

복지프로그램의 비효율성 요인 탐색 : 노인일자리사업의 전달체계를 중심으로

An Exploratory Study on Inefficiency of Social Program
: Focusing on Delivery System of the Job Provision for the Aged

박관규* · 김영대**

Park, Kwan-Kyu · Kim, Young Dae

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 연구방법
- III. 전달체계의 특성과 복지프로그램의 비효율성: 노인일자리사업
- IV. 결론: 정책적 함의와 향후 과제

본 연구는 복지전달체계가 지닌 복잡성을 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분하고 그에 따라 발생할 수 있는 복지프로그램의 비효율성 요인을 탐색한다. 비효율성의 개념은 경제적 효율성에 기반하여 투입에 대한 산출로 측정하고, 노인일자리사업을 대상으로 분석한다. 노인일자리사업의 전달체계가 지닌 수직적 차원의 복잡성은 중앙- 시도- 시군구- 수행기관-수혜자의 구조로 파악하고, 그 속에서 흐르는 예산의 투입과 그에 따른 산출로서 창출한 노인일자리 수 및 소득향상에 배분된 예산의 비율 등으로 효율성을 측정한다. 그리고 수평적 차원의 복잡성은 중앙정부와 전문기관, 시도와 전담기관 지역본부 그리고 시군구와 수행기관 사이의 관계를 통해 분석한다. 노인일자리사업의 경우 보건복지부와 중앙노인일자리전문기관 사이의 예산 흐름과 노인일자리 창출 실적을 분석하고, 기초자치단체 수준에서는 시군의 예산배분에 있어 참여인력 인건비와 부대비용의 지출 비율, 수행기관의 전담인력 규모와 창출한 노인일자리 수와의 관계 그리고 노인일자리전문기관의 예산규모와 본질적 사업실적 사이의 관계를 분석한다. 다양한 차원의 분석을 통해 부분적인 복지

* 고려대학교 연구교수(주저자)

** 고려대학교 연구교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 8. 20, 심사기간(1차): 2015. 8. 20~2015. 9. 14, 게재확정일: 2015. 9. 14

프로그램의 유사중복성과 복잡성은 비효율의 문제를 초래하고 있음을 확인하였다. 또한 기초자치단체 수준에서 노인일자리사업의 효율성은 체계의 특성, 예를 들어 시니어클럽의 존재가 아직까지는 상대적으로 높은 비효율성을 초래하고 있음을 밝혔다.

□ 주제어 : 복지전달체계, 복잡성, 유사중복성, (비)효율성

This study explores factors resulting in inefficiency in a social program by examining overlaps of multiple programs and classifying complexity of delivery system into vertical and horizontal dimension. The term of efficiency is measured in terms of input and output based on economic or technical efficiency, which is applied to the Delivery System of the Job Provision for the Aged in Korea. The vertical dimension of complexity is identified through a formal structure of central-provincial-local-client and then is analyzed by budget flows and expenditures and number of job provision to and increase of income of the aged. The horizontal dimension is distinguished through relationships between central government and the designated institution and between municipal government and several service delivery organizations. The research results show that an overlap in job provision to the aged and complexities of delivery system bring about a partial inefficiency. The senior club as designated institutions to deliver self-support type of the program, for example still results in relatively high inefficiency at the local level.

□ Keywords: (in)efficiency, complexity, welfare delivery system, social program

I. 서론

최근 우리나라는 사회복지서비스에 대한 수요가 지속적으로 증가하면서 복지재정지출은 물론 관련 사업의 수도 꾸준히 증가해 왔다. 2015년 정부예산에서 보건·복지·고용 부문예산은 약 115.5조 원으로 전체 예산의 30%를 넘었는데 이는 2005년 50.8조 원에 비해 2배 이상 증가한 것이다. 그리고 2009년 당시 정부는 9개 부처가 수행하는 249개의 복지사업 중 90개를 정비하여 총 159개로 조정하는 계획을 발표했으나(국무총리실, 2009), 2013년 기준으로 17개 중앙행정기관에서 292개의 사업을 수행하는 등 복지사업의 수도 크게 증가했다(관계부처합동, 2013).

그런데 사회복지서비스의 급격한 증가로 인한 복지재정의 확대와 국민 부담 증가는 복지 제도의 효율성에 관한 문제 제기로 이어지고 있다(정홍원, 2014). 특히 개별 부처 혹은 중앙정부와 지자체가 수행하는 복지사업 간 유사·중복의 문제와 더불어 민간기관을 포함한 다수의 조직들이 복지서비스 전달과정에 참여하면서 나타나는 비효율성 문제가 자주 지적되었다.¹⁾ 우리 정부는 1995년 '보건복지사무소 시범사업'에서부터 박근혜 정부의 '맞춤형 전달 체계 개편'에 이르기까지 수차례 복지전달체계 개편을 통해 이를 해소하고자 노력해 왔으나 여전히 그 효과는 미흡한 것이 사실이다. 물론 복지전달체계에 관한 논의는 효율성뿐만 아니라 책임성, 전문성, 포괄성 등 다양한 요건을 함께 고려해야 하지만²⁾ 복지규모의 급격한 증가에 따른 정부재정 문제 등을 고려할 때 전달체제로 인한 비효율성 문제도 중요한 과제의 하나로 다루어질 필요가 있다.

본 연구는 복지전달체계의 어떠한 특성이 사회복지서비스의 비효율성을 초래하는가에 대한 논의와 함께 실제로 비효율성이 발생하고 있음을 탐색적 수준에서 실증적으로 분석하는데 초점을 두고자 한다. 지금까지 복지전달체계에 대한 연구들은 매우 활발하게 이루어졌지만 대체로 거시적 시각에서 복지전달체계의 전반적 문제점과 개선 방안을 제시하는 연구들이 주류를 이루었고 효율성 혹은 비효율성에 초점을 둔 연구는 거의 없다. 또한 복지전달체계의 효율성 문제를 다룬 연구들도 효율성 개념을 수사적(rhetoric) 차원으로 사용했을 뿐 투입 대비 산출이라는 엄밀한 효율성 개념을 적용하여 실증적 차원에서 비효율성의 발생을 검증하거나 설명하고 있는 연구는 드물다. 이는 다양한 복지사업을 모두 분석하는 것이 사실상 매우 어렵다는 점, 그리고 효율성의 정확한 측정을 위해서는 투입과 산출의 계량화가 전제되어야 하는데 예산과 인력 등 투입 부문은 비교적 명확하게 측정 가능한 반면, 사회복지서비스의 산출은 명확히 정의하기 어렵고 계량화에 있어 구조적인 제약이 따른다는 점에서 기인한 것으로 볼 수 있다(정홍원, 2014).

이런 맥락에서 본 연구는 다양한 사회복지서비스 사업을 포괄적으로 다루는 대신 '노인일자리사업'을 대표적 사례로 선택하여 그 전달체계의 특성과 이에서 비롯되는 비효율성 요인을 실증적으로 분석하고자 한다. '노인일자리사업'을 사례로 선택한 이유는 이 사업이 비교적 큰 폭의 양적 성장을 이루어왔고 그 성과 측면에서도 비교적 긍정적 평가를 받고 있는 대표

1) 2014년 8월 5일 국무회의에서 최경환 부총리 겸 기획재정부 장관과 박근혜 대통령은 50만 명에 이르는 복지예산 중간전달자로 인한 비효율성 문제를 지적하면서 이를 해결하기 위해선 복지전달체계의 개선이 필요하다는 입장을 나타냈다(연합뉴스, 2014.8.15.). 또한 2015년 8월 11일 제10차 사회보장위원회 회의에서 정부는 중앙정부와 유사·중복성이 있을 것으로 판단되는 지방자치단체의 1,496개 사회보장사업에 대한 정비 계획을 마련했다(국무조정실·보건복지부, 2015).

2) 최성재·남기민(2006)은 기존 연구들에 대한 검토를 토대로 사회복지서비스 전달체계 구축에서 고려해야 할 8가지 원칙으로 전문성, 적절성, 포괄성, 지속성, 통합성, 평등성, 책임성, 접근용이성을 제시하였다.

적인 복지사업인데³⁾ 과연 효율성 측면에서도 그러한가라는 의문을 가지기 때문이다. 즉 정부의 재정투입이 증가할수록 일반적으로 복지사업은 양적으로 성장하기 마련이지만 근본적으로 비효율적인 전달체계를 가진다면 재정투입의 증가에 비례해 그만큼 비효율성도 증가할 개연성이 있기 때문이다. 만약 대표적인 성공 사례로 평가받는 노인일자리사업에서조차 전달체제로 인한 비효율성이 관찰된다면 이러한 문제는 다른 복지사업에서도 일반적으로 존재할 가능성이 크다는 전제 하에서 이 사례를 분석 대상으로 선정하였다. 또한 본 연구는 비효율성을 실증적으로 규명하기 위해 노인일자리사업에의 투입과 산출을 가능한 수치화하여 분석하고자 한다. 다만 본 연구는 이 사업이 전국적으로 시행되는 비교적 큰 규모의 사업이고 지역에 따라서도 매우 다양한 기관들이 참여하는 사업이라는 점, 그리고 각 관련 기관들의 구체적인 투입과 산출을 파악할 수 있는 자료가 제한적이라는 점에서 노인일자리사업 전체를 분석하기에는 한계가 있기 때문에 대표적인 지역의 사례들로 그 분석 대상을 한정한다.

구체적으로 본 연구는 제2장에서 복지전달체계의 개념과 구조, (비)효율성에 대한 이론적 논의 및 선행연구를 검토한다. 제3장은 노인일자리사업의 전달체계에서 나타나는 특성과 그로 인한 비효율성에 대해 분석하며, 제4장은 분석결과를 통해 도출할 수 있는 정책적 시사점과 본 연구가 가진 한계, 그리고 향후 과제를 제시한다.

