

정부보조금의 민간(개인)기부에 미치는 영향에 대한 연구 : 서울시 사회복지관 패널자료의 실증분석을 중심으로

조선주*·박태규**

요약문

본 논문은 정부가 서울시 사회복지관을 대상으로 하는 정부보조금이 서울시 사회복지관의 민간기부를 촉진하는가에 대하여 연립방정식모형과 1차 차분모형을 이용하여 실증적으로 분석하였다. 그 결과 정부보조금은 민간의 기부에 대하여 구인효과(crowding-in effect)를 가지는 것으로 분석되었다. 정부보조금의 규모를 100만원 늘림에 따라 서울시 사회복지관의 민간기부금이 14만원 늘어나는 것으로 예측 되었다.

정부가 서울시 사회복지관을 대상으로 하는 보조금은 민간기부를 촉진하는 역할을 하는 것으로 해석할 수 있다. 이와 같은 결과는 정부가 사회복지관에 보조금을 지원하는 방식의 정책이 유효한가에 대한 근거를 제공하였다. 그러나, 지원하는 기준 및 프로세스가 효율적인지 또한 다른 국가, 다른 분야에서도 그렇게 나타나는지에 대한 후속연구가 뒷받침 되어야 한다.

핵심주제어 : 민간기부, 정부보조금, 구축효과, 구인효과, 연립방정식모형, 1차 차분모형
JEL 번호 : D64, H49

I. 서론

민간이 자발적으로 기부를 통해 사회가 필요로 하는 많은 공공재와 공공서비스를 공급하려는 노력은 현대 사회에서 많이 볼 수 있는 현상이다. 그 동안은 사회가 필요로 하는 공공 재화와 서비스의 공급은 정부가 맡아 하는 일로 생각해 왔다. 그러

* 제 1저자, 한국여성정책연구원 연구위원, E-mail : sjcho@kwdimail.re.kr

** 교신저자, 연세대학교 경제학부 교수, E-mail : tkpark@yonsei.ac.kr

논문투고일 : 2007년 9월 6일, 심사완료일 : 2007년 10월 25일

나 과거와는 달리 정부가 사회구성원들이 필요로 하는 다양한 공공재(또는 서비스)에 대한 욕구를 효율적으로 충족시키지 못하기 때문에 민간의 역할이 필요하다고 생각하고 있다. 서구를 비롯한 많은 나라에서는 민간기부의 역할을 인식하고 민간의 기부문화를 정착시키기 위해 민간 스스로의 노력과 더불어 정부도 조세정책 등을 통해 이를 뒷받침해오고 있다. 특히 20세기 후반부터는 세계적으로 민간 역할의 중요성에 대한 인식이 확산되고 민간 스스로 위축되었던 사회적 역할을 되찾으려는 움직임이 나타나면서 민간기부 역할의 중요성이 주목을 받게 되었다. 민간의 자선적 기부의 비중을 볼 때 기부활동은 서구 사회 안에서는 이미 시민들의 일상생활의 한 부분으로 자리 잡을 정도로 보편화 되었다. 이런 이유로 미국과 일부 유럽 국가들에서 자선적 기부행위에 대한 이론 및 실증연구가 꾸준히 이루어져 왔다.

우리 사회에서도 민간기부가 사회적으로 갖는 역할은 장학, 사회부조, 문화예술 등의 분야에서 오랫동안 이어져 왔다. 우리 사회에서 민간기부 역할의 중요성은 특히 외환위기 이후 사회복지분야를 중심으로 부각되기 시작했다.¹⁾ 1990년대 들어 비영리(NPO) 조직이 수적으로 크게 증가했을 뿐 아니라 사업 활동도 점차 다양화하고 있다. 이에 따라 민간의 자선적 기부의 대상도 대부분 사회복지기관, 문화예술단체 등의 비영리활동을 지원하기 위해 기부를 하고 있지만 점차 환경, 인권 등 보다 다양한 비영리 활동을 지원하고 있는 것으로 나타나고 있다. 아직은 민간기부가 사회복지분야와 같은 특정한 비영리 활동의 분야에서 차지하는 중요성이 상대적으로 높지만 보다 다양한 비영리 활동을 지원하는데 있어 민간기부의 역할 증대가 기대되면서 민간 기부행위에 대한 연구의 중요성이 점차 커지고 있다. 민간기부는 기업기부와 개인기부로 구성되는데 기부문화가 정착되어 민간기부가 활성화된 외국에서는 개인기부가 민간기부의 대부분을 차지하고 있으며 개인기부가 민간기부의 가장 중요한 역할을 담당하고 있으므로 본 연구에서도 개인기부에 초점을 맞추고 있다.²⁾ 그 동안의 민간기부에 대한 연구에서는 개인기부의 동기, 조세가 개인기부에 미치는 영향 등이 포함되고 있다. 그리고 이런 민간기부에 대한 연구 주제들 가운데서 민간기부와 정부재정과의 관계는 최근 들어 많은 연구자들의 관심대상이 되고 있다. 이는 사회가 필요로 하는 공공재적 성격을 갖는 재화 또는 서비스 분야에서 민간기부

1) 아름다운재단의 2002년도 기부조사에 따르면 2002년 국내의 한 조사에 의하면, 우리나라에서 민간 기부금의 사용처로 소년소녀가장, 결식아동, 장애인, 노인, 시설 아동 등의 사회복지분야가 가장 많이 선호되는 것으로 나타나고 있다.

2) 민간기부가 가장 활성화된 미국에서는 2004년을 기준으로 개인기부가 민간기부에서 차지하는 비중이 83% 이상이다. 또한 한국의 경우에도 2000년을 기점으로 개인기부가 민간기부에서 차지하는 비율이 50%를 넘어서고 있어 개인기부의 증대를 예상하고 있다. 또한 민간기부 중 기업이 수행하는 기부는 비율이 낮을 뿐 아니라 개인과는 달리 기업의 이익에 부합되어야 한다는 제약과 가지고 있어 개인기부가 자발적 민간기부의 중심이 될 수밖에 없다.

와 정부재정이 어떤 관계를 유지 할 때 정부재정이 보다 효과적으로 사용될 수 있는지의 문제와 밀접하게 연결되기 때문이다.

민간의 자발적 기부 행위에 대한 다양한 견해 중에서도 가장 대표적인 견해로 인용되는 ‘공공재적인 접근(public good approach)’에서 볼 때 정부의 재정지원이 동일한 자선적 사업에 대해 증가하게 되면 민간의 기부를 감소시키는 구축효과를 가져오게 된다고 주장하고 있다(Amos,1982, Abrams&Schiff, 1984, Andreoni, 2003). 특정한 비영리활동에 대한 정부의 재정지원의 증가가 민간 기부를 오히려 구축하게 된다면 정부재정지원의 효과가 반감된다는 의미를 가지게 된다. 비영리활동에 대한 정부의 지원이 오히려 동일한 활동에 대한 민간의 역할을 감소시키면 정부의 재정지원의 효과가 의문시될 수 있다는 점에서 구축효과와 주장은 중요한 의미를 갖게 된다.³⁾ 이런 공공재적 접근에서 주장하는 구축효과에 대한 외국의 실증적 연구에서는 정부재정의 지원이 민간의 자발적 기부를 감소시키는 구축효과를 가져오는지, 만일 구축효과를 가져온다면 어느 정도의 효과 있었는지에 대한 많은 논의가 진행되고 있다. 또한 일부의 실증분석에서는 공공재적 접근에서 예측하는 구축효과와는 달리 오히려 정부보조금이 특정한 자선적 사업에 대한 민간의 기부를 증가시키는 구인효과를 가져오는지에 대한 논의도 있었다(Rose-Ackerman, 1986, Khanna and Sandler, 2000, Payne, 2001). 정부보조금의 민간기부에 미치는 효과에 대한 외국의 실증 연구에서도 구축효과와 구인효과가 모두 나타나고 있다. 이런 실증연구 결과에 따르면 정부보조금이 민간기부에 미치는 효과를 선형적으로는 예측하기 어려운 문제로 판단할 수 있다. 또한 외국 사례에 대한 실증분석의 결과를 근거로 한국의 경우를 미리 예측하고 이를 정책에 적용할 수 없는 상황이다.

이런 배경 하에서 본 연구에서는 한국의 자료를 이용해서 비영리 조직에 대한 정부보조금이 민간기부에 미치는 효과를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히 본 연구는 사회복지 분야에 초점을 맞추어 비영리조직에 대한 정부보조금이 개인기부에 대한 공공재적 접근에서 논의하는바와 같이 민간의 기부금을 감소시키는 구축효과를 가져오는지 아니면 오히려 민간의 기부를 증가시키는 구인효과를 가져

3) 구축효과와 정도를 추정하는 것은 2가지 측면에서 매우 중요하다. 첫째로, 구축효과에 대한 정도는 공공재 공급 증가를 시행하는 정부능력의 지표이다. 구축효과가 1대 1로 일어난다면, 민간차원에서 공공재를 공급하는 것은 사회 전체적으로도 파레토 개선이 되는 것이다. 둘째로, 미국의 자선적 기부에 대한 정부의 보조금은 전적으로 구축효과와 magnitude 에 긍정적으로 의존한다. (Andreoni, 1990, Saez, 2003년). 구축효과 가설에 대한 선행연구는 공공재를 공급하는 정부의 능력에 중점을 두고 있다. 기부에 대한 개인기부동기의 관점을 가지고, 정부의 보조금이 개인 기부를 부분적으로 구축한다는 결론으로 움직였다. 이론적, 실증적 연구(Warr1984, Bergstrom et al.,1986)최근의 발전된 방법과 데이터를 가진 연구(Kingma, 1989, Andreoni, 1990, 1993, Payne 1998)에서는 완전한 구축효과와 모멘텀을 제공하였다.

