

# 政策金融의 活用을 통한 지역사회복지관 財源開發

문선화(부산대 사회복지학과 )  
이상호(부산대 사회복지학과 석사 수료)

## 1. 緒論

우리나라는 지난 30여년 동안의 급속한 産業化에 따른 많은 問題가 발생하였으며, 이를 해결하기 위한 많은 노력들이 그동안 진행되어 왔다. 특히 '80년대 이후 폭발적으로 늘어나고 있는 국민들의 福祉需要는 복지국가로서의 責任과 義務를 다 하도록 요구하고 있다. 이와같은 복지욕구에 일차적으로 그리고 직접적으로 對應하고 있는 곳으로는 전국의 사회복지관을 포함한 각종의 사회복지시설들이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 '90년대에 들어서면서 정부에서도 低所得層 零細民들의 生活向上 및 그들의 問題解決에 관심을 가지고 특히 영세민밀집지역에 사회복지관 건립정책을 적극적으로 추진하고 있으며, 1994년 6월 현재 전국에는 200개가 넘는 사회복지관이 운영되고 있고 관련자료에 의하면 1996년도 까지 248개로 增設할 계획이므로 앞으로도 그 수는 더욱 늘어날 전망이다.<sup>1)</sup>

이러한 수적 증가에 비하여 사회복지관들은 여러가지 문제에 逢着하고 있으며 그중에서도 특히 재정적 어려움은 사회복지관들의 현상유지를 어렵게 할 뿐만이 아니라, 충분한 裝備나 人力을 확보하지 못하는 與件과 상대적으로 劣惡한 관련 중사자들에 대한 처우 등의 일차적인 原因으로 작용하고 있다. 또 이와같은 재정적인 열악함은 결과적으로 지역사회에 필요한 相關사업의 수행에도 相當한 阻礙을 초래하였다고 볼 수 있으며, 이는 여러 調査나 研究를 통해서도 이미 알려진 주지의 사실이다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 무엇보다도 정부의 劃期的인 豫算增額이 우선적으로 이루어져야 될 것으로 보지만, 그동안 정부는 選別主義 또는 니드(needs)의 優先順位에 따라 제로섬 베이스(zero sum base)에 입각한 예산편성이 아닌 綜合豫算主義의 예산편성방식에 따른 재정의 밸런스(balance) 및 增分主義에 입각한 예산을 편성해 왔다.<sup>2)</sup> 그러므로 당분간은 정부의 획기적인 예산증액을 기대할 수는 없을 것으로 보인다.

그러나 사회복지관은 계속 늘어날 전망이며 국민들의 사회복지관에 대한 期待水準도 이미 크게 增加된 趨勢에 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 정부로서는 이

1) 보건복지부, 사회복지관 증설계획, 1988.

2) 愼燮重, 韓國社會福祉政策論 (서울:大學出版社, 1993), p.177.

를 현상에서 무시하기 보다 우선 사회복지관의 재정에 대해 가능한 代案을 마련해야 할 것이다. 사회복지관에 대한 대안으로서는 현재의 제도 내에서 가능한 자원을 동원하는 방안 즉 정부가 할 수 있는 다른 間接的인 支援을 模索해 보아야 한다는 것이다.

『사회복지법인 재무회계규칙』에서 사회복지관의 收入項目으로 포함시킬 수 있는 것으로는 ① 재산수입 ② 사업수입 ③ 보조금수입 ④ 기부금 ⑤ 借入金 ⑥ 전입금 ⑦ 이월금 ⑧ 잡수입 등이 있다. 그 중 본 연구에서는 사회복지관에서 사용할 수 있는 借入金 항목을 가능한 대안으로 選擇하여 이것에 대해 정부에서 제공할 수 있는 간접적인 지원방안을 논의해 보고자 한다. 즉 사회복지행정 및 사회복지활동을 구체화시키는 재원증의 한가지인 민간사회복지기관 및 사회복지시설에 대한 長期·低利의 貸付金を 적극 활용함으로써 기관의 재무상태를 개선시키는 효과를 거둘 수 있다는 생각이다.

그리고 그 재원의 개발이 가능하다고 생각되는 것으로는 사회복지부문에 대한 지원금융의 차원에서 현재 우리나라의 수출제조업체나 유망중소기업들 혹은 기타 일반제조업체들이 받고있는 것과 유사한 조건으로 政策金融의 지원을 받는 방안 즉 福祉政策金融의 개발, 100兆가 넘는 각종 年金·基金 중에서 사회복지를 위한 목적사업에 활용될 수 있는 자금 등 여러가지가 있을 수 있지만 본 연구에서는 정책금융 즉 사회복지부문에 대한 지원금융으로서의 福祉政策金融의 개발과 그 활용에 초점을 맞추고 이를 논의해 보고자 한다. 따라서 본 연구에서는

첫째, 사회복지관이(확대하면 사회복지분야에서) 어떻게 上記의 정책금융을 활용할 수 있느냐하는 다시말하면 사회복지관이 이러한 정책금융을 使用할 수 있다는 名分이나 資格에 대한 妥當性을 밝히고