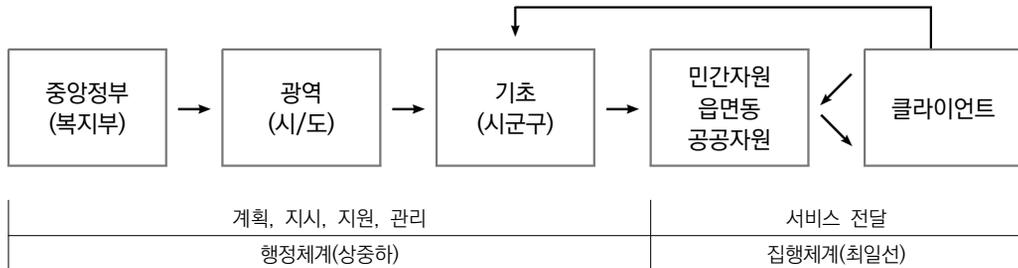
II. 이론적 논의 및 연구방법

1. 복지전달체계의 개념과 구조

복지전달체계는 연구자에 따라 개념 정의에 다소 차이가 있으며 정부 간 관계, 일선 기관의 조직구성, 인력, 그리고 제공자간 연계 등 다양한 측면을 포괄하는 개념이다(이현주, 2007). 하지만 일반적으로 복지전달체계는 '사회복지급여를 공급하는 공급자들 사이의 조직적인 연계 또는 공급자와 사회복지수급자들 간의 조직적인 연결'(Gilbert & Specht, 1974), '지역사회 내에 존재하는 사회복지서비스의 공급자 간 연결을 위하여 또는 사회복지서비스의 공급자와 클라이언트 사이를 연결시키기 위해 만들어진 조직적 체계'(최재성 외, 2006)와 같이 사회복지전달을 위한 일련의 조직체제로 이해되는 경향이 있다. 이에 따라 본

3) 2004년부터 시작된 '노인일자리사업'은 지난 10년 간 항상 목표치를 상회하는 실적을 거두면서 양적으로 크게 성장해왔고(한국노인인력개발원, 2015) 노인들의 심리적 측면이나 건강증진 등 다양한 측면에서 비교적 긍정적 성과를 거둔 사업으로 평가되고 있다(한국노인인력개발원, 2009; 2011).

연구에서도 복지전달체계를 ‘공공영역의 행정기관 및 민간영역의 복지시설을 포함한 서비스 공급기관과 수혜자를 상호 연결하는 조직적 체계’로 정의하고자 한다.



〈그림 1〉 복지전달체계 기본 구조

출처: 강창현(2006)의 모형을 재구성.

한편 우리나라의 복지전달체계는 〈그림 1〉과 같이 기본적으로는 서비스 전달 및 공급재원을 기획·조성·관리·지원하는 ‘행정체계’, 그리고 수혜자와의 대면접촉을 기반으로 전달자가 서비스를 직접 전달하는 ‘집행체계’로 구성된다(성규탁, 1992; 우종모 외, 2004; 강창현, 2006). 하지만 서비스의 공급 주체를 기준으로 보면 크게 중앙정부와 지방정부가 중심이 되는 공공전달체계, 사회복지관이나 기업복지재단 등을 중심으로 한 민간전달체계, 그리고 이를 혼합한 공공/민간전달체계 등으로 구분할 수 있으며 보다 세부적으로는 중앙정부 전달형, 공공기관 완전 위탁형, 공공기관 부분 위탁형, 중앙정부 민간 협력형, 지자체 자체 전달형, 지자체 자체 민간 협력형 등으로도 구분할 수 있다. 그리고 각 유형별로도 어떤 단계를 거치느냐에 따라 상당히 다양한 전달방식이 존재한다(류명석 외, 2012)⁴⁾. 그리고 윤윤규 외(2011)는 노인일자리사업을 포함한 우리나라 일자리창출 정책사업들이 공급 주체의 기능과 역할 측면에서 ①강한 중앙집중형(공공기관/민간기관 위탁형), ②약한 중앙집중형(지방사무소 위임형), ③분권화 절충형(지방자치단체-지방사무소 네트워크형), ④약한 분권화형(지방자치단체 위임형), ⑤강한 분권화형(지방자치단체 독립형) 등 다양한 전달체계에 의해 수행되고 있다고 설명한다⁵⁾. 이처럼 우리나라 복지전달체계는 서비스의 종류, 공급주체, 사업유형 등에 따라 비교적 다양한 형태로 구성되어 있다.

4) 예를 들어 중앙정부 전달형의 경우에도 ①중앙정부→시도→시군구→읍면동→수요자, ②중앙정부→시도→시군구→수요자, ③중앙정부→시군구→읍면동→수요자, ④중앙정부→수요자와 같이 4가지 전달방식으로 분류될 수 있다.

5) 이 분류에 따르면 노인일자리사업은 약한 분권화형에 속한다고 한다(윤윤규 외, 2011).

2. 복지전달체계의 특성에 따른 (비)효율성

복지전달체계의 중요성이 점점 강조되면서 관련 연구들도 상당히 많이 이루어졌다. 그런데 기존 연구들은 주로 거시적·포괄적 수준에서 현재 우리나라 복지전달체계 전반의 문제점 혹은 정부가 추진한 전달체계 개편(안)의 문제점을 분석하고 나름의 개선 방안을 처방적 수준에서 제시하는데 초점을 두고 있다(박영미·김경명, 2008; 서재호, 2008; 양승일·정혁인, 2009; 박경숙 외, 2012; 성은미 외, 2012; 문종현·김기현, 2014 등). 또한 노인복지서비스 등 특정 서비스 분야를 중심으로 전달체계를 논의하고 있는 연구들도 대체로 문제점과 처방적 수준의 대안 제시에 초점을 두고 있다(김우수, 2006; 조우홍, 2010; 임성근·김욱, 2012 등). 그리고 이러한 연구들의 상당수는 Gate(1980), Gilbert & Specht(1986) 등이 제시한 복지전달체계의 구성 원칙⁶⁾ 혹은 이를 일부 보완한 원칙들을 문제점 분석 및 개선안 제시의 기준으로 활용하고 있다.

그런데 국내외 학자들이 제시한 복지전달체계의 구성 원칙에서 ‘효율성(efficiency)’을 개별 원칙의 하나로 포함하고 있는 연구는 발견하기 어렵다. 그리고 복지전달체계의 효율성에 대해 논의하는 일부 연구들도 그 개념을 구체적으로 정의하여 사용하기 보다는 앞에서 제시한 구성 원칙의 적용을 통해 달성되는 바람직한 상태를 의미하는 매우 수사적(rhetoric) 차원의 개념으로 사용하고 있다. 하지만 이미 논의한 것처럼 복지 증대로 인한 정부재정과 국민의 부담이 가중되는 상황에서 복지전달체계의 효율성에 관한 논의는 반드시 필요하며 이를 위해서는 먼저 ‘효율성’ 개념에 대한 명확한 정의가 전제되어야 한다.

물론 효율성 개념에 대해 완전히 합의된 정의가 존재하는 것은 아니지만 투입 대비 산출의 비율을 의미하는 경제적 효율성(economic efficiency) 또는 기술적 효율성(technical efficiency)의 개념이 보편적으로 사용되고 있다. 따라서 본 연구도 이 개념을 적용하고자 한다.⁷⁾ 경제적 혹은 기술적 효율성은 효율성을 재화나 서비스의 생산과정에서 비용과 산출의 관계를 통해 이해할 수 있는 개념으로 보고 있다. 즉 한 단위의 재화나 서비스를 가장 낮은 비

6) 복지전달체계가 구현해야 할 원칙으로 Gate(1980)는 통합성, 계속성, 책임성, 접근용이성, 포괄성을 들었고, Gilbert & Specht(1986)는 통합성, 연속성, 책임성, 접근용이성을 제시했다. 그 외에도 국내 연구자들은 평등성, 적절성, 적합성, 전문성 등을 추가적 원칙으로 제시하고 있다(서상목·최일섭·김상균, 1988; 성규탁, 1992; 최성재·남기민, 1995; 박경일, 1997; 신복기 외, 2005 참조하여 재정리).

7) 물론 복지서비스의 생산 및 전달에서 주어진 자원을 어느 재화나 서비스의 생산에 배분하는 것이 가장 효율적인 것인가에 초점을 두는 배분적 효율성(allocative efficiency)도 중요하게 고려되어야 한다. 그러나 이를 측정하기 위해서는 복지서비스 전체에 투입되는 자원과 산출을 고려해야 한다는 점에서 방대한 자료를 기반으로 한 세밀한 분석이 요구된다. 따라서 자료의 한계 등으로 인해 분석 대상을 노인일자리사업으로 제한하고 있는 본 연구에서는 이를 고려하지 않기로 한다.

용으로 생산하는 경우 혹은 주어진 비용(자원)으로 가장 많은 산출을 만들어내는 경우에 효율성이 극대화된 것으로 보는 반면, 재화나 서비스의 생산에서 더 나은 방법, 즉 더 낮은 비용으로 목표를 달성할 수 있는 경우에 비효율성이 존재하는 것으로 본다(Black, 2002).