오는지, 또는 전혀 영향을 미치지 않는 독립적인 관계를 갖는지를 판단하기 위한 분석을 목적으로 한다. 따라서 본 연구에서는 먼저 비영리기관인 사회복지관의 정부보조금에 미치는 요인을 분석하고, 정부보조금이 개인기부금을 얼마만큼 구축 또는 구인하는지를 분석하고 논의하는 것을 주요한 내용으로 한다. 본 연구에서는 실증분석을 위해 서울특별시내 소재한 사회복지관들의 4년 기간 동안의 패널자료를 사용하고 있다. 따라서 본 연구는 구축효과의 유무를 판단하는 실증분석이 서울특별시라는 특정한 지역에 소재한 사회복지서비스를 제공하는 분야에 국한되어 있다.

II. 개인 기부행위와 정부보조금과의 관계

개인의 자발적 기부행위와 정부보조금과의 관계를 이론적으로 논의하기 위해서는 개인기부가 어떤 동기에서 이뤄지는지를 논의하는 것이 필요하다. 개인의 자선적 기여행위에 대한 기존 연구들에서 가장 많이 인용되는 모형은 공공재 모형과 사적 소비재 모형이며, 이 두 가지 동기를 혼합한 모형 등 일반적으로 세 가지 모형을 들 수 있다.

우선 공공재를 공급하려는 동기에 의해 자선이나 기부행위를 설명하는 공공재 모형(Public Goods model)이다.⁴⁾ 공공재 모형을 다룬 대다수 초기의 연구들에서는 하나의 순수 공공재가 공급된다는 상황을 상정하고 소비자 효용이 사적 소비와 공공재 총합에 의존한다는 기본적인 가정과 더불어 내쉬 가정을 채택함으로써 이러한 '내쉬 균형' 상태를 분석하려는데 초점이 맞추어졌다.

이 모형에서 개별 소비자 i 의 효용은 사적 소비와 공공재의 총합에 의존하며, 효용함수는 다음의 형태를 가진다.

$$u_i(x_i, g_i + G_{-i}^*) \quad (1)^5$$

여기서 x_i 는 민간재이며, g_i 는 기부금 수준, G_{-i}^* 는 타인에 의해 공급된 공공재, 즉 $G_{-i} = \sum_{j \neq i} g_j$ 이다. 따라서 $g_i + G_{-i}^*$ 는 기부금의 총합을 의미한

4) Andreoni(1989;1990)는 순수 공공재 생산에 국한된 전통적인 모형을 자신의 '비순수 이타심 모형'과 구별하여 '순수이타심 모형'이라고 부르고 있다.

5) Andreoni(1989;1990) 참조.

다. 한편 개별소비자 i 는 내쉬 가정에 따라 타인의 기부금 수준을 주어진 것으로 간주하고 ($G_{-i} = G_{-i}^*$), 주어진 제약조건 하에서 자신의 효용을 극대화하는 과정에서 각각의 기부금 수준을 결정한다. 내쉬 균형 상태에서의 결과는 다음과 같다. 먼저 무임승차에 따른 과소 생산의 문제가 발생하며 소득재분배 효과는 없다. 여기서 정부지출의 증가는 민간에 의한 자발적인 기여(voluntary contribution)를 동일한 양만큼 감소시키게 되므로 사회 전체의 공공재 수준에는 영향을 미치지 못하게 되어 완전한 구축효과(crowding-out hypothesis)가 나타나게 된다(Warr, 1982, Roberts, 1984, Andreoni, 2003).

그러나 자선적 기여 행위 자체에서도 효용이 발생하는데서 기부의 이유를 찾는 사적 소비 모형(Private Consumption model)⁶⁾에서는 공공재 모형과는 달리 기부자들이 자선적 기부를 통해 직접 효용을 얻을 수 있다고 보고 있다.⁷⁾ 사적 소비 모형에서는 자발적 기여가 소비재로 취급되며, 효용은 기여의 규모에 비례하게 되고, 개별 소비자 i 의 효용함수는 다음의 형태를 가진다.

$$u_i(x_i, g_i) \quad (2)$$

여기서, x_i 는 사용재이며, g_i 는 자발적 기여수준으로 개별소비자는 자신에게 주어진 제약하에서 효용을 극대화하는 기여 수준을 결정하게 된다. 이 모형에서는 공공재 모형과는 달리 개인의 이기적인 동기로 g_i 가 고려되는 경우 소수에 의해서만 기여행위가 발생한다는 공공재 모형의 문제점을 상당히 완화시키고 있다. 또한 자발적 기여행위가 공공재 생산을 목적으로 한 것이 아니기 때문에 공공재 모형에서와 같이 정부의 재정지원 증가로 인한 '완전 구축'효과가 나타나지 않게 된다.

마지막으로 공공재의 가정을 포기하지 않고 자선적 기부 행위의 원인이 되는 다양한 동기들을 고려한 공공재-민간재 혼합 모형(Mixed Public-Private Goods Model)이 있다. 민간의 자선적 기여 행위에 대해 다양한 동기들을 함께 고려해 공공재 공급과 사적 소비 동기를 혼합한 모형이다. 실제 개별 소비자의 기부 활동 동기가 공공재 모형에서처럼 사회 전체의 후생 증진을 위한 공공재 공급을 목적으로

6) 사적 소비 모형(Private Consumption model)은 Andreoni(1990)에서 'Warm-glow model'로 표현되고 있다. 대표적인 연구들로는 Menchik and Weisbrod(1987), Schiff(1990), Brown & Lankford(1992), Smith et al.(1995), Stark and Folk(1998), Harbaugh(1998a; 1998b) 등이 있다.

7) 이러한 시도들은 단순히 남을 도왔다는 자선적 기여 행위 그 자체로부터 자기만족을 얻을 뿐만 아니라 즉, 이타심에 의해서 뿐만 아니라 그에 따른 업적, 간접적인 혜택이 발생할 수 있음을 보임으로써 기부 행위를 설명하고 있다.

하는 것인지 사적 소비 모형에서처럼 기부 행위 자체로부터 자기 만족을 얻기 위한 것인지는 명확히 구분하기 힘들다. 따라서 이 모형에서는 기존의 공공재 모형의 문제점을 해결, 보완하려는 시도에서 대안으로 공공재 공급과 사적 소비가 혼합된 형태를 제시하고 있다.⁸⁾

효용함수는 다음의 형태를 가지는데, 자선적 기부로 생산되는 재화는 순수 공공재이지만 개별 소비자들은 공공재를 공급하려는 목적 뿐 아니라 기여 자체에서도 효용을 얻으려는 목적에서 기부활동에 참여하게 된다.

$$u_i(x_i, G, g_i) \quad (3)$$

여기서 x_i 는 민간재이며, g_i 는 기부금 수준, G 는 공공재 총량, 즉 $G = G_{-i} + g_i$ 이다. 기부금 g_i 가 공공재 G 에 포함됨과 동시에 민간재 형태로 효용함수에 포함된다.

이 모형에서는 기존의 ‘공공재 모형’, 즉 ‘순수 이타심 모형’과 마찬가지로 개별 소비자가 내쉬 균형에 의해 타인의 기부 수준을 주어진 것으로 간주하고, 주어진 제약 조건 하에서 자신의 효용을 극대화하게 되며, 이에 따라 각각의 기부 수준이 결정된다고 본다. 그러나 공공재 모형과 달리 개인의 이기적인 동기가 고려되는 경우 소수에 의해서만 기여행위가 발생한다는 문제점을 상당히 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라 ‘완전 구축’효과도 발생하지 않게 된다.⁹⁾

위에서 설명한 개인기부의 세 가지 동기 중 순수한 이타심모형 또는 공공재적 접근에서는 정부재정지원이 민간의 기부금액을 동일한 수준만큼 구축하는 완전한 구축효과를 예측하고 있다(Warr,1982, Roberts,1984). 그러나 공공재 공급을 목적으로 한 민간의 기부동기에 기반을 두고 있지만, 민간의 기부가 이타심과 더불어 개인적 만족을 위해 이뤄진다는 비순수이타심모형에서는 정부지원의 증가가 민간의 기부를 구축하는

8) 이 모형의 범주에 속하는 연구들로는 Arrow(1972), Sandler and Posnett(1991)등이 있어 있다. 이 밖에 Smith et al.(1995)은 자선이나 기부행위의 결정요인을 분석하는 실증연구에서 ‘이타심’을 고려한 모형을, Glazer and Konrad(1996), Harbaugh(1998a;1998b)는 각각 개인의 소득 수준에 대한 신호(signal)와 체면(prestige)를 고려한 모형의 이론적 정립을 시도하고 있다. 최근에는 전통적인 기금 모금(fund raising), 즉 자선이나 기부의 수요자 측면에 대한 분석을 함께 고려하는 연구 결과들이 발표되고 있다(Andreoni, 1998; Duncan, 1999 등).