둘째, 정책금융의 활용에 앞서 法的, 制度的으로 필요한 先決課題나 問題點을 찾아 그 代案을 提示하고

셋째, 經濟的인 側面에서 살펴볼 때 이로인해 派生될 수 있는 肯定的인 혹은 否定的인 影響이나 效果 등에 대한 분석, 그리고 사회복지관의 운영효과를 설명하고

마지막으로, 비록 長期·低利라고는 하지만 정부보조금과는 성격이 다른 貸付金이므로 언젠가는 갚아야 할 자금이고 따라서 지금까지 補助金에 익숙해있던 사회복지관의 운영을 책임지고 있는 관리자로서는 앞으로 어떠한 運營方針이나 姿勢를 가지는 것이 필요한가? 그리고 자금의 사용에 대한 管理 監督은 어떻게 할 것인가? 하는 점 등을 논의하는 데에 目的을 두고 있다.

한편, 본 연구는 정책자금의 활용을 모색함에 있어 財源의 開發에만 주로 초점을 맞추고 논의를 진행하였기 때문에, 그러한 자금을 「어떻게 사용할 것인가?」 그리고 「어떻게 갚을 것인가?」에 대한 즉 자금의 使用方法과 償還戰略 등에 대해서는 사회복지관에 대한 복지정책금융이 아직 우리나라에서는 구체적으로 실시되고 있지 않으므로 현재로서는 필요한 檢證이 이루어 질 수 없어 충분한 논의를 진행시키지 못한 限界가 있다.

## II. 사회복지관事業과 財源調達(생략)

1. 社會福祉機關의 役割 및 機能과 財源의 確保
2. 財源調達의 重要性

## III. 政策金融의 意義,種類 그리고 現況(생략)

1. 政策金融의 意義와 性格
2. 政策金融의 種類와 그 內容
3. 現況

## IV. 政策金融의 對象으로서의 사회복지관사업

### 1. 사회복지관의 政策金融 活用の 妥當性.

사회복지서비스의 목적은 문제를 해결하는 데 있으며, 그 목적은 自立일 수 있고 再活,更生일 수도 있다. 그리고 享樂 등의 부도덕한 생활태도를 가질 수 있는 사람들에게 건전한 休息을 취하고 건강한 삶을 營爲하도록 이끄는 보다 차원높은 목적을 지닌 사회복지서비스도 있다. 이러한 諸 사회복지서비스들은 國民經濟에 있어서의 生産的인 側面과도 일정한 관련이 있다고 보아야 할 것이다. 즉 사회복지서비스는 생산적인 서비스인 것이다. 그러므로 사회복지부문에 대한 지원을 확대하는 것은 國民經濟에 있어서의 生産的인 요소에 投資하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 국가적, 사회적 측면에서의 正과 負의 效果라는 觀點에서 이러한 투자의 效果를 評價해 볼 경우, 그 有用性이나 寄與度에 있어서는 기업의 부가가치창출, 외화획득, 고용증대의 효과 등에 못지않는 것이다.

특히 '80년대와 '90년대에 이르러서 産業化의 필연적인 結果로 인하여 발생하고 있는 많은 사회적 문제들은 이미 그 社會的인 費用을 감당하기 어려울 정도의 많은 支出을 요구하고 있고 이점과 관련하여 사회복지관의 기능과 역할의 수행은 더욱 중요하게 되었다. 그리고 현재와 같이 많은 사회적 비용을 요구하는 각종 사회문제들에 대해서 이를 예방하고 해결하기 위한 效果的인 對應策을 강구하지 않을 수 없는 바, 그 사회적 비용의 效率的 支出이란 측면에서 그리고 그러한 사회문제들에 대해 대응하는 效果의 측면에서 보더라도 사회복지관은 活用的 價値가 매우 높다고 볼 수 있다. 그러므로 이러한 점에서 사회복지관의 적극적인 활용은 적절한 것이며, 재정적인 어려움을 겪고 있는 많은 사회복지관들에 대해 지

원을 하고 그 사업을 活性化시키는 것은 當然한 것이다.

그러나 지금과 같은 지원체계 하에서는 정부로서도 재정지원에 限界가 있으므로 정책금융이 유용한 代案으로 제시될 수 있다. 따라서 사회복지관에 대한 정책금융의 지원으로서 例를 들어 사회복지관에서 적극적으로 펼치고 있는 환경문제에 대한 대응을 勘案하여 앞에서 언급한 특별시책부문의 지원자금 중 환경오염방지 기금에서의 일정한 지원을 상정하여 볼 수 있고, 사회복지관에서 실시하고 있는 직업보도·개발교육 및 훈련 등과 관련하여서는 직업훈련촉진기금에서 사회복지관에 대해 정책금융의 지원을 제공할 수 있을 것이다.