그러나 복지전달체계의 (비)효율성을 경제적 효율성 측면에서 실증적으로 확인하는 작업은 간단하지 않다. 왜냐하면 복지서비스 혹은 사업에 있어 예산이나 인력 등 투입 요소는 비교적 측정이 용이하다. 하지만 산출의 경우에는 무엇을 산출로 볼 것인가의 문제와 이를 어떻게 수치화할 것인가의 문제 등으로 인해 명확한 측정이 쉽지 않기 때문이다. 예를 들어 노인일자리사업의 산출은 좁게는 사업으로 인한 직접적 수혜자의 수나 그들이 받는 보수의 총액으로 측정할 수도 있지만 넓게는 수혜자가 느끼는 심리적 만족도에서부터 경제적·사회적 차원의 간접적 효과 등 측정이 쉽지 않은 다양한 효과에 이르기까지 폭넓게 설정될 수 있다. 본 연구 역시 이런 구조적 제약에서 완전히 자유로울 수 없을 뿐만 아니라 기존 연구에서 미흡하게 다루어졌던 복지전달체계에서 오는 (비)효율성을 탐색적 차원에서 실증적으로 확인하려는 것이 주된 목적이므로 산출을 좁은 의미로 보고 가능한 한 수치화하여 (비)효율성 여부를 파악하고자 한다.

한편 복지프로그램이나 사업에서 발생하는 (비)효율성은 다양한 요인에 의해 설명될 수 있지만 본 연구는 특히 복지전달체계의 특성으로 인해 나타나는 비효율성에 주목한다. 먼저 우리나라의 복지전달체계는 서비스의 종류나 공급 주체 등에 따라 중앙정부, 광역 및 기초자치단체, 다수·다종의 민간기관들이 다양한 형태로 결합하는 구조를 취하고 있어 복잡성이 높으며, 기존 연구들(류명석 외, 2009; 임성근·김욱, 2012; 문종렬·김기현, 2014 등)도 이러한 복잡성을 복지전달체계의 문제점으로 지적하고 있다.

복지전달체계의 복잡성은 다시 수직적 차원의 복잡성과 수평적 차원의 복잡성으로 구분해 볼 수 있다. 전자는 중앙정부에서 수혜자에 이르는 서비스 전달과정이 중층적 단계를 거치기 때문에 나타나는 특성을 의미하며, 후자는 공공영역 및 민간영역의 다양한 조직들이 서비스 전달과정에 참여함으로써 나타나는 특성으로 개념화할 수 있다. 이러한 복잡성은 복지서비스 제공을 위해 투입된 자원이 최종 수혜자에게 전달되는 과정에서 여러 단계와 다수의 기관을 거침으로써 조직 운영 및 관리를 위한 제반 경비 등 수혜자의 복지와 직접적으로 관련되지 않는 각종의 낭비적 지출을 유발함으로써 경제적 효율성을 약화시킬 개연성이 높다.

또한 기존 연구들에서 공통적인 문제로 지적하는 복지서비스 혹은 사업 간 유사 중복성 역시 비효율성을 초래할 수 있는 복지전달체계의 주요 특성으로 볼 수 있다. 설문조사를 통해 노인일자리 사업을 포함한 다양한 정부 재정지원 일자리대책 사업들에 대한 지자체의 인식 및 평가를 분석한 윤윤규 외(2011)의 연구에 따르면 조사항목 중 사업 간 유사 중복성에 대해 지자체 담당자들은 가장 부정적인 평가를 내렸다(2.66점/5점 만점). 이처럼 다수의 기관

들이 유사 혹은 중복성이 강한 복지서비스를 개별적으로 제공하고 특히 기관들 간 혹은 사업 간 연계성이 미흡한 경우 역시 경제적 효율성은 저해될 수밖에 없다.

물론 이상에서 논의한 복지전달체계의 복잡성과 유사 중복성 외에도 대리인문제, 도덕적 해이와 같이 조직 및 개인의 행태적 특성에 따른 비효율성 등이 고려될 수 있지만 이러한 특성을 실증적으로 확인하기 위해서는 보다 많은 데이터를 통한 별도의 심층적 연구가 요구된다. 따라서 복지전달체계의 특성에 따른 (비)효율성을 탐색적 차원에서 실증적으로 확인하는데 목적을 두고 있는 본 연구에서는 복잡성과 유사 중복성에 한정하여 사례 분석을 진행한다.

3. 연구방법 및 흐름

본 연구는 복지전달체계의 특성이 복지프로그램 및 전반적 체계의 효율성에 영향을 미칠 수 있다는 문제의식에서 시작한다. 복지프로그램의 효율성은 투입과 산출의 비율에 의해 측정되는 것이 바람직하다. 따라서 본 연구에서 강조하는 효율성 개념은 사회복지예산이 복지수혜자에게 전달되는 비율 또는 예산의 투입이 프로그램 목적을 달성하는데 기여하는 비율로 정의한다. 그리고 수사적 표현에 머물고 있고 실증적 분석이 부족한 기존의 연구에서 한걸음 나아갈 수 있는 탐색적 연구를 수행한다.

실증분석을 위해 사업평가에서 상대적으로 효과성 또는 성과가 좋은 사업으로 평가받고 있는 노인일자리사업을 사례로 선택하여 전달체계의 어느 부분에서 어떠한 요인에 의해 비효율이 발생하고 있는가를 밝히고자 한다. 그리고 노인일자리사업이 수행되는 최종전달기관을 분석하기 위해 전북지역의 4개 시군의 사례를 분석한다. 4개 시군의 선정에 있어서는 각 지역이 지닌 전달체계의 특성을 고려한다. 즉 시니어클럽의 존재 여부와 수를 고려하고, 시지역과 군지역을 배분하여 전주, 김제, 무주 및 부안 지역의 노인일자리사업을 분석한다.

이에 따라 노인일자리사업의 전달체계가 지닌 유사중복성과 복잡성의 특성을 제시하고 효율성을 분석한다. 노인일자리사업의 유사중복성은 다른 중앙부처에서 수행하는 프로그램을 확인하여 비교분석하며, 당시 안전행정부(현 행정자치부)가 관할하는 노인일거리마련사업과의 유사중복성과 그에 따른 비효율성을 분석한다. 전달체계의 수직적 복잡성에 따른 복지프로그램의 비효율성은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-수행기관의 구조에서 나타나는 예산의 비효율, 즉 관리감독비용, 정보처리 비용 또는 부대비용의 비율 또는 규모 등을 측정하여 비효율성의 원인을 제시한다. 그리고 전달체계의 수평적 복잡성에 따른 복지프로그램의 비효율성은 노인일자리사업의 주요 특성인 전문기관과 전달기관의 존재에 초점을 준다. 중앙수준에서 보건복지부와 한국노인인력개발원의 관계 그리고 지방수준에서 시군구와 시니어클럽과의 관계를 중심으로 분석하고, 전문기관과 전달기관 자체의 투입과 산출, 즉 예산(국

고보조금)의 증가와 일자리 창출 및 소득증대 실적의 증가를 비교·평가하여 비효율성 요인을 탐색한다.

분석을 위한 데이터는 정부보고서, 내부자료, 행정정보공개자료, 정보공개청구 및 전화인터뷰를 통해 확보하였다. 예를 들어 중앙정부(보건복지부)의 노인일자리사업안내, 예산개요, 기관내부 통계자료를 활용하였으며, 지방자치단체의 데이터는 세출예산사업명세서, 실적보고서 및 내부통계 등을 확보하였다.⁸⁾

III. 전달체계의 특성과 복지프로그램의 비효율성: 노인일자리사업

1. 노인일자리사업의 개요

1) 노인일자리사업의 개념과 유형

노인일자리사업은 <노인복지법>과 <저출산고령사회기본법>을 근거로 '일하기를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리를 공급하여 노인에게 소득창출 및 사회참여의 기회를 제공하는 사업'이다. 이 사업의 목적은 '일을 통한 적극적 사회참여, 소득보충 및 건강증진을 통한 노인문제 예방 및 사회적 비용 절감', 그리고 '노인인력 활용에 대한 사회적 인식개선 및 민간 참여도모'에 있다.

이 사업은 2004년도에 시작된 이후 그 세부 유형이 조금씩 변화해 왔는데 2014년도를 기준으로 보면 크게 사회공헌형과 시장진입형으로 구분된다. 전자는 다시 공익형, 교육형, 복지형으로 세분화되고, 후자는 공동작업형, 제조판매형 및 인력파견형으로 세분화된다. 그리고 한국노인인력개발원이 전담하여 수행하는 시장자립형까지 고려하면 사업의 유형은 더욱 다양하다.

8) 다만 노인일자리사업의 세부 유형별, 시군구별, 수행기관별, 예산 및 지출 항목별 데이터를 체계적·종합적으로 정리한 데이터베이스가 없는 상태이므로 엄밀한 효율성 분석에는 한계가 있음을 밝힌다.