9) Andreoni(1989;1990)는 이러한 ‘혼합 모형’ 즉, ‘비순수 이타심 모형’을 이용하여 ‘불완전 구축’이 발생할 수 있음을 이론적으로 증명함으로써 기존의 실증 분석 결과와 일치하는 결과를 도출하고 있다. Cornes and Sandler(1984a;1984b), Steinberg(1987), Andreoni(1989;1990)의 연구에서도 소비자의 효용이 공공재의 총량 뿐 아니라 기부수준자체에 의해서도 영향을 받는다는 것을 고려하고 있다.

효과는 있지만 불완전한 구축효과를 가져온다고 예측하고 있다(Bergstrom, Blume, & Varian, 1986, Andreoni, 1990, Duncan, 1999). 위에서 설명한 여러 기부동기에 대한 모형에서는 재정지원이 민간의 기부를 구축하는 효과를 예측하고 있다. 이 세 가지 이론들에서는 구축효과의 크기에는 차이를 보이고 있지만 비영리 조직에 대한 재정 지원이 구축효과를 가져온다는데서는 공통적이다. 그러나 이런 주장과는 달리 극히 일부이지만 재정지원이 민간기부를 구축하기 보다는 오히려 구인하는 효과를 주장하는 이론도 제기되고 있다(Rose-Ackerman, 1986). Khanna and Sandler(2000)의 연구에서는 ‘영국에서의 기부’에 대한 실증연구를 하였고, Payne(2001)의 연구에서는 ‘대학의 학술연구소에 대한 민간기부금의 연구’에서 이러한 결과를 찾아내었다.

이처럼 재정지원이 민간기부에 미치는 영향에 대한 이론적인 연구에서 뿐 아니라 외국의 선행 연구들에서도 구축효과와 구인효과가 모두 나타나고 있다.¹⁰⁾ 일반부분의 소득공제(tax return)자료를 사용한 경우(Abrams and Schmitz(1978), Lindsey and Steinberg(1982)), 정부지출에 대한 가계의 기부 탄력도를 구하였는데, 이는 정부지출이 늘어날수록 가계의 기부금이 줄어드는 것을 알 수 있었다. 사회복지 부분의 경우 대체적으로 구축효과가 나타나고 있고(AMOS(1982), Jones(1983), Abrams and Schmitz(1984), Day and Devlin (1996), Andreoni(2003)), 교육 분야의 경우 구축효과(Day and Devlin(1996), Payne(2001))와 구인효과(Connolly, 1997)가 연구자에 따라 다르게 나타나고 있다. 보건부분의 경우 무관계하다는 연구결과(Day and Devlin, (1996))와 구축효과가 있다는 연구결과(Khanna et al. (1995))가 대비되고 있으며, 예술과 문화 분야에 대한 연구에서는 연구자에 따라 다른 결과를 보이고 있어 구축효과(Kingma(1989), Hughes and Luksetch(1997), Andreoni(2003)) 또는 구인효과(Hughes and Luksetch(1997)) 등 어떤 방향으로 일반화하기는 어렵다.¹¹⁾

즉, 다양한 비영리 분야에 적용되는 상이한 정책과 요소들이 정부보조금이 민간기부에 미치는 효과에 영향을 주고 있기 때문에, 정부보조금이 민간기부를 구축하는지 구인하는지에 대해서는 이론적으로 예측할 수 있는 문제이기 보다는 실증적인 문제라고 볼 수 있다. 또한 상이한 비영리 분야에서 뿐 아니라 비영리 분야에 대한 상이한 중요성과 발전의 배경을 갖는 나라들 사이에서도 상이한 결과가 나타날 수 있다.

10) 대부분의 연구가 미국을 중심으로 하며, 일부 연구는 캐나다와 영국을 대상으로 하고 있다. 미국의 자료를 이용해서 이루어진 실증연구는 소득공제(tax return)자료를 사용한 경우(Abrams and Schmitz, 1978, 1984)도 있으며, 서베이 성격의 자료(Andreoni, 2003, Brooks, 1992, Connolly, 1997, Hughes and Luksetch, 1997, Payne, 2001 등)를 사용한 경우도 있다.

11) 이는 자료와 모형의 가정 및 추정방법을 달리하였기 때문이라고 사료된다. 그러나, 분야별로 결과가 상이하게 나타나기 때문에 분야에 따라 기부에 대한 정부보조금 정책의 효과가 상이하게 나타나고 있다.

III. 실증분석: 자료와 모형

1. 자료의 특성

본 연구에서 실증적 분석을 위해 서울시에서 서울시 사회복지관협회에 의뢰하여 공동 기관들과 조사한 서울시 사회복지관 평가를 위한 조사 자료를 사용한다.¹²⁾ 서울시는 사회복지사업법 개정 전인 1996년부터 사회복지관 평가 사업을 시작해 2003년까지 모두 6회에 평가를 시행하고 있다. 서울시에는 2003년 12월 현재 모두 92개의 사회복지관이 있으나, 본 연구에서는 패널자료(panel data) 분석을 위해 2000년을 기준으로 하여 조사된 84개 사회복지관의 4년간 재정자료를 활용한다.¹³⁾ 2003년 12월 11일부터 2004년 1월 24일까지 수집된 2003년도 평가를 위한 자료에는 조직 및 시설관리, 인력관리, 재정, 프로그램, 지역사회관계, 이용자만족도, 평가팀 종합평가 등 7개, 평가영역 23개, 중지표 60개 문항을 포함하고 있다. 본 연구에서는 사회복지 이용 시설 중 서울시의 사회복지관을 분석 대상¹⁴⁾으로 하며, 사회복지관 평가를 자료 중 개별 사회복지기관의 재정자료 및 기본 통계자료만을 사용한다. 사

12) 서울시는 사회복지시설의 문제점을 개선해 효율성과 책임성을 높여 보다 높은 수준의 사회복지 서비스를 제공하려는 목적으로 1997년 개정된 사회복지사업법 제43조 및 동법 시행규칙 제27조에 근거하여 사회복지시설을 정기적으로 평가하며, 감독 및 지원 등에 그 결과를 반영하도록 되어 있다.

13) 서울시 사회복지관 평가자료는 해당 연도에 각 사회복지관에서 내부 자료를 서울사회복지협회에 제출한 자료이며, 이를 기반으로 평가가 실시·평가보고서가 작성된다. 서울시 사회복지관 평가는 1996년, 1997년, 1998년, 2000년, 2001년, 2003년 등 1년에서 2년 주기로 실시되었는데, 해마다 평가지표가 조금씩 개선되었고, 2002년 서울시정개발연구원의 자료는 서울시정개발원이 서울시 사회복지관 평가지표를 개발하기 위해 기타 연도와 동일하게 '각 사회복지관이 내부자료를 서울사회복지협회에 제출한 것'을 받은 것이다. 따라서 기타 연도와 제출된 내용이 유사하고, 연속성이 있다. 다만 평가보고서로만 제출되지 않은 것이다. 본 연구에 사용한 자료는 연구자가 직접 '해당 연도의 사회복지관 제출 자료의 원자료(raw data)를 제공받아 연구에 필요한 자료로 재구성하여 사용하는 과정을 거치고 있다.

구체적인 사회복지관의 평균총수입과 평균수입내역은 본문의 <표 2>와 같다. 2001년에서 2002년으로 사회복지관 총평균수입이 증가하고 있으며, 2002년, 2003년의 평균수입내역의 자료가 연속성이 나타나는 것으로 보아 2002년 자료가 연속성을 갖는 것으로 판단하는데 무리가 없는 것으로 판단된다.

14) 사회복지 시설 및 기관을 구분하는 방법은 분명하게 개념화할 수 없으며, 일반적으로 설립과 운영주체에 따른 구분과 시설이용방법에 의한 구분 그리고 이용자에 대한 요금의 징수 또는 수납 여부에 따른 구분 등으로 나누어 세분하고 있다. 사회복지 실천 현장에서는 대개 사회복지시설 및 기관을 통틀어 사회복지기관으로 사용하고 있다. 일반적으로 수용시설을 '시설'로 이용시설을 '기관'으로 구별하여 편의상 부르고 있다. 그러나 생활보호시설이 이용시설을 겸하는 경우도 있는데 이 경우에는 시설 또는 기관이라고 혼용하여 편의상 부르기도 한다.

용하는 자료에 대한 이해를 돕기 위해 우선 정부보조금의 지급대상과 성격 그리고 우리나라의 사회복지관의 특성과 정부보조금 지급방식을 설명한다.

