점 부여
  - ✔ 시설장을 공개모집하지 않고 법인이사회에서 임명 또는 시설장이 타 직위를 겸직할 경우 감점

자료: 서울시 복지재단

서울시 수탁자 선정 신의기준 및 배점(계약갱신)

심사기준	심 사 항 목	배 점
1. 수탁자의 적격성	- 법인유형 및 설립목적 - 법인의 보유자산(부동산, 동산 구분) - 법인대표 및 이사회의 적합성 - 해당 법인의 사회복지사업 운영실적	20점
2. 시설운영의 전문성 및 책임성	- 법인의 사회복지사업 전문성 - 시설장 및 종사자의 전문성 - 시설운영의 전문성 강화방안 - 최근 법인 재무제표 - 재정운영의 투명성 및 타당성 - 사업수행의 전문성 및 추진 실적 - 인사관리의 투명성 - 위탁기간 중 종사자의 고용 안정성 - 종사자의 처우에 관한 사항 - 사회복지시설 평가 결과	60점
3. 지역사회와의 협력적 관계조성 능력	- 지역사회 내 공신력 재고방안 - 유관기관과의 협력체계 구축방안 - 지역사회자원동원 방안	20점

- 시설운영의 전문성 및 책임성(50점) 중
  - ✔ 시설장의 전문성에 10점 이상 배점
  - ✔ 시설장을 공개모집하지 않고 법인이사회에서 임명 또는 시설장이 타 직위를 겸직할 경우 감점

자료: 서울시 복지재단

서울시 복지시설 운영비 지급기준(2010년)

구분	유형	보조금 지급 대상 개소/총 시설개수	보조금 포함 내역	보조금 지원방식	등급구분	평균 지원액	재원부담
이용시설	종합사회복지관	93개/95개	인건비, 관리운영비, 기타운영비	예산지원은 포괄보조금-예산규모 산출은 항목별보조금 형식	종합평가 결과를 반영하여 4개등급 기준 차등 지급	576,551 천원	시립: 전액 서울시 부담 구립: 서울시 95% 자치구 5%
	노인종합복지관	26개/30개	인건비, 사업비, 운영비 및 업무추진비	상동	종합평가 결과 반영 3개 등급화 차등지급	1,051,354 천원	시립: 서울시 전액 지원 구립: 양천노인복지관 제외하고 등급별 지원액에 따라 자치구 지급
	장애인복지관	44개소/44개소	인건비 및 관리운영비, 기타운영비	항목별 보조금	분야별 4개등급 기준 차등지급	1,215,995 천원	시비 95%: 구비 5%
생활시설	무료양로원	4개/18개	인건비, 관리운영비, 기타운영비	항목별 보조금	차등지원 : 이용자 1인당 기준 적용	647,348 천원	전액시비

자료: 서울시 복지재단

〈부록 4〉 경주시 사회단체보조금 지원계획

2012년 사회단체보조금 지원계획 공고

경주시 공고 제 2011 - 1089호

지방재정법 제17조 및 동법시행령 제29조, 경주시사회단체보조금 지원에관한조례제5조에 의거 2012년도 사회단체 보조금 지원을 위한 대상단체, 지원규모, 지원절차 등을 붙임과 같이 공고합니다.

붙 임 : 2012년도 사회단체보조금 지원계획 1 부.

2011. 9.

경 주 시 장

2012년도 사회단체 보조금 지원계획

- 사회단체에 대한 보조금 지원은 자치단체별 기준액의 범위 내에서 대상단체 및 지원금액을 자율적으로 결정 운영함에 따라,
- 2012년도 사회단체보조금 지원을 위한 한도액 설정으로 보조금을 합리적, 효율적으로 집행하고자 함.