〈표 1〉 노인일자리사업의 예산지원 규모

유 형		참여자 1인 예산지원 기준				국고 보조
		인건비 (월)	참여 기간	부대경비	합계 (년)	
사회 공헌형	공익형	20만 원	9~12 개월	• 14만 원(예산 범위 내 공익형 12~14만 원, 교육·복지형 14~16만 원 탄력적용가능) • 연중일자리 16만 원	192~256 만 원	50% (서울 30%)
	교육형					
	복지형					
시장 진입형	인력파견형	-	연중	• 15만 원(예산 범위 내 탄력적용 가능)	10~15 만 원	
	공동작업형	-	연중	• 180만 원	180만 원	
	제조판매형	-	연중	• 200만 원	200만 원	
수행기관 전담인력		109만 원	11개월	-	1,199만 원	

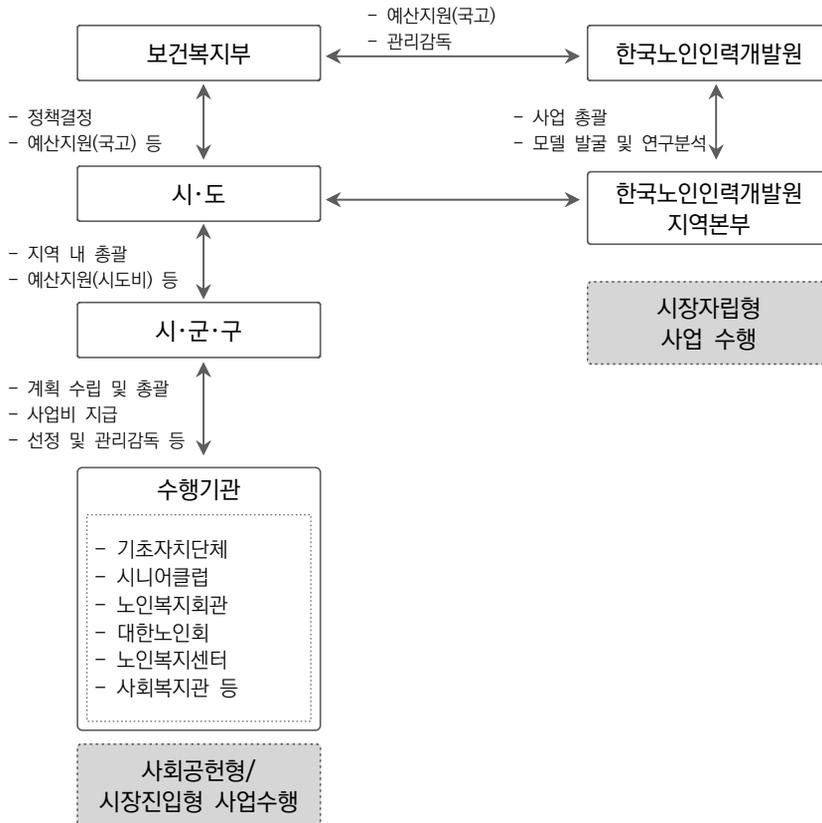
출처: 보건복지부(2014).

노인일자리사업은 각 세부 유형에 따라 참여자의 자격이나 예산지원방식 및 예산 규모 면에서 상당한 차이가 있다. 일반적으로 만 65세 이상의 건강하고 일할 의사와 능력이 있는 어르신이 이 사업에 참여할 수 있지만 교육형, 공동작업형, 제조판매형, 인력파견형, 초등학교 급식도우미(공익형) 및 노노케어사업(복지형)의 경우 만 60~64세의 노인도 예외적으로 참여 가능하다. 예산지원방식을 보면 사회공헌형은 참여노인의 인건비와 부대 경비를 전액 정부 및 자치단체의 예산으로 지원하는 반면, 시장진입형은 사업비, 인건비 또는 부대 경비의 일부만을 정부와 지자체가 지원하는 방식이라는 점에서 차이가 있다(보건복지부, 2014).⁹⁾ 예산규모에도 차이가 있는데 이 사업은 기본적으로 중앙정부(보건복지부)의 국고보조사업으로 운영되고 있다. 서울특별시에 대한 국고보조율은 30%이며, 나머지 광역자치단체에 대한 국고보조율은 50%이다. 노인일자리사업에 대한 예산지원은 참여인력 1인을 기준으로 설정되어 있는데 가장 일반적인 유형인 사회공헌형의 공익형 참여자에 대한 예산지원은 연간 194만 원으로 이는 노인참여자가 9개월 동안 3시간/일 및 9시간/주씩 참여하는 경우에 해당한다. 다만 부대비용의 차이와 연중일자리 참여에 따라 참여자 1인에 대한 예산지원은 192~256만 원의 범위 내에서 결정된다. 그리고 노인일자리사업의 수행을 위해 자치단체는 전담인력을 채용할 수 있으며, 그에 대한 인건비는 월 109만 원으로 책정되어 있다. 각 유형별 구체적인 예산지원 규모는 〈표 1〉과 같다.

9) 시장진입형 중 공동작업형과 제조판매형은 노인일자리 예산에서 일정기간 사업비 또는 참여자 인건비를 일부 보충지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하며, 인력파견형은 기업 등 노인인력 활용 업체에서 인건비를 지급하고 노인일자리 예산에서 부대 경비를 지원하는 방식을 취하고 있다(보건복지부, 2014).

2) 노인일자리사업의 전달체계

노인일자리사업의 전달체계를 보면 사회공헌형과 시장진입형의 경우 기본적으로 중앙부처인 보건복지부와 광역자치단체인 시도, 기초자치단체인 시군구, 그리고 다양한 공공 및 민간 조직이 각각 고유한 역할을 담당하면서 수직적으로 연계된 구조를 가지고 있다. 특히 지역에 따라 사업의 최종적 수행기관은 그 종류와 참여 조직의 수에서 차이가 있다. 그리고 한국노인인력개발원은 중앙노인일자리전담기관으로서 사업을 총괄하고 모델 발굴 및 연구분석 등의 기능을 수행하고 있으며, 특히 시장자립형 사업은 한국노인인력개발원에서 전담하여 수행하고 있다. 노인일자리사업의 전체적인 전달체계를 도식화하면 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 노인일자리사업의 전달체계

2. 노인일자리사업의 전달체계 특성과 프로그램의 비효율성 분석

1) 유사중복성에 따른 비효율성

우리나라 일자리창출 정책사업들 간에는 유사중복성이 존재하는데 특히 노인일자리사업의 경우 노인일거리마련사업과 유사성이 존재한다. 물론 <표 2>와 같이 두 사업은 시행주체와 사업 규모 등에서 차이가 있지만 사업목적 및 내용 면에서 상당한 유사성을 지니고 있다. 이와 관련하여 감사원(2014)은 두 사업이 유사중복성을 지니고 있어 재정의 효율성을 하락시키고 있다고 지적한 바 있다. 예를 들어 2014년도의 경우 대부분의 지방자치단체가 두 사업을 함께 수행했는데 노인일거리사업의 경우 참여노인 1인당 5개월 동안 약 10만 원의 봉사활동비(인건비)를 제공하며 대부분의 기초자치단체들은 노인일거리마련사업에 참여하는 노인에게 1일 2시간의 봉사활동에 대한 인건비로 10~14천 원을 지원한다. 이는 1시간당 5~7천 원 가량을 지원하는 것으로 노인일자리사업 중 사회공헌형의 지원규모와 유사하다.

<표 2> 노인일자리사업과 노인일거리마련사업의 유사중복성

사업명(수행부처)	노인일자리사업(보건복지부)	노인일거리마련사업(안전행정부)
근거법령	「노인복지법」 제23조 등	「지방교부세법 시행규칙」 제13조 등
사업목적	일자리 제공을 통한 노인의 소득보전 및 자립지원	
사업규모	219,669명(3,350억 원)	6,988명(40억 원)
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> • 공원 청소, 복지시설 봉사 등 • 수익형 사업체 창업·취업 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 공원 청소, 복지시설 봉사 등

출처: 감사원(2014).

이와 같이 복수의 중앙부처가 유사중복성이 높은 복수의 사업을 개별적으로 운용하는 것은 지방자치단체의 행정관리비용을 증가시켜 비효율성을 초래하는 요인으로 작용한다.¹⁰⁾ 예를 들어 경기도 성남시는 2013년 노인일자리사업으로 약 42억 원(2,235명) 정도를 지출하여 관내 환경 개선 등을 추진하였으나 유사한 사업내용으로 약 4억 원 규모의 노인일거리 마련사업을 별도로 추진함으로써 행정력을 낭비한 것으로 지적받았다(감사원, 2014).¹¹⁾

10) 본 연구에서 분석하는 4개 시군의 노인일거리마련사업 예산규모는 <표 5>에서 확인할 수 있다.

11) 이에 따라 감사원은 보건복지부와 당시 안전행정부 장관이 두 사업의 통합 방안을 마련하도록 제안하였다. 하지만 2014년도에도 대다수 기초자치단체들은 여전히 노인일거리마련사업을 노인의 사회참여와 소득보전을 위한 목적으로 운용하고 있다.

2) 수직적 복잡성에 따른 비효율성

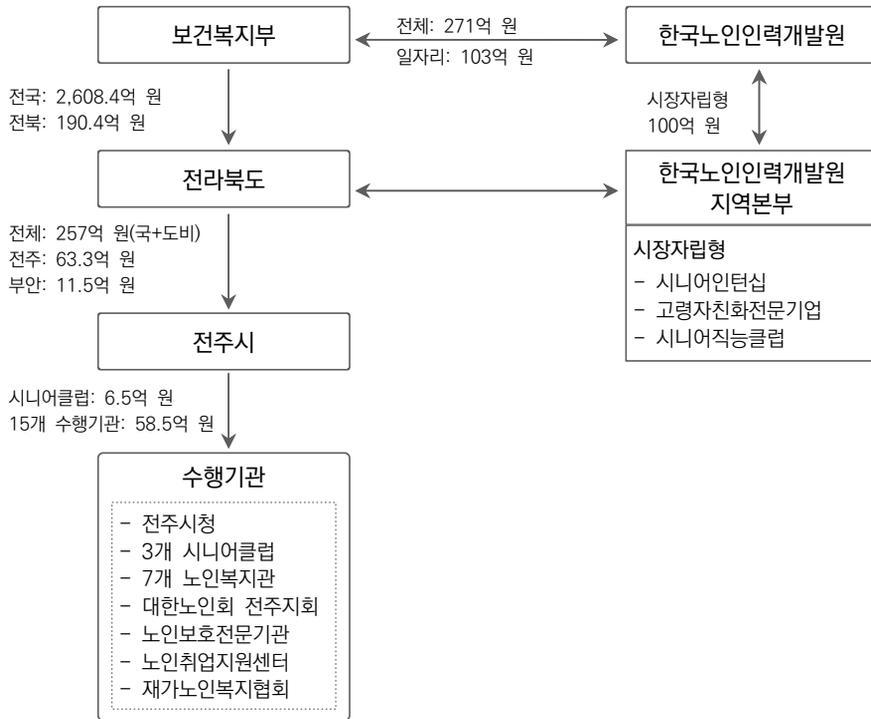
앞의 <그림 2>와 <그림 3>과 같이 노인일자리사업은 기본적으로 중앙 - 시도 - 시군구 - 수행기관-복지수혜자로 이어지는 전달체계를 지닌다. 이러한 구조는 예산, 사업운영 계획 그리고 관리감독 권한이 하향식으로 전달되는 특성을 보인다. 예를 들어 노인일자리사업 중 사회공헌형 사업은 서울을 제외하고는 중앙과 지방이 예산을 각각 50%씩 분담하는 국고보조사업이기 때문에 중앙정부의 예산규모에 따라 광역 및 기초 지방자치단체가 그에 상응하는 예산을 확보해야 한다.