(1) 사회복지관의 정부보조금 지급대상과 성격

‘사회복지사업법’ 제 42조에 의하면 “국가 또는 지방자치단체는 사회사업을 수행하는 자 중 대통령이 정하는 자에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령’ 제 20조에서 ‘대통령령이 정하는 자’라 함은 사회복지법인, 사회복지사업을 수행하는 비영리법인, 사회복지시설 보호대상자를 수용하거나 보육상담 및 자립지원을 하기 위하여 사회복지시설을 설치운영하는 개인을 말한다’고 명시하고 있어 사회복지관은 정부보조금의 지급대상에 포함된다.¹⁵⁾

현재 사회복지관 보조금은 지방의 경우 국비 및 지방비로 구분하여 지역적 차이가 약간은 있으나 대부분 50:50의 비율로 지원하고 있으며, 서울의 경우 전액 시비로 지원하고 있다. 또한 ‘서울특별시 보조금 관리조례’ 제2조에 의하면 “보조금이라 함은 서울특별시 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 공익상·시책상의 필요에 따라 시가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 자금을 말한다.”라고 보조금의 성격을 명시하고 있다. 이와 같이 보조금에 관한 개괄적인 성격규정은 생활시설, 재활시설, 이용시설, 보육시설 등 일체의 사회복지 시설에 공통적으로 적용되어 사회복지관의 보조금에 관한 성격을 규정하고 있다. 그러나 생활시설의 경우 별도의 기준에 의하여, 인건비, 사무비, 생활관리비 등 명확히 그 용도와 예산의 성격을 정하여 지원하지만, 사회복지관의 경우 연간 총 보조금을 편성·확정한 후 경상예산의 성격으로 지원하고 있다.¹⁶⁾

(2) 사회복지관의 정부보조금

사회복지관의 수입은 크게 정부보조금, 자체부담금, 수익사업의 이용료 수입금, 그리고 기타 수입금으로 구분할 수 있다. 정부보조금은 국고보조금과 지방자치단체보조금으로 구분되고 자체부담금은 법인부담금과 기금후원금, 결연후원금 등으로 구분된다. 사회복지관 운영경비는 ‘사회복지관 설치·운영규정’ 및 ‘보조금 예산 및 관리에

15) 한국사회복지협의회, 「사회복지법전」, 1992.

16) 이는 예산운용의 자율성이 보장된다는 장점도 있지만 사회복지관예산의 성격이 모호하기 때문에 집행 후 정산과정에서 적절한 보조금의 집행여부에 대한 주관적 해석으로 혼란을 야기할 수 있는 단점도 내포하고 있다.

관한 법률'에 의거하여 정부가 전체 운영경비의 80%를 부담하고 나머지 20%는 법인에서 자부담하도록 되어 있다. 그러나 현실적으로는 사회복지관별 상이한 사업예산 규모와 법인의 부담능력 부족 등의 사유로 적정수준의 부담을 하지 못하고 있는 실정이다. 서울시 10개 사회복지관의 사례조사에 따르면, 사회복지관에 대한 정부보조금은 총수입대비 31.3%를 차지하고 있었으며, 이를 복지관 유형별로 보면, '가'형이 26.%에 해당하고, '나'형이 33.9%, '다'형이 45.9%라고 설명하고 있다. 이러한 사실은 서울시가 사회복지관에 대해 관련 법령에 제시된 보조비율을 충족시키지 못하고 있다는 것을 말해주고 있다.(최성혁, 2003)¹⁷⁾ 그리고 국고 지원내용은 사업비, 인건비, 시설 운영 및 유지비, 공공요금, 차량유지비, 기타 경비 등으로 세분화되어있다. 그러나 사회복지관의 정부보조금은 현실적으로는 인건비에도 못 미치는 상황에서 별도의 항목을 지정하는 것 자체가 무의미한 경우가 많으며, 원활한 사업수행을 위한 사업예산은 자체적으로 확보해야하는 상황으로 사회복지관 운영의 부실화로 나타나게 된다.¹⁸⁾

<표 1>서울시 사회복지관 예산지원 현황

(단위: 개소, 천원)

구분		2000년	2001년	2002년	2003년
	1등급	185,000			
가형 지원단가	2등급	172,500	176,250	190,350	
나형 지원단가	3등급	160,000	170,625	184,275	
다형 지원단가	4등급	147,500	156,250	168,750	
단가인상율			5%	8%	

자료: 각 연도 사회복지관 및 재가복지봉사센터 운영관련 업무처리 요령안내(보건복지부)에서 재구성함.

사회복지관 업무는 정부에서 담당할 일을 위탁 받아서 한다는 측면에서 볼 수 있으며, 실제적으로는 정부보조금은 주로 인건비 보조를 중심으로 한다. 그러나 그동안 인건비에 대해서 호봉만 높이고 지원액은 이전 수준으로 동결하였고, 수당의 종류를 명확하게 하지 않은 채 수당을 지급하는데 필요한 비용만큼 보조금을 증액하지 않았다. 이런 인건비의 문제는 사회복지사들의 높은 이직률을 초래하는 주요요인으로 작용하여, 사회복지관의 전문성을 저해하는 부정적인 효과를 낳고 있다. 또한

17) 또 다른 연구에서는 2001년 서울시 사회복지관 전체에 대한 정부보조금은 총수입대비 46.3%를 차지하고 있었다 (김경혜, 2003).

18) 사회복지관 예산과 관련하여 다음의 두 가지 문제가 지적되고 있다. 첫째, 기본예산이 부족한 재정구조의 불합리성으로 인하여 지역특성에 맞는 전문프로그램 개발과 대민서비스의 질적 강화에 한계성을 갖고 있다. 둘째, 정부보조금 지급방식이 단순히 시설규모에 따른 차등지급방식이어서 효과성과 책임성을 증진하기 위한 유인효과를 기대하기 어렵다.(신용규, 2003)

복지관이 갖는 특수성을 고려하지 않은 채 단순히 복지관의 면적에 따라 가, 나, 다형으로 분류하여 일괄적으로 지급한다는 특징이 있다. 복지관의 면적이 클수록 더 많은 사업을 할 수 있는 가능성이 커지고, 따라서 더 많은 보조금을 요구할 것이라는 점에서 타당하다. 그러나 정부보조금에 대한 사회복지관의 요구수준에 영향을 미치는 요인으로는 단순히 복지관의 면적 뿐 아니라 복지관의 운영행태나 입지조건 등 다양한 변수가 존재할 수 있다. 19)

<표 2>는 실증분석에 사용된 84개의 서울시 사회복지관 재정자료이며, 사업수입 및 잡수입, 차입금, 이월금 등은 제외된 자료이다. 숫자가 전체에서 차지하는 비율이 미미하고, 해당 자료가 없는 년도가 있었으므로 자료의 통일성을 위해 제외하고 사용하였다.

<표 2> 사회복지관 평균수입내역(2000년~2003년)*

(단위: 천원**, %)

년도		보조금		기부금		법인전입금		합계	
2000	평균	183,321	61.7	47,922	16.1	66,065	22.2	297,308	100
	표준편차	18,697		64,570		101,506			
2001	평균	214,857	61.1	67,791	19.3	69,059	19.6	351,707	100
	표준편차	83,095		47,953		70,367			
2002	평균	413,083	74.4	73,536	13.2	68,680	12.4	555,300	100
	표준편차	202,746		75,211		70,288			
2003	평균	408,133	71.9	84,117	14.8	75,303	13.3	567,553	100
	표준편차	137,869		46,530		84,285			

* 사회복지관의 수입항목은 84개 사회복지관의 정부보조금, 법인전입금, 후원금, 사업수입차입금, 잡수입, 이월금 등으로 산정되나 본 연구에서는 가장 비중을 높고, 모형에 필요한 세 가지 항목(정부보조금, 법인전입금, 후원금을 100%로 상정)만을 사용하였다.²⁰⁾

** 해당년도의 사회복지관의 평균 금액

정부보조금, 법인전입금, 후원금을 100%로 상정하였을 때, 정부보조금은 약 61%~74%, 기부금은 13~19%, 법인전입금은 12~24%로 나타났다.

19) 일례로 복지관의 운영행태에 따라 살펴보면, 위탁운영 복지관과 법인직영복지관을 비교할 때 시설건립을 민간에서 담당하는 법인 직영 복지관 행태가 공공재원 절약 및 민간자원 동원효과가 더 큰 것으로 평가된다. 즉, 법인직영 복지관은 시설건립을 위해 상당한 자금이 투입되었음에도 불구하고 이 비용이 법인전입금으로 간주되지 않은 채 위탁운영 사회복지관과 동일한 정부보조금을 받는다는 것은 충분히 부당하다고 느낄 수 있으며 이로 인해 민간에서 자원을 동원하여 복지관을 건립하고자 하는 의지를 저하시키는 부정적인 효과를 발생시키게 된다(신용규, 2003).