1. 지원 근거 및 범위등

□ 지원 근거

- 지방재정법 제17조 및 동법시행령 제29조
- 경주시 사회단체보조금 지원에 관한 조례

□ 지원 방침

- 지원사업의 목적 달성을 위한 보편 타당하고 실행 가능한 적정예산 지원
- 보조 사업과 직접 관련이 없는 단체 운영경비 지원 불가
- 사업 목적 달성을 위한 최소경비 지원
- 2011년도 보조금 집행실적에 대한 주무부서 자체평가 후 (역)인센티브 부여
- 국별 한도액 설정 운영으로 자율 편성권 강화

□ 사회단체 및 지원 범위

- 사회단체라 함은 영리가 아닌 공익 활동을 수행하는 것을 주목적으로 하는 법인 또는 단체
- 대상단체
  - 공익활동을 주목적으로 하는 법인 또는 단체

- 영리 목적 및 개인 또는 친목단체가 아닐 것
- 특정정당 또는 선출직 후보를 지지하거나 특정 종교의 교리 전파를 주목적으로 하는 단체가 아닐 것
- 최근 1년이상 공익활동 실적이 있을 것
- 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

● 지원범위

- 사업비의 지원을 원칙으로 하되, 다만 법령·조례의 규정이 있거나 사회단체 특성을 고려하여 필요한 경우만 운영비 지원(자본적 경비는 제외)

2. 2012년 사회단체 보조금 한도액

□ 2012년 사회단체 보조금 한도액 설정

● 2012년 사회단체보조금 상한기준액 : 884,363천원

예산연도의 직전연도 당초예산규모, 면적, 인구수를 반영하여 산정하되 자치단체 유형별 특성을 고려하여 산정

- 산출내역 : 470,000 + 47×667,000,000/100,000 + 40×1,324.39 + 18×266,104/100

※ 상한기준액 산정서식 : S = d +47b/100,000 + 40a +18p/100

· S : 단체별 상한기준액	· b : 직전년도 당초일반회계예산규모(천원)
· a : 자치단체면적(㎢)	· p : 직전년도 6월말 주민등록상 인구수(명)
· d : 기초기준액(470,000천원)	

* '11년대비 22,094천원 증가('11년 862,269천원)

□ 사회단체 보조금 년도별, 국별 한도액 배정(안)

● 연도별 한도액 배정내역

(단위:천원)

연도	상한기준액(A)	국별 한도액(B)	비 율 (A/B)	한도액 증 감	지원액
2009	819,835	737,000	89.9	.	715,600
2010	847,138	760,000	89.7	23,000	716,600
2011	862,269	700,000	81.2	△60,000	696,100
2012	884,363	690,000	78	△10,000	

* 2011년 지원실적 : 52개단체 67건 696,100천원

- 배정 기준
  - 시 한도액의 22% 절감(194,363천원)
  - Top down 방식 적용

3. 지원절차 및 향후계획

□ 지원 절차

- 신 청
  - 지원받고자 하는 사회단체는 사회단체보조금 신청서(해당부서 문의)를 관련 해당부서에 제출
  - 접수 및 검토
    - 접수받은 해당부서는 서류심사와 의견청취 등을 통해 보조금 지원의 필요성, 타당성 등을 검토하고,
    - 또한 2010년, 2011년도 사회단체보조금 집행실적을 성과평가한 후 인센티브를 반영한 2012년도 『지원계획서』와 『지원사업심의조서』를 국 주무부서에 제출
    - 국 주무부서에서는 한도액 범위내에서 단체별 신청 금액을 검토·조정후 2012년도 지원계획서와 지원사업심의 조서를 예산부서 제출

- 예산부서는 국 주무부서의 지원사업심의 조서를 검토 후 지원 금액을 최종 결정한 후 지방재정계획심의위원회에 제출

● 심의

• 심의 위원회 : 경주시지방재정계획심의위원회

• 위원회 구성

- 위 원 : 12명 (위원장 부시장, 시의원 2, 관계전문가 4, 국장 5)