## 2. 사회복지관사업의 經濟的 效果性和 政策金融의 支援

### 1) 政策金融과 사회복지관사업의 經濟的 效果性

사회복지관사업을 경제적인 관점에서 즉 國民經濟에 있어서의 寄與度라는 측면에서 살펴볼 경우에도 사회복지관사업은 나름대로 우리나라 경제에 충분히 이바지하는 바가 있음을 알 수 있다. 이에 대해서는 다음과 같은 몇가지 점에서도 그 根據를 분명히 확인해 볼 수가 있다. 그러므로 사회복지관은 경제성의 측면에서도 정책금융의 지원대상으로서의 資格을 충분히 가지고 있다고 할 수 있을 것이다.

(1) A.C.Pigou는 經濟的 厚生の 客觀的 對象物로서 國民分配分(national divided) 또는 國民所得을 들고 거기에 대해 다음의 세가지 命題를 설정하고 있다. 즉 『어떤 사회에 있어서 ① 國民分配分の 平均量이 크면 클수록 ② 국민분배분 중 가난한 사람에게 돌아가는 몫이 많으면 많을 수록 ③ 국민분배분의 年年의 크기와 가난한 사람들에게 돌아가는 국민분배분의 年年의 크기에 있어서 變動이 적으면 적을 수록 경제적 후생은 커져간다.』라고 하여 『첫째, 國民所得의 增大가 바람직하고 둘째, 국민소득의 平等分配가 바람직하고 셋째, 국민소득의 安定이 바람직하다』고 하였다.

그러나 요즘 우리사회의 여러 현상과 문제점들을 살펴보면, 분배의 불평등구조는 점점 더 심화되어 가고 있고 빈부의 격차는 더욱 벌어져 계층간의 違和感이 조성되고 있으며 이로인하여 사회통합의 실현은 물론 所得의 公正分配 내지는 再分配를 통한 경제정의의 실현도 멀어져만 가고 있음을 느낄 수 있다. 따라서 재정적 어려움을 겪고있는 사회복지관들에 대해서 정책금융의 지원을 제공하여 그들의 사업을 活性化시켜 이러한 경제적, 사회적 문제들을 解決해 나가는 데 앞장서게 하는 것도 昨今の 여러 문제들을 해결해 나가는 데 있어서 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 즉 사회복지관들이 정책금융의 지원을 받게 된다면 이는 지역사회에 대한 사회복지관의 役割과 機能 그리고 기관이 지니고 있는 社會的 意味 등으로 미루어 보아 성장의 裏面에 있는 分配라는 측면에서나 資源의 最適配分 및 經濟的, 社會的 厚生の 極大化라는 측면에서 살펴보더라도 분명히 건전한 사회 및 경제구조등을 이루는 데 肯定的인 作用을 할 것이기 때문이다.

(2) 현대국가의 여러 財政政策 중에는 경기가 過熱되면 그 과열을 自動的으로

막고 경기가 下降하면 그것이 지나치지 않도록 자동적으로 방지하는 장치가 있는데 그러한 장치를 自動安定化裝置(built-in stabilizers, automatic stabilizers)라고 하며,경기의 변화와 반대방향으로 움직이는 사회보장지출금을 그 수단 중의 하나로 採擇하여 활용하고 있다.따라서 사회복지관에 정책금융을 지원하면서 그 정책금융을 위에서 언급한 자동안정화장치에서의 사회보장지출비와 같은 수단으로 그 運營을 해 나간다면,이는 경제적으로 볼 때 사회보장지출금의 성격인 경제의 자동안정화장치의 역할 즉 景氣循環曲線(cycle)의 진폭과 주기를 조절하는 데 이바지하는 效果를 가져올 것이다.

(3) '60년대와 '70년대를 거치면서 진행된 産業化로 인하여 '80년대 이후 급격히 증가하기 시작한 外部不經濟의 效果(external diseconomy)는 '90년대에 접어들면서 더욱 深化되어 이로인한 社會的 費用의 지출이 경우에 따라서는 시장기구에 의한 資源의 最適配分을 歪曲하는 정도에 까지 이르렀다.이에대한 하나의 단적인 例로서는 환경오염으로 인하여 콜라 등의 음료수가격 만큼이나 비싼 생수를 사먹는 요즘의 현실을 들 수 있을 것이다.따라서 이러한 현상들에 대해 기존의 사회복지관들이 활발하게 행하고 있는 여러 활동 중 환경운동 같은 것을 대입하여 본다면 그들은 외부불경제를 줄이기위해 노력하고 있는 것이 되며 이것은 경제적인 관점에서 즉 국민경제에 대한 기여도라는 측면에서 살펴보다라도 제조업의 부가가치창출이나 GNP의 증가에 버금가는 肯定的인 效果를 가져오는 것이 되므로 정책금융의 대상으로서의 그 資格을 충분히 가지고 있다고 보아야 할 것이다.