20) 김경혜(2003)에 따르면, 2001년도 서울시 사회복지관 전체의 수입항목 중 상기의 세 가지 항목을 제외한 비중이 전체의 26%정도를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 3> 사회복지관의 일반적 특성

구 분		기 관 수	%
규모	가형	31	36.9
	나형	47	56.0
	다형	6	7.1
입지조건	임대아파트 단지	28	33.3
	일반주택 및 상가지역	47	56.0
	저소득층 밀집지역	9	10.7
지역	강남	16	19.0
	강북	68	81.0
위탁여부	직영0	15	17.9
	위탁1	69	82.1
운영연수	10년 미만	26	31.0
	11 - 15년 미만	46	54.8
	16 - 20년 미만	8	9.5
	20년 이상	4	4.8

<표 3>은 대상 사회복지관의 일반적인 특성을 나타낸 자료이다. 사회복지관의 규모는 총 84개 사회복지관 중 가형이 36.9%, 나형이 56.0%, 다형이 7.1%였다. 입지조건²¹⁾은 일반주택 및 상가지역이 56%, 임대아파트 단지가 33.3%, 저소득층밀집지역이 10.7%로 나타났다. 이는 서울지역의 재개발로 인하여 빈민촌을 거의 찾아보기 힘들고, 아파트 단지가 들어설 때마다 임대아파트 단지를 의무적으로 조성하는 과정에서 복지관을 건립하는 경우가 많아 임대아파트 내 복지관이 많고, 상대적으로 저소득층 밀집지역의 아파트가 적은 것으로 분석된다. 지역별로 보면 강북지역이 81%, 강남지역(강남구, 서초구, 송파구)이 19%로 나타났다. 복지관의 운영행태는 위탁운영이 82.1%, 법인직영이 17.9%로 나타났다.²²⁾ 운영 연수 별로는 11-15년 미만이 54.8%, 10년 미만이 31.0%, 16 - 20년 미만이 9.5%, 20년 이상이 4.8%로 나타났다.

2. 모형 설정 및 변수 설명

(1) 모형설정

개인들의 자선적 기부의 동기는 매우 복잡한 것이고 쉽게 계량화해서 보여줄 수 없다. '왜 개인이 기부 하는가'와 관련해서는 간단하게 정리되어질 수 있는 대답이

21) 상세 설명은 III장 (2)변수의 설명을 참조.

22) 이는 법인직영 복지관에 대한 예산상, 또는 유무형의 혜택이 전혀 없기 때문이다.

있는 것이 아니라, 앞에서 논의한 바와 같이 다양한 시각과 해석이 존재하기 때문이다. 자선적 기부의 동기는 위에서 언급한 동기들 중 어느 하나 만에 기초해서 기능하는 것이 아니라, 여러 동기가 동시에 결합되는 경우의 가능성이 높다. 예를 들어, 사회복지기관의 경우, 개인은 사회복지시설을 이용함(사회복지라는 사적재를 소비)으로써 만족을 느끼고, 또한 사회복지기관에 기부를 함(공공재를 공급)으로써 만족을 느낀다. 아름다운 재단의 설문조사자료(2002)에서 보듯이 기부의 동기는 “불쌍하고 어려운 이웃을 돕고 싶어서”가 압도적이었으나, 사회개선에 도움(2.63점/30.4%), 도덕적 의무와 책임감(2.53점/28.0%), 사회 환원(2.39점/18.4%), 종교적 신념(2.24점/26.3%), 세금 및 기타비용 감소목적(1.45점) 1.0%등²³⁾으로 기부의 동기에는 여러 가지 요인이 혼합되어 있는 것이라고 볼 수 있다.

실제 개별 소비자의 기여 활동 동기가 공공재 모형에서처럼 사회 전체의 후생 증진을 위한 공공재 공급을 목적으로 하는 것인지 사적 소비 모형에서처럼 기여 행위 자체로부터 자기만족을 얻기 위한 것인지는 명확히 구분하기 힘들다. 따라서 본 연구에서는 Andreoni(1989)의 효용함수를 이용해²⁴⁾ 실증 모형을 아래(모형1, 모형2)와 같이 설정하였다. 이 모형은 기존의 ‘공공재 모형’, 즉 ‘순수 이타심 모형’과 마찬가지로 개별 소비자가 내쉬 균형에 의해 타인의 기여 수준을 주어진 것으로 간주하고, 주어진 제약조건 하에서 자신의 효용을 극대화하게 되며, 이에 따라 각각의 기여 수준이 결정된다고 보고 있다. 정부는 비영리기관과 개인에게 영향력을 행사하기도 하고, 그들로부터 영향을 받기도 한다. 비영리기관은 개인과 정부로부터 받은 기부금과 보조금으로 효용을 극대화하는 행위를 하며, 개인은 사적재 소비와 더불어 공공재를 공급함으로써 효용을 극대화하게 된다.

여기서 정부보조금과 민간기부금의 관계에서 내생성(endogeneity)이 존재할 수 있다. 만일 설명 변수와 오차 간에 상관 관계(endogeneity)가 존재하면 더 이상 통상적인 최소자승추정법을 통한 추정량은 일치성(consistency)을 보장하지 못한다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서 도구변수 추정법(Instrumental Variable Method)을 사용한다. 그런데 우선 정부보조금과 민간기부금간의 내생성이 존재하는지를 검증하기 위해 하우스만 검증을 하였다.²⁵⁾ 하우스만 검증의 결과²⁶⁾ 도구변수

23) 중복응답처리한 자료이다.

24) 본 연구의 실증모형은 Andreoni(1989)의 다음과 같은 이론모형을 사용하여, 구조적으로 도출한 방정식들의 축약형(Reduced form)이다. 정부보조금의 변화는 개인이 공공재를 공급하는데 직접적인 영향을 주며, 정부가 공공재 공급에 대해 지출을 늘리면, 개인은 기부를 변화시킨다고 설명하고 있다. 자세한 내용은 Andreoni(1989)참조.

25) 즉, 설명변수 x 와 오차 간에 상관관계가 존재함으로 인해서 발생하는 문제를 해결하기 위해서 x 와 상관관계가 있으면서 오차와는 상관관계가 존재하지 않는 변수 z 를 찾아서 이를 설명 변수 x 대신 사용하는 방법이다. 이 때, 설명변수와 오차항 사이의 상관이 존재하는지를 다음과

추정법을 사용하여야 한다는 결론을 얻게 되었다. 이에 따라 본 연구에서는 다음 두 가지 방법의 추정모형을 이용하였는데, 모형1은 2단계 최소자승모형(2 Stage Least Squares Estimation Method)이며, 모형2는 1차 차분모형(First Difference Estimation Method)이다.

첫 번째 모형은 2단계 최소자승모형(2 Stage Least Squares Estimation Method)을 사용한 것이다. 정부보조금과 민간기부금의 내생성의 문제를 해결하기 위한 접근방법으로 연립방정식 모형에서 널리 사용하고 있는 2SLS기법을 사용하였다. 1단계는 정부보조금(Grant)을 위한 도구 변수를 만드는데, 도구변수법은 불편추정량을 얻을 수는 없으나 제한적으로 일치된 추정치를 얻을 수 있다. 즉, 도구변수의 목적은 문제가 있는 변수들에 대한 대리변수(proxy variable)를 제공한다는 점이다(Steven C. Deller, David L., 1986). 그리고 2단계에서는 정부보조금(Grant)의 예측치를 사용하였다.

$$Grant_{jt} = f(\text{size}, \text{year}, \text{region}, \text{wetak}, \text{confund}, \text{rate}) \quad (4)$$

$$Giving_{jt} = \beta_0 + \beta_1 Grant_{jt} + \lambda' Z_{jt} + \xi_{jt} \quad (5)$$

여기서 $Giving_{jt}$ 는 기관 j 에 대한 t 시점의 민간기부금이며, $Grant_{jt}$ 는 기관 j 에 대한 t 시점의 정부보조금을 의미한다. size는 비영리기관 규모, year는 비영리기관의 운영연수, region은 입지조건, wetak은 비영리기관의 운영행태이다. confund는 법인전입금, rate는 국민부담률이다. Z_{jt} 는 기관 j 의 t 시점에서 정부보조금과 민간기부금에 영향을 주는 기타 변수들의 벡터이다. 그리고 ξ_{jt} , u_{jt} 는 각 모형에서 오차를 나타낸다.

두 번째 모형은 1차 차분모형(First Difference Estimation Method)을 사용한 것이다.²⁷⁾ j 사회복지관의 t 기의 민간기부금은 식(6)과 같이 표현할 수 있다. 여기서

같이 검정한다. 귀무가설은 대립가설 $H_1: cov(x, e) \neq 0$ 에 대응하는 $H_0: cov(x, e) = 0$ 이다. 이 검정의 기초가 되는 생각은 최소제곱추정량의 성과와 도구변수의 추정량의 성과를 비교하는 것이다.