- 심의내용

· 사회단체 운영비 지원에 관한 사항

· 사회단체가 제출한 사업계획 및 사업비 지원에 관한 사항

· 사회단체보조금 운영 및 실적 평가에 관한 사항

□ 보조금 결정

● 지방재정계획심의위원회 심의결과를 다음 연도 예산안에 편성하여 시의회 의결로 결정

● 지원 결정액은 해당부서에서 사회단체별로 통지

● 사회단체보조금 지원현황을 경주시 홈페이지 게재

□ 향후 계획

● 2011. 9. 16. : 사회단체보조금지원 계획 공고

● 2011. 9. 16. ~ 9. 26. : 사회단체보조금 신청·접수(해당 부서)

● 2011. 9. 26. ~ 9. 28. : 국 주무부서 취합 예산부서 제출(국 주무부서)

● 2011. 10. 14.(예정) : 사회단체보조금 지원 심의

<국문요약>

복지사업 효율성 제고방안(I)

- 지자체와 민간비영리기관(NPO)의 효율성을 중심으로 -

원종학 · 손원익 · 박태규 · 이광석

최근 사회복지서비스에 대한 지출규모는 복지에 대한 욕구의 증가와 더불어 빠르게 증가하고 있어 우리나라 전체 예산의 30%를 상회할 것으로 전망된다. 복지예산은 그 규모가 막대할 뿐 아니라 계속해서 증가하고 있다는 점에서 많은 주목을 받고 있다. 따라서 복지예산지출의 효율성은 전체 예산지출의 효율성과 직결되는 중요한 문제이며 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 특히 최근 재정 건전성이 전 세계적으로 경제운용의 중요한 문제로 부각되고 있음을 고려할 때 보편적 복지 확대, 예산지출 급증에 대응한 복지행정체계 효율화의 필요성이 강조되고 따라서 이에 대한 추진전략 및 대안 마련을 위해서도 복지사업에 대한 효율성 분석은 꼭 필요한 작업이다.

복지사업의 효율성은 비용을 부담하는 측과 혜택을 받는 측이 다르기 때문에 발생하는 비효율성, 즉 사업 자체에 내재한 비효율성과 복지사업이 집행되는 과정에서 발생하는 비효율성이다. 집행과정의 비효율성에 주목하는 이유는 복지사업 관련 예산은 매년 증가하고 있으나 복지사업에 대한 만족도는 예산 증가를 고려할 때 크게 증가하지 않아 그 이유가 복지사업의 확대에 따른 집행이 효율적으로 이루어지지 않을 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 복지사업이 집행되는 과정은 전달체계로 이해할 수 있으며, 본 연구는 복지사업의 전달체계를 중앙정부와 지방정부라는 정부 간 전달체계와 정부와 민간위탁 간의 전달체계의 효율성으로 나누어 살펴보았다.

먼저 제2부에서는 경상북도의 사례를 중심으로 정부 간 전달체계의 효율성과 관련된 분석을 사례중심으로 분석하였다. 분석결과 정부의 전달체계가 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체, 일선 읍면동으로 여러 단계를 거침에 따라 중첩과 중복과 같은 문제가 발생하고 있으며, 전달체계의 복잡, 다중화로 인해 누수, 의존, 소득역전 등과 같은 왜곡된 인센티브가 발생하고 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 전달체계의 미비에 따른 비효율성을 개선하기 위한 방안으로 복지대상자 선정 기준의 일원화 및 사회보장 정보시스템 사회복지통합 전산망 구축과 같은 정보의 통합화가 필요하며, 중앙부처의 부처간 칸막이 정책 시행을 해소하기 위한 복지정책 모니터링 체계 구축이 필요함을 제안하였다. 아울러, 지방정부의 복지사업 인력 부족으로 발생하는 이른바 '깔때기 현상'의 해결을 위해서 복지 전문인력 및 전달체계 운영에 대한 책임주체의 선정 등이 중요하다는 것을 알 수 있었다.