(4) 사회복지관은 종합적인 사회복지사업을 통한 저소득층의 자립능력 배양 및 증산층으로의 유도라는 目標를 가지고 있으며,職業訓練 및 副業斡旋의 필요성이 있는 가정과 주민을 그 사업의 對象 중의 하나로 하고 있다.따라서 사회복지관은 그 역할로서 저소득층 주민들을 위한 직업훈련과 부업의 斡旋 또는 中繼를 하는 媒介體로서의 직업안정센터의 기능을 담당하여야 한다.이러한 점에서 기존의 사회복지관들을 방문해보면 흔히 취업정보실이나 장애인,노인 등의 공동작업장을 볼 수 있다.그런데 이를 사회복지의 측면이 아닌 경제적인 관점에서 그 意味를 살펴보면,취업정보실의 경우 국가경제의 최종목표 중의 하나인 고용문제와 관련이 있으며 공동작업장은 생산 즉 부가가치의 창출이나 GNP의 증대와 관련이 있다고 볼 수 있다.

현대경제에 있어서 증대문제의 하나는 고용문제이다.선진제국에서는 產出量의 增大보다는 失業의 解消가 더욱 중요한 정치 경제적 문제로 取扱되고 있고 이 점에 있어서는 우리나라도 예외가 될 수는 없다. 따라서 사회복지관에서 운영하는 취업정보센터는 失業의 解消에 기여하는 것이며 이는 곧 국가생산량의 증대로 연결되는 것이다.또한 공동작업장의 경우를 살펴보면 대부분 그 작업물량을 제조업체로부터 수주받고 있는데 제품공정의 단계를 불문하고 이는 분명히 사회복지관이 있음으로 인하여 나오는 국가경제의 附加價值 創出이며 특히 그 제조업체가 수출제조업체일 경우에는 그들의 상대적인 저임금으로 인한 輸出價格 引下의 效

果를 보고 있으며 이는 제품의 國際競爭力 強化와 직결된다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 사회복지관에 대한 정책금융의 지원으로 그 사업의 活性化를 圖謀하는 것은 경제적인 관점에서 보더라도 결코 국민경제에 있어서의 소비적인 지출에 자원을 투자하는 것이라고 볼 수 없다.

### 2) 政策金融의 支援으로 因한 經濟的인 側面에서의 否定的 效果

경제적인 측면에서의 否定的인 效果로서 가장 우려되는 것으로는 정책금융의 지원으로 인한 通貨膨脹으로 인플레이션(inflation)의 유발 가능성을 들 수 있다. 그러나 이는 우리나라의 경제규모로 보아 그렇게 우려할만한 정도가 아니라고 생각하며 그 이유를 다음과 같이 설명할 수 있다.

예를 들어 전국의 사회복지관들에 대한 정책금융 지원의 총 규모를 500억과 700억원의 두가지 정도를 假定하고, 이에 대해 통상적인 우리나라의 限界消費性向 ( $\Delta C/\Delta Y$ ) 0.7을 적용하여 이를 Keynes의 乘數理論에 대입시켜 그 인플레이션 유발 효과를 계산해보면 약 1,666억 여원과 2,333억 여원의 통화팽창요인이 발생하게 된다. 그러나 이는 어디까지나 중앙은행의 發券力에 의한 本源通貨의 증발일 경우의 인플레이션효과를 계산한 것이므로 사회복지관에 지원되는 정책금융이 100% 중앙은행의 本源通貨 즉 100% 韓銀特融과 같은 것이라고는 볼 수 없기 때문에 실제상황에 있어서는 상당한 差異가 있을 것이다. 그리고 앞에서 언급한 사회복지관 사업의 여러 긍정적인 효과 및 그 유용성 등을 감안해 본다면 설령 지원금융이 100% 중앙은행의 本源通貨라 할지라도 그 인플레이션효과를 두고 결코 과다한 금액이라고 할 수 없으며 이런 정도의 지원을 통해 사회복지관사업을 활성화시켜 그 사업의 효과를 충분히 거두게 할 수만 있다면 그에 따른 이런 정도의 부정적 효과는 감수해야 할 것이며 또한 우리나라의 경제규모로 보아도 이런 정도의 통화팽창 수준은 충분히 흡수할 수 있는 여력이 분명히 있다고 생각한다.

따라서 경제적인 측면에서의 각종 효과들을 살펴보더라도 사회복지관에 대한 정책금융의 지원은 適切한 것이며, 이를 재원으로 활용하여 사회복지관의 여러 事業들을 活性化시키도록 하는 것은 妥當하다고 볼 수 있다.