26) 하우스만 검증의 결과

Comparing	To	DF	Statistic	Pr > ChiSq
OLS	2SLS	4	48.71	<.0001

27) 정부보조금과 기부금과는 내생성이 존재할 수 있기 때문에 정부보조금의 도구변수를 사용하였다(instrumental variable). 기존의 연구에서 비영리조직에 대한 정부보조금의 도구변수로서 비영리영역에서의 개인 소득의 평균, 주 단위에서 측정된 정부보조금이 개인이나 비영리단체로

$Giving_{jt}$ 는 기관 j 에 대한 t 시점의 민간기부금이며, $Grant_{jt}$ 는 기관 j 에 대한 t 시점의 정부보조금을 의미한다. Z_{jt} 기타 통제 변수들의 벡터이다. δ_j 는 time-invariant 변수의 집합으로 기부금을 받는 j 사회복지관에 영향을 미치지만 관찰되지 않는 변수들의 집합이며, 교란항과의 공분산 '0'과는 다르다. 따라서 δ_j 가 식 (6)의 회귀방정식에서 생략되어진다면, 심각한 추정상의 문제를 초래할 수 있다. 이 때, $E(u_{j,t} Grant_{jt} Z_{jt} \delta_j) = 0$ 을 만족하면, 식 (7)의 관계가 성립한다.

$$Giving_{jt} = \beta_0 + \beta_1 Grant_{jt} + \lambda' Z_{jt} + \delta_j + \mu_{jt} \quad (6)$$

$$cov(\delta_j, \varepsilon_{jt}) \neq 0$$

$$\Delta Giving_{jt} = \beta_0 + \beta_1 \Delta Grant_{jt} + \lambda' \Delta Z_{jt} + \Delta \mu_{jt} \quad (7)$$

식 (6)의 방정식을 일차 차분한 식(7)에서는 $\Delta Grant_{jt}$ 와 ΔZ_{jt} 만 포함되므로 사회복지관의 영향을 미치지만 관찰되지 않는 나타내는 모든 변수들(δ_j)은 모두 제거된다. 일차차분에 의하여 기부금에 영향을 미치는 벡터 δ_j 를 소거하고 나면, 식(7)에서는 β_1 은 불편성을 충족할 수 있다.

(2) 변수의 설명²⁸⁾

기부금(Giving)

사회복지관에 대한 민간 부문의 지원금으로서 후원금 항목으로 되어있다. 본 연구에 사용된 자료는 개인이나 개인 동아리의 후원금만 포함하고, 공동모금회나 기업복지재단의 지원금은 포함시키지 않았다. ²⁹⁾

이전된 소득 등을 사용하였다(Payne, 1998, Andreoni and Payne 2003, Kigma 1989). 이러한 경우 완전한 구축효과를 측정할 수 없는 문제점 등을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 기부금만을 사용하여 순수추적효과를 구하고자 하였다. 또한 서울시 사회복지관의 정부보조금 지급방식은 1.2에서 설명한 것처럼 규모에 따라 달리 지급되는 방식을 가지고 있다. 또한 규모에 따라 단가인상만 있었으나 다른 기준의 변화가 없었기 때문에 상기의 모형을 사용하였다. 고정효과, 확률효과 및 1차 차분모형의 비교에 대해서는 Wooldridge(2002)를 참조할 것.

28) 본 연구에서 구성한 변수는 한국의 선행연구 또는 문헌연구가 매우 부족하며, 이와 관련한 문헌자료가 미비하여 연구자가 외국의 자료와 유관기관, 관련 학계인사 등과의 면접조사 등을 통하여 개념, 조작화한 변수들을 사용하였다.

29) 그러나 본 연구에 사용되는 자료에서는 2개년도만 이러한 항목들(공동모금회나 기업복지재단의 보조금)이 세분화되어 있지 않았기 때문에 2개년도의 평균치를 사용하여 그 금액만큼 전체 금액에서 차감한 자료를 사용하였다. 실제로 개인기부금 이외의 금액은 약 6%정도로 나타났

정부보조금(Grant)

정부로부터 받은 당해 년도 보조금이다.

정부보조금의 항목에는 국고와 지방비를 합한 복지관 운영비와 재가복지봉사센터 운영을 위한 경상보조금을 포함하며, 기타 부설 기관 운영비 보조금은 포함되지 않았다.

법인전입금(Confund)³⁰⁾

수탁법인의 연도별 법인전입금이다. 법인기여금이란 복지관 운영 재원 가운데 순수하게 법인에서 전입된 금액을 포함하며, 실비이용료 수입금은 제외한다.

비영리기관의 운영연수(year)

기관의 운영연도를 변수로 고려되어야 할 중요한 이유는 일반적으로 오래될수록 사업의 양, 종류, 종사자 수 등이 크며, 이에 따른 정부보조금 의존수요가 높을 것이라 가정하였다.

비영리기관 규모(size)³¹⁾

사회복지관의 면적 규모는 우리나라 사회복지관의 유형을 구분하는 기본단위로서 중앙·지방 정부 및 각급 행정기관, 통계자료에서 사용하는 가장 일반적인 구분단위이다. 면적이라 함은 사회복지관의 실사용 건물 연면적을 말하는 것으로 일반적으로 가형(600평 이상), 나형(300~600평), 다형(300평 미만) 등 3단계로 구분한다. 사회복지관의 면적이 본 연구의 변수로 고려되어야 할 가장 중요한 이유는 일반적으로 규모가 크면 클수록 사업의 양, 종류, 종사자 수 등이 크며, 이에 따른 정부보조금

다. 2000년 서울시 10개의 사회복지관 사례분석에 따르면, 정부보조금 대비 후원금 비율은 '가'형 사회복지관의 경우 25.5%, '나'형 사회복지관의 경우 25.5%, '다'형 사회복지관의 경우 20.4%로 나타났으며, 전체로는 28.1%로 나타났다. 이 때 사용한 후원금은 공동모금회나 기업복지재단의 지원금은 포함되지 않은 금액이다(최정혁, 2003)라고 설명하고 있다. 실제로 본 연구에서 사용한 데이터의 경우 정부보조금 대비 후원금 비율은 2000년 26%, 2001년 31%, 2002년 18%, 2003년 21%로 나타났다.

30) 서울시 사회복지관의 경우 사회복지관에 대한 관련 법령에 제시된 법인부담비율이 전체경비의 20%로 되어 있으나, 현실적으로는 사회복지관별 상이한 사업 예산 규모와 법인의 부담능력이 다른 실정이다(서울특별시 사회복지관 평가결과보고서, 2003; 신용규, 2002; 최정혁, 2003). 따라서 현실에서 법인전입금에 따라 정부보조금이 달라질 수 있는지를 알아보기 위해 변수로 선정하였다.

31) 서울시 사회복지관의 정부보조금은 사회복지관에 대한 관련 법령에 제시된 보조비율(전체경비의 80%)을 충족시키지 못하고 있다. 또한 실제 '사회복지관 및 재가복지봉사센터 운영관련 업무처리 요령안내(보건복지부)'에 따르면, 사회복지관 등급(2000년 이전은 1-4등급, 2000년부터는 가, 나, 다형)에 따른 대한 정부보조금 산출기초가 제시되어 있으나 실제로는 이에 따라 지급되고 있지 않다(신용규, 2002; 황성철, 2003; 최정혁, 2003). 그러므로, 현실에서 규모에 따라 정부보조금이 달라질 수 있는지를 알아보기 위해 변수로 선정하였다.

의존수요가 높을 것이며 이에 따른 소요예산의 안정적인 확보차원에서 현행 지원방식 보다는 새로운 지원방식을 선호할 가능성이 크다고 볼 수 있다. 즉 사회복지관 면적규모는 정부보조금 지급에 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다.³²⁾

비영리기관의 운영형태(wetak)

운영형태라 함은 정부(중앙, 지방정부)가 건립하여 민간에게 위탁하는 형태의 복지관을 위탁복지관이라 하고, 법인이 부지를 구입하여 법인의 예산으로 사회복지관을 건립한 경우 (일부 정부의 지원금이 포함된 경우도 있음)를 법인직영이라 한다. 위탁과 직영의 구분은 대지 및 건물의 등기상 소유권에 따라 구분함을 원칙으로 하였다. 운영형태에서 주목할 것은 법인직영의 경우 법인이 막대한 예산을 투입하여 사회복지관을 건립하고 지역사회복지에 참여함에도 불구하고 정부보조금, 법인 자부담 비율 등 위탁운영 복지관과의 차별성이 없으며 오히려 시설 유지 및 개보수비용의 경우, 위탁복지관은 중앙정부 및 지방행정정부에서 시안에 따라 지원하지만 직영복지관은 정부소유 건물이 아니라는 이유로 일체의 지원이 되지 않는 상황에 있다. 이렇게 볼 때, 직영복지관은 위탁복지관에 비하여 정부보조금이 의존 요구가 높을 것이며 나아가 지원방식에 있어서도 현행 방식 유지보다는 새로운 방식을 선호하는 경향을 나타낼 것이라고 가정할 수 있다. 결국 운영형태는 정부보조금 지원방식 선호에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인으로 작용할 것이라 가정하였다.