제3부는 정부의 위탁을 통해 민간 비영리조직(NPO)이 수행하는 복지사업의 효율성과 관련된 분석에 대한 내용이다. NPO에 위탁 공급되는 형태의 사회복지서비스는 아동청소년, 장애인사업, 노인서비스, 저출산대책, 사회복지일반, 보건의료, 보육 그리고 기타 등 8개 영역으로 구분된다. 8개 영역의 사업 중에서 노인서비스 사업이 전체 위탁규모의 32.2%로 가장 큰 비중을 차지하며, 아동청소년서비스 24.6%, 장애인사업서비스 17.8%, 보육서비스 11%, 사회복지서비스일반 8.4%, 보건의료서비스 5.4%, 저출산 관련 서비스 0.3%, 그리고 기타 0.2% 순으로 지출되고 있다.

NPO를 통한 우리나라 사회복지사업의 사례를 분석한 결과를 보면, 사회복지사업을 민간 NPO에 위탁 공급함으로써 정부조직의 비정상적인 팽창현상을 막을 수 있다는 긍정적인 효과가 있음을 알 수 있었다. 또한 NPO 선정 과정에서 경쟁을 거쳐 최적의 NPO를 발굴하고 그 기관에 사회서비스를 위탁함으로써 비용 대비 우수한 품질의 서비스를 보장받는 편익이 발생하는 것으로 분석되었다.

그러나 위탁이 가능한 NPO의 수가 경쟁이 가능할 정도로 충분하지 않아 오히려 비효율적일 수도 있음을 확인할 수 있었다. 광역자치단체는 서비스를 위탁하는 NPO의 수가 어느 정도 경쟁구도를 유지할 수 있으나, 기초자치단체는 NPO의 수가 부족하여 사실상 경쟁이 이루어지지 않는 경우가 있기 때문이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화할 필요가 있다는 단기적인 정책방안도 도출되었다.

이와 더불어 민선 지방자치단체장이 정부지출의 효율성 제고를 위하여 지역에 기반을 둔 NPO와 불편한 관계를 형성할 동기가 없기 때문에 NPO가 수행하는 사회복지서비스사업에 대한 평가의 어려움이 존재하는 문제도 논의하였다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 중앙정부에서 표준화된 평가시스템을 구축하고 모든 지방자치단체가 운용한 결과를 NPO 선정에 활용하도록 의무화할 필요가 있다는 정책방안도 제시되었다.

사회복지기관의 효율성 및 성과측정을 위해 보육서비스에 대한 사례연구가 수행되었다. 이를 위해 보육시설에 대한 평가결과가 지원과 연계되어 있는지를 분석하고, 보육서비스의 비용함수를 추정하여 효율성을 분석하였다. 보육시설에 대한 평가는 전국적으로 이루어지고 있지만 평가의 결과가 보육시설에 대한 지원과 연계되지 않았다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 보육서비스의 비용함수를 추정한 결과에서는 보육시설의 규모가 너무 크면 오히려 운영비용이 상대적으로 더 상승하여 규모의 비경제성이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 이와 같은 결과는 분석에 사용한 자료의 제한성 때문에 정부의 보육시설에 대한 정책적 함의를 제공하는 데는 한계가 있다. 향후 더욱 다양한 자료가 연구에 활용될 수 있는 환경이 조성된다면 후속연구에서 정책적 함의를 제공할 수 있는 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

〈Abstract〉

A Study on the Efficiency of Welfare Program(Ⅰ): Focused on Local Government and NPO

Weon, Jonghak · Son, Wonik · Park, Taekyu · Lee, Kwang-Seok

It is expected that the expenditure to social welfare service has been rapidly increased, which occupies 30% or more among the total Korean budget. The point is that the welfare budget is enormous and increasing rapidly, which leads to the speculation of the efficiency of the welfare budget. Considering the balance of budget in the policy making in the economy, the necessity of making efficient welfare administration is crucial to the universal welfare which results in expenditure increasing. Therefore the efficiency analysis of welfare projects is essential for the building of Korean-type welfare state.