### 3. 福祉金融의 事例 : 日本의 境遇(생략)

## V. 사회복지관 財源으로서의 政策金融 活用

일본에서의 福祉金融은 그 支援對象에 있어서 주택, 생활환경정비, 厚生福祉, 文教, 중소기업, 農林漁業, 國토보전, 火災復舊, 도로, 운수, 통신, 지역개발, 기간산업, 무역, 경제협력 등 廣範圍하고 包括的인 支援分野를 선정하고 있는 데 비해 우리나라의 정책금융은 일부 분야에 偏重된 지원을 제공하고 있다. 따라서 우리나라의 정책금융도 사회복지분야를 포함하는 福祉政策金融으로 나아가야 할 것으로 보며 그 실시효과에 있어서도 일본의 예를 참고하여 보면 政策混合 즉 policy-mix로서 금융적 수

단을 보조적으로 활용함으로써 사회복지분야에 대한 재정의 負擔을 덜어줄 수 있을 뿐만 아니라 그 效率性에 있어서도 분명히 肯定的인 作用을 하게 될 것이다. 그러나 복지정책금융의 실현을 위해서는 다음과 같은 여러가지 사항들에 대한 檢討가 있어야 할 것으로 보며 또한 과제나 문제점들에 대해서도 역시 필요한 補完이 이루어져야 할 것이다.

### 1. 福祉政策金融의 實施에 필요한 所要財源의 確保

사회복지관(사회복지분야)에 대한 정책금융의 지원을 실시하려면 財政投融資의 擴大는 물론 기존의 대출재원의 확대와 함께 追加的인 貸出財源의 確保도 역시 필요할 것이다. 따라서 추가적인 대출재원의 확보를 위한 방안도 강구되어야 할 것으로 본다.

일본의 福祉金融의 경우를 살펴보면 재정투융자부문에서 소요되는 대출자금으로는 정부의 一般會計出捐과 郵便貯金 그리고 각종 年金 및 基金 등의 보험료, 적립금, 사회보험예탁금 등을 포함한 「福祉目的의 貯蓄制度」 등에서 필요한 자금을 광범위하게 흡수하여 이를 활용하고 있고, 기타 地方公共團體에서도 정부의 지원자금과는 별도로 자체적으로 마련한 대출재원도 활용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우에 있어서는 일본에서의 郵便貯金과 같은 대규모 자금의 흡수창구가 아직 貧弱하고, 지방자치단체의 재정도 대출재원을 마련할 수 있을 만큼 넉넉하지가 못하므로 본 연구자는 다음과 같은 소요재원의 확보방안을 提示해 보고자 한다.

우선 中央銀行의 협조를 받아 대출재원을 마련하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉 韓銀特融으로서 장기·저리의 대출재원을 지원받아 이를 소요재원으로 활용하는 것이다. 이는 지금까지의 한국은행의 자금운영이나 기존의 정책금융이 소요자금을 調達했던 窓口 등으로 미루어 보아 정책적인 측면에서 方針을 정하고 이를 실천할 강한 意志만 있다면 충분히 가능할 것으로 생각된다. 다만 이 방안의 한가지 短點으로는 중앙은행의 發券力에 따른 本源通貨의 증가로 인한 인플레이션의 유발인데 앞에서도 언급했듯이 이런 정도의 부작용은 감수해야 할 것이다.

둘째, 일본의 경우와 마찬가지로 우리나라의 각종 年金·基金의 保險料, 積立金, 預託金 등의 자금들에 대해서도 지금까지의 일정한 運用方式 즉 社會間接資本의 擴充이나 産業資本의 形成 등을 爲主로한 특정 부문에 偏重된 運用 방식에서 脫皮하는 것이다. 그리고 그 자금의 운용방향을 昨今の 심각하게 대두되고 있는 社會問題들에 대한 對應으로 전환하여 이를 적극적으로 활용하도록 함으로써 복지정책금융의 소요재원으로 活用하는 것이다.

세째, 새로운 대출재원의 개발을 위해 각종 복지목적의 저축제도를 새로운 金融商品으로(혹은 金融制度로서) 개발하는 방안이다.

네째, 가능하다면, 사회복지분야의 지원을 목적으로 하는 公債의 發行을 검토해 볼 수 있다. 공채의 발행은 機會費用이 낮거나 거의 없는 수단으로서 경제적으로 보아

도 인플레이션의 유발가능성이 없고 오히려 인플레이션의 시기에는 통화환수의 효과를 기대할 수 있는 것이며 금리면에 있어서도 공채의 장기·저리와 정책금융의 장기·저리는 서로 부합하는 것으로 여러가지 측면에서 肯定的인 效果를 기대할 수 있는 長點이 있다.

다섯째, 1996년 부터 시행될 예정으로 있는 민간주도의 공동모금을 통해 형성되는 자금 중 일부를 기금화하여 이를 대출제원으로 활용하는 방안을 그때 가서 고려해 볼 필요가 있다.

그리고 앞에서 언급한 여러 방안들이 실질적으로 현실화되기 위해서는 필요한 特別法의 제정이나 개정 혹은 각종 關連 施行令과 規定들의 개정 등을 포함하는 法的, 制度的인 諸般措置들이 정부의 政策的인 次元에서 반드시 뒷받침되어야 할 것이다.