입지조건(region)

입지조건이라 함은 복지관의 건물이 위치하고 있는 지역적 특성을 말하는 것으로 지역적 특성에 따라 3단계로 구분하는데 임대아파트 단지, 일반주택 및 상가지역, 저소득층 밀집지역 등으로 구분하였다.³³⁾ 임대아파트 단지는 최초 건립부터 임대아파트 주민의 복수수혜를 목적으로 건립된 경우이며, 일반주택 및 상가지역은 일반주택가이거나 건립당시에는 저소득층 밀집지역이었지만 건립 후 개발로 인하여 아파트 및 공동주택지역으로 지역여건이 변화한 경우이다. 저소득층 밀집지역은 무허가주택 밀집지역 및 저소득층 밀집 산동네 등으로 보았다.

지역사회복지관의 중요한 운영 원칙 중의 하나는 ‘지역성의 원칙’이다. 이 지역성의 원칙에 의하여 임대아파트 단지에 입지 한 기관은 국민기초생활보장법에 의한 수급대상자를 대상으로 하는 서비스가 주류를 이루고 있는 반면 일반주택지역에 입

32) 사회복지관(기부의 대상처)의 규모가 큰 경우 정부지원금이 많아지게 되면 민간기부자들의 지렛대효과가 작용해서 민간기부를 증가시킬 수 있기 때문이다 (Schiff, 1985, Brooks, 1997;2000).

33) 신용규(2003)를 참조하여 구분하였다.

지한 사회복지관의 경우 상대적으로 저소득 및 수급대상자를 대상으로 하는 사업의 비중이 현저히 낮은 상황을 관련 선행연구들을 통하여 알 수 있다. 이는 사회복지관의 현실적 수입원 중 하나인 사회교육사업과 관련이 있으며, 이에 따른 입지조건별 정부보조금 지원방식 선호에 영향을 미칠 수 있는 요소가 충분히 있다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 저소득층 지역에 입지할수록 중산층 지역에 입지한 복지관에 비하여 정부보조금 의존 수요가 많을 것이며, 이러한 시각에서 사회복지관의 입지조건을 사회복지관의 특성으로 조작화하여 변수로 구성하였다.

국민부담률(rate)³⁴⁾

국민부담률은 조세와 사회보장기여금의 합계를 경상GDP로 나눈 것이다. 사회보장기여금이란 연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금), 건강보험, 산재보험, 고용보험의 합계액이다. 우리나라 국민부담률은 2000년~2003년 사이에 23.6%, 24.1%, 24.4%, 25.3%를 나타내었다. 이 변수는 각 변수들의 시간추세를 통제하기 위해서 사용한다.

IV. 실증분석 결과

<표 5>의 (모형 1)은 G2SLS random-effects IV regression(2단계 최소자승모형)의 추정결과이다.³⁵⁾ 정부보조금의 계수가 유의한 양(+)의 값을 나타내어, 정부보조금이 민간기부금에 미치는 영향이 분명히 존재하는 것으로 보인다. 즉, 정부보조금이 100만원 증가할 때, 민간기부금이 14만원 증가하고 있다는 것을 말해 준다. 또한 법인전입금의 증가도 민간기부금을 증가시키는 결과를 가져 왔고, 통계적으로도 유의미했다. 즉, 법인전입금이 100만원 증가할 때, 민간기부금이 11만원증가하고 있다는 것을 말해 준다.

34) 서울시의 사회복지예산비율 자료(2003년 10.2%)가 더 타당할 수 있으나, 2000년~2002년도 자료를 구할 수 없었으므로 국민부담율을 사용하였다.

35) Beck(2007)에서 지적되고 있는 바와 같이 기간이 짧고, 횡단면이 긴 패널(sort panel)을 사용하는 사회과학분야의 통계자료에서 Hausman 통계량이 RE방법을 기각하지 않는 경우는 거의 없다는 것이다. 또한 Camerson and Trivedi(2005)에서 논의되고 있듯이 통상적으로 계산되는 Hausman 통계량은 편의(bias)로 인하여 큰 값을 갖고 그 결과 random-effects 방법이 자주 지나치게 자주 기각될 가능성이 높다. 따라서 Camerson and Trivedi는 좀 더 일반적인 형태의 Hausman 가설 검정 방식을 권고하고 있다. 사회복지관 패널자료의 추정에 있어서 보다 더 근본적인 문제는 Hausman 가설 검정이 많은 데이터를 전체로 하는 하는 점근적 성격(asymptotic property)에 의존하고 있는 반면, 우리가 사용할 수 있는 데이터의 수는 횡단면으로는 84개이고, 시계열로는 4년 만을 누적한 패널자료이기 때문에 많은 개수를 추정해야하는 fixed-effects 방법의 효율성(efficiency)이 크게 떨어진다.

<표 4>정부보조금에 영향을 미치는 요인

종속변수(정부보조금) 독립변수	Coefficient (Std. Err.)
C (상수항)	-3.10e+09*** (3.06e+08)
법인전입금	0.1479378 (.0955692)
규모	-2.60e+07* (1.38e+07)
운영년수	585189.4 (1482080)
입지조건	5360724 (1.35e+07)
운영행태	-1.35e+07 (2.34e+07)
국민부담률	1.41e+10*** (1.24e+09)

정부보조금에 영향을 미치는 요인으로 법인전입금, 사회복지관의 규모, 운영 년수, 입지조건, 운영행태, 국민부담률을 가정하였으나, <표 4>에서와 같이 사회복지관이 규모, 국민부담률을 제외한 다른 변수들은 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 사회복지관의 규모가 클수록 국민부담률이 높을수록 정부보조금이 증가하는 것을 알 수 있었다.

(모형 1)과 (모형 2)의 도구변수로는 규모와 국민부담율을 사용하였다. 설명변수와 도구변수간의 낮은 상관관계(weak instruments)나 소표본에서 오차와 도구변수(instrumental variables)간의 상관관계(endogeneity)의 존재와 같이 도구변수의 적합성에 문제가 있을 수 있다. 따라서 정부보조금 모형에서 통계적으로 유의하지 않은 변수들은 제거하고, 통계적으로 유의한 변수를 도구변수로 사용하였다. 또한 이 모형의 경우 $R^2=0.606$ 이었기 때문에 이 모형에서 사용한 변수들(규모, 국민부담률)을 타당한 도구변수로 볼 수 있다.³⁶⁾

<표 5>의 (모형1)과 (모형 2)는 G2SLS random-effects IV regression과 First-differenced IV regression(1차 차분모형)의 추정결과이다. 정부보조금과 민간기부금

36) 이러한 문제에 대해 학자들이 다음과 같이 계속연구를 해오고 있으며, 방법에 대해 많은 논쟁이 있다. 대표적으로 Bekker(1994), Bound, Jaeger, & Baker(1995), Jeong & Maddala(1992), Nelson & Startz(1990a, b), Staiger & Stock(1997), Zivot, Startz & Nelson(1998) 등이 있다.

과의 관계는 계수가 유의한 양(+)의 값을 나타내어 정부보조금으로 인한 영향이 분명히 존재하는 것으로 보인다. 법인전입금, 국민부담률과 민간기부금과의 관계 역시 계수가 유의한 양(+)의 값을 나타내었다. 정부보조금이 많을수록, 법인전입금이 많을수록, 국민부담률일 클수록 민간기부금이 증가하는 것을 알 수 있었다.

<표 5> 정부보조금과 민간기부금과의 관계 실증분석 결과³⁷⁾

	모형 1 G2SLS random-effects IV regression	모형 2 First-differenced IV regression
종속변수 독립변수	Coefficient (Std. Err.)	Coefficient (Std. Err.)
C (상수항)	5813137 (1.37e+08)	-2.58e+07* (1.38e+07)
Grant (정부보조금)	0.1346471 *** (0.0219299)	0.1424282*** (0.0243533)
Confund (법인전입금)	0.1028405*** (0.0373511)	0.0786592* (0.0459645)
rate (국민부담률)	5.77e+07 (5.75e+08)	4.67e+09** (2.09e+09)

참고: R^2 : 0.2364, 0.3254

*, **, *** 는 각각 유의수준 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미함.

<표 6> 민간기부금과 정부보조금, 법인전입금과의 관계

	모형 1	모형 2
민간기부금과 정부보조금과의 관계	구인 (crowding-in)	구인 (crowding-in)
민간기부금과 법인전입금과의 관계	(+)관계	(+)관계

서울시 사회복지관의 자료를 사용해서 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다 .

첫째, 민간기부금과 정부보조금과의 관계는 정부보조금이 증가하면, 민간기부금이 증가하는 것으로 나타났다.

둘째, 민간기부금과 법인전입금과의 관계는 법인전입금이 증가하면, 민간기부금이 증가하는 것으로 나타났다.

37) 사회 복지관 평가시 심사항목은 노골적으로 매년 수탁 법인은 얼마나 자부담을 할 수 있는가 가 문제시 되고 있다. 수탁 법인의 재정능력에서 볼 때, 대부분의 사회복지법인은 자산의 액수는 적지 않지만, '연도별 법인 전입금'에서 매우 취약한 실정이다.