또한 노인일자리사업의 전달체계를 구성하는 주체들은 수직적 관계에 따라 관리감독 및 보고평가의 증충적 관계를 형성하고 있다. 이러한 체계는 관리감독 및 모니터링 비용을 유발하고, 정보의 흐름을 느리게 하는 요인이 된다. 특히 각 시·도는 노인일자리사업 전체 예산의 20%를 부담하지만 사실상 중앙과 기초자치단체를 연결하는 매개자로 존재하면서 실질적인 사업수행보다는 지역 내 사업총괄, 계획수립 및 예산지원 등의 기능만을 한정적으로 수행하고 있다. 이를 위해 기존의 부서나 인력을 제외한 기간제 전담인력을 고용하고 사업 홍보 및 행사 등 간접적 역할을 수행하고 있다.¹²⁾ 이는 노인의 사회 참여와 소득증대라는 노인일자리사업의 고유 목표를 달성하는데 직접적으로 투입되는 비용보다는 조직관리와 운영에 필요한 간접적 지출로서의 성격이 강하다.

중앙부처인 보건복지부의 예산에는 노인의 일자리사업 참여에 따른 소득증대, 즉 참여인력에 대한 인건비 지출 외에 간접적 관리비용으로 지출되는 비중이 적지 않다. 예를 들어 2014년도 보건복지부의 노인일자리사업 예산은 약 3,501억 원이지만 지방자치단체에 보조한 금액은 전체의 약 74.5%인 약 2,608억 원이고 25.5%는 산하기관에 대한 민간경상보조금과 민간자본보조금으로 구성된다. 지방자치단체에 대한 보조금은 국고보조사업으로 운영되는 사회공헌형과 시장진입형 일자리사업의 수행을 위한 예산이다. 나머지는 시장자립형이나 재능활용형 사업에 대한 지원금 또는 참여인력 인건비 또는 한국노인인력개발원이나 대한노인회 취업지원센터 등의 운영을 위한 비용이다. '한국노인인력개발원 운영,' '대한노인회 취업지원센터 운영' 및 '노인일자리 관리운영'에 소요되는 예산인 181.79억 원은 노인일자리사업의 효율성과 밀접한 관계가 있다.¹³⁾

12) 전국의 17개 시도는 노인일자리사업을 운영하기 위해 전담인력을 기간제로 채용하고 있다. 2014년 각 시도는 노인일자리 전담인력을 채용하여 인건비 등으로 1,980만 원(월165만 원*12개월)을 지출하고, 전국적으로 약 336.6백만 원을 지출하고 있다. 또한 전국적으로 수행기관의 전담인력을 채용하여 약 218.6억 원(1,823명*109만 원*11개월)을 지출하고 있다(한국노인인력개발원, 2015).

13) 사업성과에 대한 체계적 데이터, 예를 들어 투입한 예산 및 인력 그리고 일자리 수 및 참여자 소득수준 등에 대한 데이터가 축적되지 않고, 동의할 수 있는 효율성에 대한 준거기준이 존재하지 않기 때문에 구체적·산술적으로 효율성을 측정할 수 없었다. 다만 투입의 증가율과 산출의 증가율을 비교하여 효율성



〈그림 3〉 노인일자리사업 정부예산(보조금) 흐름 예시

한국노인인력개발원 내부자료(2015)에 따르면 한국노인인력개발원에 약 271억 원(2014년 기준)의 정부예산이 지원되며, 그 중 노인일자리전문기관사업으로 102.29억 원의 국고보조금이 투입되고 있다. 본 항목의 지출은 인건비, 관리비 및 사업비로 구분되는데 예산의 75.6%는 인건비와 관리비로 지출되며 사업비는 24.4%에 지나지 않는다. 사업비도 직접적인 노인일자리 창출이나 소득증대를 위한 것이 아니라 교육훈련이나 프로그램 개발 등에 지출되는 것이다. 한국노인인력개발원은 중앙노인일자리전담기관으로서 시장자립형 일자리사업 외에도 연구개발, 정보관리 및 교육훈련 등 다양한 기능을 수행하기 때문에 그에 대한 비용이 상당 부분 투입되는 것은 타당하다. 하지만 경상보조금이 참여인력에 대한 인건비보다는 기관 내부 운영에 더 많은 비중이 투입되는 것은 복지프로그램의 비효율성을 초래할 수 있다. 다시 말해서 복지사업의 실적 향상에 직접적으로 투입 가능한 재원이 상당 부분 감소됨으로써 결과적으로 경제적 비효율성이 나타날 수 있다.

정도를 파악할 수 있다. 이에 대한 분석은 〈표 9〉를 참조할 수 있다.

<표 3> 보건복지부 노인일자리사업 계획(2014년)

구분	예산 (백만 원)	일자리 수 (천개)	비고(지원)		
사회공헌형	244,834	248.0	223.0	월20만 원*9개월 (공익형, 교육형, 복지형)	국고보조 (서울 30%, 지방 50%)
			25.0	월20만 원*12개월	
시장진입형	16,002	25.6	10.0	인력파견형: 15만 원/년	국고보조 (서울 30%, 지방 50%)
			7.0	공동작업형: 180만 원/년	
			9.0	제조판매형: 200만 원/년	
시장자립형	15,875	6.4	5.0	시니어인턴십 30만 원*6개월	
			20개소	고령자친화형전문기업*300만 원	
			10개소	시니어직능클럽, 경상보조 100%	
재능활용형	10,300	30.0	-	활동비 월10만 원*3개월, 100% 보조	2014년 신규
대한노인회 취업지원센터	7,925	-	-	인건비 6,993백만 원(266명)	
				운영비 859백만 원	
				사업비 73백만 원	
한국노인인력개발원 운영	10,229 ¹⁴⁾	-	-	인건비 5,603백만 원(100명)	
				관리비 2,140백만 원	
				사업비 2,486백만 원	
노인일자리 관리 운영	25	-	-	운영비 13백만 원	
				여비 8백만 원	
				업무추진비 4백만 원	
합 계	350,109	310			

출처: 보건복지부(2014). 2014년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.

<그림 3>과 <표 4>는 노인일자리사업에서 사실상 중간 매개·관리자 역할을 수행하는 도청의 세출현황을 잘 보여준다. 전북도청의 경우 노인일자리사업을 위해 보건복지부로부터 약 190.4억 원의 국고보조금을 수령하여 약 273.1억 원(국고보조금 190.4억 원 + 전북도비 82.7억 원)을 집행한다. 273.1억 원 중 도내 14개 시군에 약 257억 원을 지급하고 나머지 약 16.1억 원은 자체적으로 지출하고 있다. 즉 전북도청은 노인일자리사업을 위해 약 82.7억 원(273.1억 원 - 190.4억 원)의 도비 자체재원을 편성하여 약 66.6억 원(82.7억 원 -

14) 한국노인인력개발원 홈페이지의 경영공시에 따르면 동 기관이 2014년 정부로부터 받은 민간경상보조금은 271.64억 원이다. 그리고 보건복지부와 한국노인인력개발원 내부자료에 따르면 <표 4>의 “한국노인인력개발원 운영”을 위한 보건복지부 예산 102.29억 원은 노인일자리전담기관사업에 대한 경상보조금으로 볼 수 있다.

16.1억 원)을 14개 시군에 보조금으로 지원하고 있다. 전북의 자체예산 중 약 7.3%가 주로 시니어클럽과 대한노인회에 대한 지원, 무기계약직 보수, 노인일자리 교육 및 기업체 조사 등과 같은 부대 경비로 투입되고 있다. 이 외에 전북도청 복지여성보건의 담당인력에 대한 인건비 및 활동관련 부대비용까지 관리비용에 포함하면 중간 매개·관리자에게 지출되는 비용이 상당히 크다고 말할 수 있다. 이처럼 중간 매개·관리자의 관리감독 및 모니터링 비용과 실질적으로 집행되는 부대비용은 노인일자리 창출과 그에 따른 참여자 수 증가 및 소득증대에 직접적으로 기여할 수 있는 예산의 총량을 상당 부분 감소시키는 효과가 있다는 점에서 경제적 효율성을 저하시키는 요인으로 평가할 수 있다.

<표 4> 전북도청의 노인일자리사업 세출예산 내역(2014년도)

(단위: 천 원, %)

내역	참여인력 인건비	부대경비	합계	비고
대한노인회 사회적일자리사업 지원	0	100,000	100,000	도비 100%
노인일자리사업(지원) (보조)	25,321,506	1,259,350	26,580,856	국고보조
무기계약 근로자 보수 등	0	13,312	24,885	국비46.5%
시니어클럽운영 및 종사자 수당 지원	0	407,484	407,484	도비 100%
기타 ¹⁵⁾		199,000	199,000	도비 100%
합 계	25,321,506	1,979,146	27,312,225	
비 율	92.7	7.3	100	

출처: 전북도청(2014). 복지여성보건의 2014년도 세출예산사업명세서에 근거하여 작성.