## 2. 福祉政策金融의 償還을 考慮한 組織의 改編

복지정책금융을 사회복지관에서 활용함에 있어 사회복지관에서는 자금의 償還戰略을 수립하여야 할 것이다. 그러나 기존의 사회복지관들이 운영하고 있는 組織과 그들의 業務內容 중에는 자금의 償還戰略 수립과 연계할 수 있는 특별한 근거를 찾아볼 수가 없다. 따라서 기존의 사회복지관 조직으로는 자금의 상환전략 수립이 용이하지 않으므로 현재의 組織을 改編할 필요성이 있으며 이는 결국 經濟性과 生産性을 확보하여 용자금의 상환능력을 보유하는 것으로 연결되어야 할 것이다. 그러므로 용자금의 상환을 위해 기존의 사회복지관들의 수익사업을 위한 부서와는 別途로 다른 사업부서를 設置할 필요가 있으며, 그 부서에서는 용자금의 상환을 위해 經濟性과 生産性을 확보할 수 있는 그리고 사회복지관에서 수행하는 사회복지사업으로서의 본래의 趣旨와도 일정한 關連이 있는 사업을 擔當하도록 해야 할 것이다.

## 3. 사회복지관의 信用補完과 指定業種의 變更

### 1) 사회복지관의 信用補完

사회복지관에 대한 정책금융의 지원을 실시하는 과정에서 발생할 수 있는 問題點으로는 우선 사회복지관의 擔保能力이 부족하거나 혹은 없을 경우를 들 수 있을 것이다. 즉 사회복지관에서 정책금융의 지원을 받기 위해서는 우선 금융기관을 비롯한 각종 대여기관들로부터 담보의 제공을 요구받을 것이며, 이 과정에서 물론 자체적으로 금융기관으로부터의 信用問題를 해결할 수 있는 사회복지관도 있겠지만 그렇지 못할 경우에는 이를 制度的으로 補完해 주는 장치가 필요할 것이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 두가지 方案을 생각해 볼 수가 있다.

첫째, 정부나 지방자치단체에서 담보능력이 脆弱한 사회복지관에 대해 保證을 서는 방안이다. 그러나 이 방안은 부실채권이 발생했을 경우 그 負擔을 정부나 지방자치단체에서 모두 져야하기 때문에 재정이 취약한 지방자치단체에서는 수용하기가 쉽지 않을 것이다.

둘째, 현재 시행되고 있는 中小企業의 「信用補完制度」를 활용하는 방안이다. 이 제도는 擔保力이 취약한 중소기업의 신용을 보완해 주는 裝置로서 정책금융의 지원이 실시될 경우 필요한 相關규정의 보완 등이 이루어진다면 사회복지관에서도 이 제도를 충분히 활용할 수 있을 것으로 생각된다. 中小企業의 信用補完制度로서는 다음과 같은 것들이 있다.<sup>3)</sup> (1) 信用保證基金의 信用保證 (2) 技術信用保證의 信用保證 (3) 銀行의 支給保證

그리고 이러한 복지정책금융은 사회복지를 위하여 제공되는 일종의 特惠金融이기 때문에 資金의 使用管理를 비롯하여 적절한 事後管理가 반드시 이루어져야 할 것이다.

#### 2) 指定業種의 變更

사회복지관들이 정책자금의 지원을 받는 데 있어서 우선 해결해야 할 課題로서는 業種指定에 대한 問題點을 들 수 있다. 현재 국세청 및 상공자원부 등의 업종분류표를 살펴보면 사회복지관은 그 업종이 서비스업종으로 되어있다. 경우에 따라서는 이것이 매우 당연한 것으로 보일 수도 있지만 일본의 福祉金融과 같은 지원체계가 아직 현실적으로 확립되어 있지 않은 우리나라의 實情으로 볼 때 이점은 사회복지관이 정책금융의 지원을 받는 과정에서 중대한 걸림돌로 작용하게 될 것이다. 즉 현재 운영되고 있는 정책금융을 그 支援趣旨나 制度의 運營이란 측면에서 살펴볼 때 서비스업종은 정책금융의 지원대상에서 除外되고 있으며 또 일반적으로 특히 서비스업종에 대한 지원은 정부가 사실상 制限하는 立場을 그동안 보여왔다.

따라서 사회복지관에 대한 서비스업종 지정은 이런 점에서 살펴볼 때 별로 유익한 것이 아니라고 보며, 또 한편으로는 일반 서비스업종과 사회복지관은 그 設立趣旨나 運營 그리고 利潤追求의 方法 및 적정이윤점(point) 설정, 利潤配當 등 여러 측면에서 그 차이점이 분명히 있기 때문에 가능하다면 정부에서 지금의 지정업종을 바꾸도록 措置를 취해야 할 것이다. 그리고 이것이 어렵다면 사회복지관에 한하여서는 例外를 적용해야 할 것이다.

#### 4. 福祉政策金融의 償還을 위한 運用戰略

정책자금이 사회복지관에 지원되는 경우 자금의 적절한 운용과 함께 충실한 상환전략을 세우는 것이 대단히 중요하다. 그러나 緒論에서도 밝혔듯이 자금을 「어떻게 사용할 것인가?」 그리고 「어떻게 갚을 것인가?」에 대한 즉 자금의 使用方法과

3) 한국은행, 중소기업금융제도, 1992, pp.151-169 참조.