셋째, 정부보조금과 사회복지관의 규모 및 국민부담률과의 관계에서는 사회복지관의 규모가 클수록 국민부담률이 높을수록 정부보조금이 증가하였다.

넷째, 정부보조금과 기타 변수들과의 관계에서는 ‘비영리기관의 운영연수가 길수록 정부보조금이 증가, 운영행태가 위탁복지관일수록 정부보조금이 증가, 법인전입금이 많을수록 정부보조금이 증가, 저소득층밀집지역일수록 정부보조금이 증가한다.’는 주장은 기각되었다.

V. 결 어

본 연구에서는 정부보조금과 민간의기부에 대한 관계를 서울시 사회복지관의 자료를 사용해서 실증 분석하였다. 본 실증 분석의 결과에서 약 100만원의 정부보조금이 약 14만원의 민간기부금을 증가시키는 약한 수준의 구인효과(crowding-in effect)가 나타났다. 이와 같은 결론은 순수공공재 이론에서 설명하는 구축효과와는 상치되는 결과이다.

그러나 ‘사회복지 서비스를 제공하는 목적’을 위한 민간의 자발적 기부가 동일한 목적의 재정지원으로 인해 감소되기 보다는 오히려 증가한다는 현상을 우리 사회 전반에서 나타난다는 결론을 내리기는 어렵다. 왜냐하면, 본 연구의 실증분석 결과는 서울시 사회복지관이라는 특정한 지역의 자료를 이용한 분석이기 때문에 한계를 가지고 있기 때문이다.

그러므로 사회복지에 대한 민간 기부가 재정보조금에 의해 구인효과를 갖는다는 신뢰성 있는 결과를 얻기 위해서는 전국의 자료를 이용한 연구가 필요하다. 그리고 왜 정부보조금이 민간 기부를 구인하는 효과를 가져왔는지에 대해서는 좀 더 심도 있는 연구가 필요한 실정이다. 우선 민간 기부의 동기적 측면에서 정부보조금이 민간 기부의 구인효과를 가져왔는지를 논의할 수 있으나, 이에 대한 심도 있는 후속 연구가 수반되어야 한다.³⁸⁾ 또한 정부보조금이 증가하면서 그에 대한 대응투자를

38) 정부보조금과 민간기부의 관계는 서로 다른 나라들에서 상이하게 나타날 수 있을 뿐 아니라 사회복지와 다른 분야인 예를 들어 환경, 또는 문화예술 분야 등에서도 상이하게 나타날 수 있다. 정부보조금과 민간기부금의 관계는 순수공공재 이론에서 출발하고 있지만 아직은 이들 간의 구축효과, 또는 구인효과에 대한 문제는 실증 분석의 문제로 남아 있는 경향이 강하다 (Warr 1984, Bergstrom et. al., 1986, Roberts 1984, Kingma 1989, Andreoni 1990 and 1993, Payne 1998). 그리고 일부에서는 구인효과가 나타나는 경로를 설명하고 있지만 자료를 구할 수 없는 제약 등으로 인해 아직은 일반화된 이론으로 받아들여지기는 어려운 실정이다 (Brooks, 1997, 2000).

요구하였기 때문에 복지관들이 법인전입금과 민간기부금을 적극적으로 드라이브한 측면이 강하기 때문에 구인효과를 일으킬 수 있다는 해석을 할 수 있다. 그러나, 현실에서는 서울시 사회복지관의 경우 법령이나 지침으로 구체적인 정부보조금에 대한 대응투자를 정하고 있지 않기 때문에 이러한 해석에 대해서도 추가연구가 더 필요하다고 사료된다.

따라서 본 연구의 분석에 의하면 어떠한 경로를 통해서든 정부재정이 개인의 자발적 기부를 구인하는 효과를 확인할 수 있었다. 따라서 정부보조금이 오히려 민간의 자선적 기부를 감소시켜 사회복지단체에 대한 지원을 통해 사회복지서비스의 공급을 늘리려는 정부보조금의 효과를 떨어뜨리게 된다는 주장(구축효과 가설)은 서울시 사회복지관의 경우에는 성립되지 않는다는 잠정적인 결론을 얻게 되었다. 그러나, 서울시 소재 사회복지관만을 대상으로 하였기 때문에 본 연구의 결과를 전국 사회복지관으로 일반화하는데는 문제가 있다는 한계를 가진다. 그리고 본 연구는 자료의 제약으로 인해 기업기부금을 제외한 개인(민간)의 기부금만을 대상으로 하였기 때문에 기업의 기부를 포함하는 경우에 과연 이런 실증분석의 결과가 어떻게 달라질 것인지에 대한 여지를 남기고 있다.

[참고문헌]

- 박태규, 「폴뿌리 기부문화 의의와 활성화를 위한 과제」, 2006년 11월 가톨릭사회복지협의회 30주년 기념심포지움 발표자료.
- 서울시 사회복지관 평가자료, 서울시 사회복지관 협회 내부자료, 2000-2003.
- 신용규, 「사회복지관 특성이 사회복지관 정부보조금 지원방식 선호에 미치는 영향에 관한 연구」, 숭실대학교, 석사학위논문, 2003.
- 유종훈, □ 법인설립과 복지시설 운영론□, 유평출판사, 2004.
- 조선주, 「공공재의 민간공급에 관한 연구 : 개인의 기부행태에 관한 두 가지 실증분석을 중심으로」, 연세대학교, 박사학위논문, 2006.
- 최성혁, 「종합사회복지관의 표준운영비 산출에 관한 연구」, 중앙대학교, 석사학위논문, 2003.
- Abrams, Burton A., and Mark Schmitz, "The Crowding Out Effect of Government Transfers on Private Charitable Contributions," *Public Choice*, Vol.33, No 1, 1978, pp.29-39.
- _____ and _____, "The Crowding-Out Effect of Governmental Transfers on Private Charitable Contributions. : Cross-section Evidence," *National Tax Journal*, Vol. 37, No.4, 1984, pp.563-568.
- Amos, O. M., "Empirical Analysis of Motives Underlying Individual Contributions to

- Charity,” *Atlantic Economic Journal*, Vol.10, No.4, 1982, pp.45-52.
- Andreoni, James, “Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving?,” *Economic Journal*, Vol. 100, No.401, 1990, pp.464-77.
- Brooks, Arthur C., “Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits?,” *Public Administration Review*, Vol.60, No.3, 2000, pp.211-218.
- _____, “Improving the orchestra's revenue position: practical tactics and general strategies. Symphony Orchestra Institute research studies series 1. Evanston, IL: Symphony Orchestra Institute,” 1997.
- Brown, E. & H. Lankford, “Gifts of money and Gifts of Times: Estimating the Effect of Tax Prices and Available Time,” *Journal of Public Economics*, Vol.47, No.3, 1992, pp.321-341.
- Connolly. L.S., “Does External Funding of Academic Research Crowd Out Institutional Support?,” *Journal of Public Economic*, Vol.64, No.3, 1997, pp.389-406.
- Khanna, Jyoti and Todd Sandler. “Partners in Giving: The Crowding-In Effects of UK Government Grants,” *European Economic Review*, Vol. 44, No. 8, August 2000, 1543-1556.
- Kingma, R. B., “An Accurate Measurement of The Crowded-out Effects, Income Effects, and Price Effects for Charitable Contributions,” *Journal of Political Economy*, Vol.97, No.5, 1989, pp.1197-1207.
- Menchik ,P., Weisbrod, B., “Volunteer Labor Supply,” *Journal of Public Economic*, Vol.32, No.2, 1987, pp.159-183.
- Park,T.K., “An Economic Analysis on Charitable giving behavior in Korea,” 5th ISTR Conference, Cape Town, South Africa, July 7-11, 2002.
- Payne, Abigail., “Measuring the Effect of Federal Research Funding on Private Donations at Research Universities: Is Federal Research Funding More than a Substitute for Private Donations?,” *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, No. 5-6, November 2001, 731-751.
- Rose-Ackerman, Susan, *The Economics of nonprofit institutions: studies in structure and policy*, New York: Oxford University Press, 1986.
- Schiff, Jerald., “Does Government spending crowding-out Charitable Contributions?,” *National Tax Journal*, Vol.38, No.4, 1985, pp.535-546.
- <http://www.beautifulfund.org/>

[Abstract]

An Economic Analysis on Private Giving and Government Grants :
Based on Empirical Studies of Social Welfare Centers in Seoul

Sun Joo Cho·Tae Kyu Park

This paper extends a theoretical model of the crowding out hypothesis, whereby government grants to a public good displace private giving, to illustrate how won-for-won crowding out is possible even when individuals regard their own giving and government grants as imperfect substitutes. For the purpose of testing, it is used '2SLS Method' and 'First Difference Estimation Method' are applied. The panel data of 84 social welfare centers in Seoul suggests that every increase in government grants by one million won causes private giving to social welfare centers to increased by 140 thousand won. If anything, some evidence shows crowding-in effect of private giving by government grants for social welfare centers in Seoul.

Keyword : Private giving, grant, crowding-out effect, crowding-in effect, 2SLS,
First Difference Estimation

JEL Code : D64, H49