3) 수평적 복잡성에 따른 비효율성

(1) 전담기관(시니어클럽)의 존재에 따른 비효율성

앞서 논의한 바와 같이 노인일자리사업은 다양한 세부 유형으로 구분되어 수행되고 있다. 사업 유형의 다양성은 노인일자리서비스 전달기관의 복잡성과도 밀접한 관계가 있다. 즉 사업 유형별로 각각 참여자격에 부합하는 조건을 갖춘 다종·다수의 기관들이 참여함으로써 수평적 차원의 복잡성이 나타난다. 이러한 현상은 시군구 수준에서 선발하는 노인일자리사업 수행기관에서 관찰된다. 즉 지역에 따라 시군구청이 직접 일자리사업을 수행하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있고, 시니어클럽과 같은 전담기관이 존재하여 사업을 수행하거나 그렇지

15) 기타는 노인일자리 전담기관 운영지원, 노인일자리 양성교육 및 맞춤형 교육, 그리고 민간노인일자리 확충 기업체 전수조사 등을 포함한다.

않은 경우가 있으며, 사업에 참여하는 민간복지기관의 수도 사업 유형이나 지역에 따라 적지 않은 차이를 보인다. 특히 기초지방자치단체를 통해 노인일자리사업이 계획되고 집행되는 경우에 사회공헌형과 시장진입형 사업은 시니어클럽의 존재여부에 따라 노인일자리 사업의 효율성이 다르게 나타나고 있다. 이를 몇 가지 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

우선 전북도내 4개 기초자치단체의 2014년도 노인일자리사업의 지출내역을 사업 참여인력에게 직접 지급하는 인건비와 조직관리 등을 위한 간접적 성격의 부대비용으로 구분해보면 시니어클럽이 존재하지 않는 부안군의 경우 부대비용의 비중이 약 10%이며, 시니어클럽이 존재하는 3개 지역의 평균인 약 16%보다 상대적으로 낮다. 이러한 차이는 <표 5>의 세부 지출내역에서 나타나듯이 시니어클럽의 조직운영비용에 의해 대부분 영향을 받은 것이다. 즉 노인 참여인력의 소득증대 등 산출에 직접적으로 투입된 비용의 비중이 높은 부안군이 나머지 3개 지자체에 비해 상대적으로 경제적 효율성이 높은 것으로 해석할 수 있다. 다만 이러한 해석이 보다 타당성을 가지려면 시니어클럽에 의해 수행되는 일자리사업의 효율성을 추가적으로 분석할 필요가 있다.

<표 5> 전북 4개 기초자치단체 노인일자리사업의 지출내역 분석(2014)

(단위: 천 원, %)

구 분		참여인력 인건비	부대비용	합 계
전주시	인건비 및 기간제 인력비	2,245,300	33,000	2,278,300
	일반운영비/사무관리비	0	67,210	67,210
	민간이전/민간위탁금	5,849,770	334,700	6,184,470
	시니어클럽 운영지원(3개소)	0	654,120	654,120
	노인유급자원봉사대 운영	90,000	0	90,000
	노인일거리마련사업	200,000	350,000	550,000
	노인자원봉사활동비	8,250	8,250	16,500
	노인취업지원센터 운영	0	161,000	161,000
	합 계	8,393,320	1,608,280	10,001,600
	비 율	83.9	16.1	100.0
김제시	인건비 및 기간제 인력비	552,310	11,990	564,300
	일반운영비/사무관리비	0	4,200	4,200
	민간이전/민간위탁금	2,232,800	107,910	2,340,710
	시니어클럽 운영지원(3개소)	0	217,200	217,200
	노인일거리마련사업	5,000	500	5,500
	노인일자리사업(자체)	0	200,000	200,000
	합 계	2,790,110	541,800	3,331,910
	비 율	83.7	16.3	100.0

구 분		참여인력 인건비	부대비용	합 계
무주군	인건비(기간제근로자등보수)	721,800	23,980	745,780
	일반운영비/사무관리비	0	57,664	57,664
	민간이전/민간위탁금	1,780,300	197,420	1,977,720
	시니어클럽지원	0	219,000	219,000
	노인일거리마련사업	5,000	500	5,500
	합 계	2,507,100	498,564	3,005,664
	비 율	83.4	16.6	100.0
부안군	인건비(기간제근로자등보수)	882,000	94,950	976,950
	일반운영비/사무관리비	0	33,600	33,600
	민간이전/민간위탁금	585,600	45,280	630,880
	노인일거리마련사업	5,000	5,000	5,500
	합 계	1,472,600	178,830	1,646,930
	비 율	89.4	10.6	100.0

출처: 각 자치단체의 2014년 세출예산사업명세서를 토대로 작성.

각 시니어클럽은 법률에 의해 공통적으로 매년 2.1억 원의 운영비와 인력에 대한 특별 수당을 지원받고 있다. 시니어클럽에 대한 정부예산의 지원은 시니어클럽으로 하여금 시장진입형 일자리를 창출하고 노인들을 교육하게 함으로써 이들의 소득을 증대시키도록 하는데 주목적이 있다. <표 6>은 전북도내 4개 기초자치단체의 사회공헌형 및 시장진입형 사업의 실적을 각각 분석한 것이다. 시니어클럽이 없는 부안군의 경우 사회공헌형 일자리사업만을 수행하기 때문에 시니어클럽이 존재함으로써 확보할 수 있는 투입과 그로 인한 산출을 얻을 수 없다는 점에서는 경제적으로 비효율적이라고 추정할 수도 있다. 하지만 이러한 추정은 시니어클럽이 수행하는 시장진입형 사업이 높은 효율성을 나타낼 때에 더욱 타당하다.

분석 대상으로 삼은 전북도내 4개 기초자치단체 중 시니어클럽이 존재하는 3개 자치단체를 보면 그 주된 목적과 달리 모든 시니어클럽에서 시장진입형 사업보다 사회공헌형 사업의 수행 비중이 높게 나타난다. 구체적으로 무주군의 무주반딧불시니어클럽의 경우 사회공헌형과 시장진입형의 수행 비중이 각각 74.5%와 25.5%이며, 김제시의 김제시니어클럽은 각각 79.3%와 20.7%, 그리고 전주시의 3개 시니어클럽은 각각 61.4%와 38.6%로 나타나고 있다. 이는 아직까지 시장진입형 사업의 확대를 목적으로 시니어클럽에 투입한 예산에 비해 일자리창출 실적이 만족할 만한 수준에 이르지 못했다는 점에서 경제적 비효율성이 크다고 평가할 수 있다. 이에 덧붙여 3개 지역 시니어클럽의 사업 유형별 비중에도 꽤 큰 차이가 존재한다는 것은 곧 지역별로도 상대적 비효율성의 크기가 다르다는 의미로 해석할 수 있다. 예를 들어, 김제시는 김제시니어클럽에 2.1억 원 이상의 법정 지원금을 지원하였지만 전체

일자리사업 중 시니어클럽을 통해 창출된 시장진입형 일자리는 불과 20.7%에 그침으로써 전주시나 무주군보다 상대적으로 비효율성이 더 크게 발생하고 있다고 말할 수 있다.

<표 6> 노인일자리사업의 수행기관 및 사업유형별 실적(2014년)

(단위: 명, %)

시군	수행기관	공익형	교육형	복지형	시장형	인력 파견형	합 계
전주시	시청	1,297	0	0	0	0	1,297
	기타 기관	870	648	737	52	137	2,444
	참여자 수 소계	2,167	648	737	52	137	3,741
	시니어클럽(3개)	106	146	174	173	95	694
	시니어클럽 비율	15.3	21.0	25.1	24.9	13.7	100.0
		61.4			38.6		100.0
	전체 참여자 수	2,273	794	911	225	232	4,435
비 율	51.3	17.9	20.5	5.1	5.2	100.0	
	89.7			10.3			
김제시	시청	357	0	33	0	0	390
	기타 기관	139	78	433	0	0	650
	김제시니어클럽	310	0	35	40	50	435
	시니어클럽 비율	71.3	0.0	8.0	9.2	11.5	100.0
		79.3			20.7		100.0
	전체 참여자 수	806	78	501	40	50	1,475
	비 율	54.6	5.3	34.0	2.7	3.4	100.0
93.9			6.1		100.0		
무주군	군청	400	0	0	0	0	400
	기타 기관	40	15	173	0	0	224
	무주반딧불시니어클럽	235	0	22	70	18	345
	시니어클럽 비율	68.1	0.0	6.4	20.3	5.2	100.0
		74.5			25.5		
	전체 참여자 수	675	15	191	70	18	969
	비 율	69.7	1.5	19.7	7.2	1.9	100.0
90.9			9.1		100.0		
부안군	군청	503	0	36	0	0	539
	기타	172	28	122	0	0	322
	전체 참여자 수	675	28	158	0	0	861
	비 율	78.4	3.3	18.3	0.0	0.0	100.0
100.0			0.0		100.0		

출처: 보건복지부 내부자료(2015)에 근거하여 정리.