The discussion on welfare efficiency can be categorized into two kinds: one is built-in-project, which derives from the difference between the people who pay welfare cost and the ones who benefit without contributing in other words free riders. The other is the inefficiency in the process of administration. The reason for noticing inefficiency in the process of administration is that even though the budget scale spending on welfare projects have increased, the welfare satisfaction has not kept up with, which is the result of inefficiency in welfare administration. Welfare administration in this research is understood as welfare delivery system. Therefore this research

categorizes the efficiency of the delivery system as the one in the inter-governmental relation (i.e. central government and local governments) and as a result some projects have been privatized which were coordinated by the government previously.

This research focuses on some cases in Kyungsangbuk-Do. It shows that on few levels such as central government, upper local government, lower local government, the front-line administrative unit prevent welfare projects from efficiency. In addition, as there is no control center in welfare projects, it is confirmed that welfare distortion occurs in the welfare administration such as leakage, welfare dependency, income conversion, etc.

In order to rectify such welfare distortion caused by problems in the delivery system, this research suggests some alternatives: firstly, there should be a control center which leads to consultation among governmental departments related to welfare projects. Secondly, welfare information data base should be utilized in the welfare policy-making. In addition, in the selection of beneficiaries made by the government, the standard set should be clear and consistent. Also welfare policy monitoring system should be introduced in order to overview the estimation of the policy outcome. Finally, the personnel who deal with welfare and work in local governments should increase work force in order to reduce the so-called funnel effect.

The third part of this report deals with an efficiency of the social welfare program performed by NPO. The social welfare service performed by NPO can be classified into 8 different areas; children · adolescent, the disabled, the elderly, low birth-rate, general social welfare, health, baby · toddler care, etc. The service for the elderly has the largest proportion (32.2%) among 8 different areas. The

second largest is the area of children · adolescent with 24.6%, the third largest is the area of the disabled.

The result derived from the analysis of a case study shows that the tool of contracting-out to NPO for the social welfare service has an advantage of preventing undesirable expansion of the government organizations. Another advantage of the contracting-out to NPO is to guarantee a high quality service by selecting NPO through steep competition. It is also found that inefficiency of the social service may occur if a number of NPO is not enough to compete in the market. This type of inefficiency may not occur at the level of the wide-area local government, but it may occur at the level of the narrow-area local government due to lack of enough numbers of NPO.

A case study is performed to measure the efficiency and performance of the baby · toddler care service in Korea. The cost function for the baby · toddler care service is estimated to analyze the efficiency of the service. The connectivity between the government supports and evaluation results is also examined to evaluate the effectiveness of the evaluation system for the service. It is also confirmed that the government support for the baby · toddler care facilities has loose connectivity with the evaluation results for the facilities.

The policy recommendations are made to improve efficiency of the social service performed by NPO. The efficiency of social welfare service can be partly improved at least for the short-run by providing proper education and performance management for the facilities even if a steep competition among NPOs is not possible due to lack of enough NPOs. For the long-run, it is necessary for the central government to establish a standard evaluation system and enforce

the local governments to use the evaluation results for the allocation of budget of the social welfare service to achieve the efficiency of the services.

〈著者略歷〉

원종학
연세대학교 경제학과 졸업
일본 히토츠바시대학 경제학 석 · 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

손원익
미국 William Penn College 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

박태규
연세대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana University 경제학 박사
현, 연세대학교 경제학과 교수

이광석
부산대학교 행정학과 졸업
서울대학교 행정대학원 석사
영국 University of Newcastle upon Tyne 사회정책학과 박사
현, 경북대학교 행정학부 부교수

자료 수집 및 정리
김정현 한국조세연구원 전문연구원
남 희 한국조세연구원 연구원

研究報告書 11-13

복지사업 효율성 제고방안(Ⅰ)

2011년 12월 23일 인쇄
2011년 12월 30일 발행

저 자 원종학 · 손원익 · 박태규 · 이광석
발행인 조원동
발행처 한국조세연구원
[1|3|8]-[7|7|4] 서울특별시 송파구 가락동 79-6
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인 쇄 일 지 사
Ⓒ 한국조세연구원 2011
ISBN 978-89-8191-561-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.
값 9,000원