償還戰略 등에 대해서는 복지정책금융이 우리나라에서 아직 시행되고 있지 않으므로 현재로서는 檢證에 문제가 있다. 따라서 본 연구에서는 적절한 검증이 이루어지지 않은 자금의 운용과 상환전략 등에 대한 구체적인 방안을 제시하기 보다는, 사회복지관에서의 정책금융의 운용 및 상환전략 등과 관련하여 社會福祉事業의 特性 및 機能 등을 중심으로 이러한 문제들에 접근하면서 提起될 수 있는 營利性의 問題 등을 논의해 보고자 한다.

#### 1) 社會의 變化에 따른 多機能의 사회복지서비스

지난 30여년 동안의 격변기를 통해 우리사회는 많은 변화를 경험하였지만 그 중에서도 특히 경제가 발전하면서 生活의 質이 향상됨에 따라 사람들의 사회복지에 대한 욕구와 기대수준이 크게 증가된 점을 두드러진 變化의 하나로 꼽을 수 있을 것이다. 따라서 사회복지서비스에 있어서도 이러한 변화에 맞추어 적절한 변화가 이루어지는 것이 필요하다.

일반적으로 개인의 成長發達과 社會化,豫防을 위한 사회복지서비스에 새로운 관심이 모아지고 있으며 이러한 서비스들이 擴大되고 중요성이 인정되는 것이 사회복지서비스에서의 일반적인 趨勢이다. 그리고 經濟發展에 따라 社會福祉 負擔能力과 절대빈곤층에 대한 配慮의 정도도 달라지는 것으로 보아야 할 것이다. Sherraden(1990)과 Salomon(1993)은 사람들이 더 좋은 영유아보육, 의료, 교육, 주택 등의 각종 서비스를 받기 위하여서는 추가로 돈을 지불해야 하듯이 사회복지서비스도 질적 증대와 기관의 수준향상을 위해서는 시장경제의 원리가 일정한 수준으로 적용되어야 한다고 보았다.<sup>4)</sup> 즉 일정한 基準線을 고비로 하여 그 이상의 사회복지서비스는 必需的이라기 보다는 選擇的인 것으로 보고, 이와 같은 선택적인 사회복지서비스에 대해서는 프로그램의 확대를 위한 정부재정의 투자를 늘리거나 혹은 그것이 여의치 않다면 市場原理를 적용하여 수요자의 구매의사에 따라 서비스를 제공하는 것이 妥當할 것이다. 이러한 선택적인 사회복지서비스의 구체적인 내용 즉 그 範疇을 알아보기 위해서는 다음과 같은 諸 次元의 사회복지서비스를 살펴볼 필요가 있다.-- (1) 1차적 사회복지서비스, (2) 2차적 사회복지서비스, (3) 3차적 사회복지서비스, (4) 4차적 사회복지서비스

이러한 네가지 차원의 서비스는 각각 保護,變化,豫防과 強化,生活의 質 向上이라는 特徵 내지는 目的을 가지고 있다. 그리고 앞에서 언급한 선택적 사회복지서비스의 실질적인 그리고 사실상의 對象으로 볼 수 있는 서비스로서는 4차적 사회복지

4) M.Sherraden, " The Business of Social Work ", Encyclopedia of Social Work (18th Edition, NASW Press, 1990), pp.52-54.

L.M.Salomon, "The Marketization of Welfare : Changing Non-profit and For-Profit Roles in the American Welfare State", Social Work Review, Vol.67 , March 1993. pp.26-30.

서비스와 함께 3차적 사회복지서비스 중의 제한된 일부를 들 수 있을 것이다. 왜냐하면 이러한 서비스(특히 4차적 사회복지서비스)에 대해서 까지 無差別的인 사회복지서비스를 제공할 이유는 없기 때문이다.

한편 미국에서는 이러한 서비스들이 지난 20년간 꾸준한 관심의 대상이 되어 왔으며, 특히 '80년대 이후 정부(주, 연방)의 사회복지기관에 대한 원조가 激減하는 시기를 맞이하게 되었을 때 많은 사회복지기관들이 이를 만회하기 위해 非營利性 社會福祉機關에서 營利性 社會福祉機關으로 전환하였다. 그리고 이렇게 전환된 營利性 社會福祉機關들이 격감된 정부의 지원을 만회하기 위해 내어놓은 서비스상품이 바로 이러한 선택적 사회복지서비스(3,4차적 사회복지서비스)였다. 따라서 이와같은 외국의 境遇를 살펴봐도 이러한 선택적 사회복지서비스에 대해서는 市場原理를 적용하여 需要者의 購買意思에 따라 서비스를 제공하는 것이 合理的인 것이다.