시니어클럽에 대한 정부예산 지원이 시장진입형 일자리 창출 면에서 비효율성이 상대적으로 크게 나타나고 있다는 사실은 일자리사업의 전담인력의 규모와 일자리 창출 실적 간 관계를 통해서도 분명하게 파악할 수 있다. 사회공헌형 일자리 사업은 참여시간에 비례하여 정액(일반적으로 월200천 원)의 인건비를 지급한다. 하지만 시장진입형 일자리사업은 보다 많은 전문지식을 요구하기 때문에 상대적으로 높은 인건비를 받고 있다. 특히 인력파견형 일자리사업에 참여하는 노인의 1인당 월평균 인건비는 약 799천 원으로 매우 높으며, 공동작업형과 제조판매형(시장형) 일자리사업의 월평균 소득도 약 294천 원으로 사회공헌형에 비해 높은 편이다.

〈표 7〉은 전담인력의 규모와 노인일자리 창출 실적과의 상관관계를 보여주는데 전담인력 수와 노인일자리 창출과의 상관관계는 사업유형에 따라 다르게 나타나고 있다. 사회공헌형의 경우 일자리 창출 실적과 전담인력 수와의 피어슨 상관계수는 0.976으로 매우 높은 반면 시장진입형의 경우에는 0.784로 매우 높은 편은 아니다. 이는 노인일자리사업의 효율성과 관련하여 중요한 의미를 지닌다. 즉 전담인력의 규모와 시장진입형 일자리 창출은 완벽한 정비례 관계가 아니고 어떠한 요인에 의해 효율성이 제약을 받고 있음을 시사한다. 구체적 요인을 확정하기 어렵지만 시니어클럽의 시장진입형 일자리 창출을 위한 전담인력과 교육훈련 인력의 역량 또는 일자리 개발 역량의 부족 등을 이러한 비효율성 발생의 원인으로 추정해 볼 수 있다.¹⁶⁾

〈표 7〉 사업 유형별 전담인력 규모와 일자리 창출 실적의 상관관계

구분		공익형	교육형	복지형	공동작업/ 제조판매형	인력 파견형	사회 공헌형	시장 진입형
전담인력 수	Pearson r	.952**	.834**	.935**	.791**	.691**	.976**	.784**
	sig.	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000

n = 82.

** . 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의.

(2) 전문기관에 대한 투입 확대에 따른 비효율성

한국노인인력개발원은 2005년 정부에 의해 노인일자리 전문기관으로 지정되면서 노인일자리사업을 전담하여 수행하고 있다. 한국노인인력개발원은 보건복지부 산하기관으로 지정되어 조직 운영 및 사업을 위한 비용을 정부예산으로 지원받고 있다. 2014년 기준으로 한국

16) 노인일자리 수행기관의 전담인력의 특성이 산출에 미치는 영향은 본 연구의 범위를 벗어난다. 그럼에도 불구하고 전담인력의 규모와 노인일자리 창출 사이의 관계가 매우 높은 정비례 관계가 아니라는 점은 중요한 의미를 지닌다. 이에 대한 연구는 앞으로 충분한 데이터에 근거하여 추가적·심층적으로 진행되어야 할 것이다.

노인인력개발원에 대한 정부지원금은 전체 수입(304.79억 원)의 89.1%인 271.64억 원이며, 기타 수입인 전년도 이월금에도 정부예산이 포함되어 있다. 따라서 한국노인인력개발원의 정부예산 의존도는 절대적이라고 말할 수 있다.

〈표 8〉은 한국노인인력개발원에 대한 민간경상보조금의 예산의 추이를 보여주고 있는데 2013년까지는 증가하다가 2014년 이후 국고보조금의 증가율이 크게 감소한 것으로 나타난다. 그 이유는 한국노인인력개발원의 청사 매입 완료로 인하여 청사구입비용이 예산항목에서 제외되었기 때문이다(한국노인인력개발원 예산담당자 인터뷰). 이러한 현상은 노인일자리 사업의 확충이나 노인에 대한 교육훈련보다는 전문기관의 운영·유지를 위한 예산 증가와 조직의 확대를 초래하여 노인일자리사업의 비효율을 초래하는 요인이 되고 있다고 말할 수 있다.

〈표 8〉 노인 인구 및 한국노인인력개발원의 예산 변화 비교

구 분		2010	2011	2012	2013 ¹⁷⁾	2014
노인 인구	인구 수(천 명)	5,268.0	5,424.7	5,889.7	6,137.7	6,385.6
	증가율(%)	-	3.0	8.6	4.2	4.0
예산	국비(백만 원)	9,529	10,480	11,232	11,254	10,229
	증가율(%)	-	10.0	7.2	0.2	-9.1

노인일자리 전문기관에 대한 정부예산 지출의 증가가 반드시 노인일자리 사업의 비효율을 초래하는 필요충분조건은 아닐 수 있다. 이를 파악하기 위해서는 한국노인인력개발원이 전담하여 수행하는 시장자립형 노인일자리사업의 실적과 사업비 사이의 관계를 분석할 필요가 있다. 〈표 9〉는 한국노인인력개발원의 시장자립형 노인일자리 실적의 증가율이 지출(인건비와 사업비의 합)¹⁸⁾의 증가율 보다 매우 낮다는 것을 보여준다. 시장자립형 사업의 준비와 운용 인력의 지식 및 역량의 강화를 위한 시간이 필요하다는 점을 인정하더라도 예산의 증가에 비해 시장자립형 일자리 창출의 실적은 낮게 증가하고 있는 것으로 평가할 수 있으며, 이는 복지사업이 부분적으로 비효율적으로 운용되고 있다고 말할 수 있다.

17) 2013-2014년 사이 한국노인인력개발원의 사업비의 급격한 변화에 대한 설명이 필요하다. 2013년 사업비의 급격한 증가는 신규모델 발굴 및 시범 사업 실시 등을 위한 추가경정예산이 투입되었기 때문이고, 동일 예산이 2014년에는 대폭 삭감되어 사업비가 마이너스 증가로 나타난다(한국노인인력개발원 예산담당자 인터뷰). 따라서 2013년에 비해 2014년의 사업비는 실질적으로 증가한 것으로 이해할 수 있다.

18) 기관 운영에 필요한 운영비는 일자리사업의 본질과 밀접성이 낮기 때문에 포함하지 않는다.

〈표 9〉 한국노인인력개발원 시장자립형 실적 및 사업비 변화

(단위: 명, %)

구 분		2010	2011	2012	2013	2014
시장 자립형	고령자친화형전문기업	-	913	1,126	1,118	750
	시니어인턴십	-	3,729	3,612	4,500	5,103
	직능시니어클럽	-	509	408	459	476
	합 계	-	5,151	5,146	6,077	6,329
	증 가 율	-	-	-0.1	18.1	4.1
지출 내역	인건비(백만원)	3,706.6	4,255.0	4,707.0	5,228.0	5,603.0
	사업비(백만원)	1,477.1	1,585.7	1,585.7	3,886.0	2,744.0
	합 계	5,183.7	5,840.7	6,292.7	9,114.0	8,347.0
	증 가 율	-	12.7	7.7	44.8	-8.4

출처: 보건복지부(2015) 내부자료.

IV. 결론: 정책적 함의와 향후 과제

복지서비스의 생산과 전달은 정책이념과 다양한 원칙에 영향을 받는다. 본 연구는 우리나라가 직면하고 있는 초고령화 사회로의 진전과 그에 따른 복지예산의 증가와 같은 현실적 문제 그리고 그것을 둘러싼 논쟁에 하나의 기준과 의미를 제시한다. 복지서비스의 전달과정에서 나타나는 비효율성 요인을 파악하고 그것을 해결하는데 함의를 제시하는 의미를 가지고 있다. 우리나라의 전반적 복지전달체계는 다양한 유형으로 존재하며 복잡한 특성을 가지고 있다. 그리고 하나의 복지프로그램 안에도 비효율성을 유발하는 요인이 다수 존재하고 있다.

따라서 본 연구는 선행연구에서 사업 목표를 초과 달성하여 효과성이 높다고 평가되고, 복잡한 특성을 지니는 노인일자리아업을 사례로 가능한 깊이 있는 분석을 시도하였다. 노인일자리아업의 전달체계가 지니는 특성을 크게 유사중복성과 복잡성으로 구분하고, 그러한 특성이 비효율성을 유발하고 있음을 여러 가지 측면에서 탐색적으로 분석하였다. 특히 단일 복지사업의 전달체계가 지닌 복잡성을 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분하고 그에 따른 비효율성 요인을 확인하였다. 비효율성의 개념은 경제적 효율성에 기반하여 투입에 대한 산출로 접근하였다. 노인일자리아업의 투입은 정부예산의 규모 또는 전담인력의 규모 등으로 측정하고 산출은 창출한 노인일자리 수 또는 일자리아업 참여에 따른 소득 등으로 측정하였다.

노인일자리아업의 전달체계가 지닌 수직적 차원의 복잡성은 중앙-시도-시군구-수행기관-복

지서비스수혜자의 구조로 파악하고 그 속에서 흐르는 예산의 투입과 그에 따른 산출로써 창출한 노인일자리 수 및 소득향상에 배분된 예산의 비율 등으로 효율성을 측정하였다. 그리고 수평적 차원의 복잡성은 중앙정부와 전문기관, 시도와 전담기관 지역본부 그리고 시군구와 수행기관 사이의 관계를 통해 분석하였다. 노인일자리사업의 경우 보건복지부와 한국노인인력개발원 사이의 예산 흐름과 노인일자리 창출 실적을 분석하고, 기초자치단체 수준에서는 시군의 예산배분에 있어 참여인력 인건비와 부대비용의 지출 비율, 수행기관의 전담인력 규모와 창출한 노인일자리 수와의 관계 그리고 노인일자리전담기관의 예산규모와 본질적 사업실적 사이의 관계를 통해 효율성 분석을 통해 부분적인 비효율의 문제가 존재하고 있음을 확인하였다. 또한 기초자치단체 수준에서 전달되는 노인일자리사업의 효율성은 체계의 특성, 예를 들어 시니어클럽의 존재는 아직까지 상대적으로 높은 비효율성을 나타내고 있음을 밝혔다.

이와 같은 연구결과는 앞으로의 연구방법 및 정책운용에 다음과 같은 시사점을 제시한다. 첫째, 복지서비스 및 복지전달체계에 관한 많은 연구들이 효율성이 중요하다고 강조한다. 하지만 여전히 효율성에 대한 명확한 개념 정의에 근거하여 실질적인 분석이나 검증을 시도하는 연구는 매우 부족한 상황에서 특정 사례를 중심으로 활용 가능한 데이터에 근거하여 분석하였다는 점이다. 또한 복지정책의 결정 및 집행과정에서 효율성의 문제를 증거에 기반하는 실증분석의 기초를 제시하는 의미가 있다. 둘째, 정부는 특정 복지서비스 영역에서 전문기관을 설치하고 보조금 또는 출연금을 지원하고 있다. 이러한 전문기관이나 출연기관들이 미션을 충실히 수행하고 복지서비스의 본질적 목표를 달성하는 방향으로 재원을 배분하고 프로그램을 운영하고 있는가를 파악할 수 있는 근거를 제시한다. 특히 한국노인인력개발원이 설립 이후 많은 노인일 자리를 창출하고 교육훈련과 연구개발을 수행하고 있지만 예산의 배분구조와 시장자립형 일자리 창출의 관계는 아직도 개선의 여지가 많다는 점을 시사하고 있다. 셋째, 노인일자리 전담수행기관으로서 시니어클럽의 운영에 대한 개선의 방향을 제시한다. 시니어클럽은 시장진입형 노인일자리 사업을 중심으로 운영될 수 있도록 예산배정과 역량강화를 도모할 필요가 있다. 끝으로 수직적 차원에서 중간 매개자의 역할을 수행하는 광역자치단체에 대해 시사점을 제공한다. 시도는 지역의 노인일자리사업을 계획하고 총괄하며 산하 시군구에 시도비를 보조하는 역할을 담당하지만 관리운영에 필요한 비용을 적지 않게 지출하고 있다. 시도의 부대비용을 줄이기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 예산의 제공자로서 계획 및 관리감독의 권한도 행사할 수 있지만 50:20:30의 비율로 정형화된 노인일자리사업과 같은 전달체계에서 중간 매개자로서 최소한의 비용을 지출하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 전담인력 고용이나 수요조사와 부대비용의 지출을 축소하고 정보시스템을 활용하여 관리감독 비용을 축소시킬 필요가 있다.

본 연구는 단일의 복지사업에 한정하여 전달체계의 특성을 여러 차원에서 접근하고 가능

한 실증적 자료에 근거하여 효율성 문제를 분석하였다는 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 접근방법은 동시에 한계점으로 작용할 수 있다. 연구의 한계를 극복하는 앞으로의 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다. 우선, 복지전달체계의 다양한 유형에 따른 효율성 정도를 비교·평가하는 분석이 필요하다. 단일의 전달체계를 깊이 있게 분석하는 동시에 다른 유형의 전달체계를 함께 분석하여 설명력을 높이는 것이 필요하다. 둘째, 단일의 복지사업에 있어서도 전국적인 데이터를 확보하여 분석수준을 체계화하여 보다 엄밀한 검증을 수행할 필요가 있다. 물론 데이터의 확보와 공공기관의 데이터관리가 제약점으로 남아있지만 공공정보의 개방과 공개제도를 활용하여 체계적 실증연구를 수행할 필요가 있다. 끝으로 본 연구는 복지전달체계의 효율성에 한정하여 분석하고 있지만 복지전달체계를 구성하는 다른 원칙이나 기준을 동시에 포함하는 통합적 분석을 시도할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 감사원. (2014). 감사원, 예산당국과 ‘감사결과 예산반영협의회’ 개최. 보도자료.
- 강창현. (2006). 지역주거복지 전달체계의 통합, 조정, 네트워크. 『한국행정논집』, 18(2): 561-584.
- 관계부처합동. (2013). 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방안: 지자체 복지행정 체계개편 및 민관협력 활성화. 보건복지부 홈페이지 정부 3.0 정보공개 자료(검색일: 2015. 7. 20).
- 국무조정실·보건복지부. (2015). 정부, 지자체 유사·중복 복지사업 1496개 정비. 정책브리핑자료.
- 국무총리실. (2009). 복지예산, 지원은 효율화하고 새는 돈은 막는다. 보도자료.
- 김우수. (2006). 지방자치단체 노인복지서비스 전달체계에 관한 연구. 『한국조직학회보』, 3(1): 119-136.
- 김제시. (2014). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 김제시. (2015). 노인일자리 현황. 내부자료.
- 류명석·김현대·현명이. (2012). 『서울시 복지서비스 전달체계 개편방안 연구』. 서울시복지재단.
- 무주군. (2014). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 무주군. (2015). 노인일자리 현황. 내부자료.
- 문종열·김기현. (2014). 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구. 『예산정책연구』, 3(1): 163-207.
- 박경숙 외. (2012). 『공공복지전달체계 개편방안』. 한국사회복지행정연구회·한국사회복지행정학회.
- 박영미·김경명. (2008). 지방공공복지 전달체계 개편과정에 관한 분석. 『지방정부연구』, 11(4): 223-245.
- 보건복지부. (2014a). 2014년 노인일자리사업 종합안내.
- 보건복지부. (2014b). 2014년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요.
- 보건복지부. (2015) 노인일자리 운영. 내부자료.
- 부안군. (2014). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 부안군. (2015). 노인일자리 현황. 내부자료.
- 서상목·최일섭·김상균. (1988). 『사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안』. 한국개발연구원.
- 서재호. (2008). 기초자치단체의 사회복지서비스 전달체계 개편에 대한 평가: 사회복지전달체계의 구성원칙을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 15(1): 139-164.
- 성규탁. (1992). 『사회복지행정론』. 서울: 법문사.
- 성은미 외. (2012). 『사회복지서비스 전달체계 개선방안 연구-경기도 무한돌봄센터를 중심으로』. 경기복지재단.
- 신복기 외. (2005). 『사회복지행정론』. 서울: 양서원.

- 양승일·정혁인. (2009). 『사회복지행정론』. 서울: 동문사.
- 연합뉴스. (2014). 박대통령 “복지전달체계 ‘혈세낭비’ 말 만나와야”. 2014. 8. 5.
- 우종모·김재호·조당호. (2004). 『사회복지행정론』. 서울: 양서원.
- 윤윤규 외. (2011). 『일자리사업 전달체계의 현황 및 평가』. 한국노동연구원.
- 이현주. (2007). 사회복지전달체계 관련 조직 및 인력 개선. 『정책현안자료2007-11』. 서울: 한국보건사회연구원.
- 임성근·김옥. (2012). 『효율적인 복지서비스 전달체계를 위한 개선방안: 노인장기요양서비스를 중심으로』. 한국행정연구원.
- 전라북도. (2013). 전라북도 노인복지증진 기본계획: 2014-2017.
- 전라북도. (2014a). 노인장애인복지과 의회보고 자료.
- 전라북도. (2014b). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 전주시. (2014). 2014년도 세출예산사업명세서.
- 전주시. (2015). 노인일자리 현황. 내부자료.
- 정홍원. (2014). 『복지전달체계 효율성 및 효과성 제고 방안: 민간 사회복지시설을 중심으로』. 경제·인문사회연구회.
- 조우홍. (2010). 노인복지서비스 전달체계 관리의 효율화 방안에 관한 연구: 한국과 일본의 노인 복지서비스 전달체계 비교분석. 『아시아연구』, 13(2): 143-165.
- 최성재·남기민. (2006). 『사회복지행정론』. 서울: 나남.
- 한국노인인력개발원. (2009). 『노인일자리사업에 대한 사회경제적 효과분석』.
- 한국노인인력개발원. (2011). 『노인일자리사업 정책효과 평가』.
- 한국노인인력개발원. (2015). 『2014 노인일자리 통계 동향』.
- 홍인정. (2010). 사회복지서비스 전달체계의 현황 및 시사점: 구성원칙 중 전문성을 중심으로. 『보건복지포럼』. 2010년 6월.
- Black, John. (2002). *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford University Press.
- Gate, B. (1980). *Social Program Administration*. Prentice-Hall.
- Gilbert, Neil & Harry Specht. (1974). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Prentice-Hall.
- Gilbert, Neil & Harry Specht. (1986). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Prentice-Hall.

박 관 규: 고려대학교에서 행정학 박사학위(논문: 정책과 조직의 전략적 상호작용과 성과 변화, 2013)를 취득하고, 고려대학교 연구교수로 재직하고 있다. 관심분야는 지방행정, 조직성과, 시민사회, 과학기술정책 등이다. 주요 논문으로는 “사회단체와 정부 관계의 결정요인(2012),” “정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구(2014),” “비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로(2015)” 등이 있다.

김 영 대: 고려대학교에서 행정학 박사학위(논문: 과학기술 연구주체 간 협동연구 네트워크의 특성: 학연 협동연구 네트워크를 중심으로, 2010)를 취득하고, 현재 고려대학교 연구교수로 재직하고 있다. 연구 관심분야는 정책이론, 네트워크 분석, 과학기술정책 등이다. 주요 논문으로 “과학기술 분야 학연 협동연구 네트워크의 특성”(2013), “위험의 사회적 증폭 요인: 수정된 SARF를 통한 아스팔트 방사선 사례 분석”(2015), “비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로”(2015) 등이 있다.