그렇다면 복지정책금융을 제공받은 사회복지관에서는 최소한의 요금, 누진요금, 부분요금 등의 여러 개념들을 염두에 두고서, 이러한 서비스를 제공하는 사업을 수행하는 것이 유익할 것이다. 왜냐하면 그렇게 할 경우 자금의 원리금 상환에 대비한 어느 정도의 필요한 營利性도 추구할 수 있고, 또 한편으로는 사회복지사업체로서의 본래의 趣旨나 機能과도 무관하지 않기 때문이다. 따라서 본 연구자의 생각으로는 복지정책금융의 지원을 제공받은 사회복지관에서 그동안 재원의 부족으로 인하여 미처 수행할 수 없었던 이러한 선택적 사회복지서비스에 그 자금을 활용하는 것이 「자금을 어떻게 사용할 것인가?」 그리고 「어떻게 갚을 것인가?」에 대한 적절한 答 중의 하나가 될 수도 있을 것으로 본다.

## 2) 사회복지서비스의 營利性과 非營利性

사회복지서비스에 있어서의 영리성에 대한 문제는 대단히 미묘하고 민감한 문제이다. 그리고 어느 線 까지를 非營利이라고 하고 어느 線 부터를 營利로 볼 것인가에 대한 일정한 基準도 없다. 그리고 지금까지 사회복지서비스의 대부분은 필요로 하는 사람들에게 거의 無料로 제공되어 왔다. 그것은 서비스대상자의 範圍가 경제적으로 어려운 사람들에게 限定되어 있기 때문이었다. 한편 예를 들어 앞에서 언급한 4차적 사회복지서비스를 사회복지기관에서 제공하는 경우 시장기능에 따라 일정한 價格이 정해질 것이며, 정해진 가격의 適切性 與否에 대해서는 그 서비스를 제공하는 곳이 영리를 추구하는 일반적인 사업체가 아닌 사회복지기관이기 때문에 營利性에 대한 評價를 받는 것이라고 볼 수 있다.

그러나 우리나라는 現代資本主義國家이며 市場機能으로서 가격이 결정되고 있고 사회는 대가를 支拂하고 사회복지서비스를 이용하는 것에 대해 그것의 正當性에 문제를 提起하지 않는다. 그러므로 다음과 같은 경우 사회복지서비스에서도 市場機能에 의한 어느 정도의 영리성을 追求하는 것이 妥當하며 또 그것이 可能함도 확인할 수 있다.

① 앞에서 언급한 4차적 사회복지서비스의 경우 순수한 서비스의 욕구를 가진

中産層 이상의 사람들이 그 대상으로 될 수도 있을 것이다. 시장경제에 의한 상업적인 需要供給構造 속에서 사회복지욕구가 충족되고 있는 측면도 있다. 사회정책적으로 이러한 구조를 확대할 필요가 있을 수도 있다. 자본을 투자하여 어떤 사회복지프로그램을 만들고 수요자에 販賣함으로써 자본투자에 대한 이득을 취하는 것이다. 그것을 구매할 여유가 있는 사람에게는 그런 프로그램이 존재하지 않음으로써 겪을 수 있는 불편을 면할 수 있는 것이다.

② 어떤 프로그램은 상업적인 수요·공급의 시장구조에 맡길 수 없는 것일 수도 있다. 그러한 프로그램은 공적으로 수립하고 이용자들은 운영에 소요되는 실비만을 부담하게 하는 것이다.

③ 또한 많은 프로그램은 經濟的인 弱者를 대상으로 한 것이므로 전혀 비용을 받을 수 없고 無料서비스가 불가피한 것도 있다. 商業性에만 맡길 경우 지나친 향락주의로 흐를 염려가 있는 부분 또는 너무 값비싼 부분은 非市場機能에 의해 最小이 充足되어야 한다.

따라서 사회복지관에서 정책자금의 지원을 받아 적절한 관련사업을 수행할 경우 자금의 상환을 위해 일정한 영리성을 추구하는 것은 필요한 것이며 또 당연히 保障되어야만 하는 것이다. 그리고 이러한 사회복지기관들의 일정한 영리성 추구의 정당성에 대해서는 그것이 나름대로의 相當한 根據가 있음을 설명한 Salamon(1993)과 Sherraden(1990) 등의 견해를 통해서도 그 타당함을 확인할 수가 있다.

그리고 복지정책금융의 지원이 사회복지관들에 대해 이루어질 경우 사회복지관에 종사하는 관리자를 포함한 모든 직원들은 지금까지의 보조금이나 기부금과는 성격이 전혀 다른 償還의 條件이 붙은 자금의 지원을 받게 되는 것이므로 소극적인 사회복지관 운영으로는 적절한 효과를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 자칫 잘못하면 상당한 危險負擔을 안을 수도 있을 것이다. 따라서 사회복지에 대한 使命感이 전제가 된 積極的 運營의 方針이나 姿勢가 반드시 필요하다고 볼 수 있다.

## VI. 結論

本 研究는 현재 우리나라의 지역사회복지관(이하 사회복지관)들이 당면한 가장 심각한 문제인 財源不足 事態를 우리나라의 政策金融을 活用함으로써 해결해 보고자 하는 데 연구의 목적을 두고 논의를 진행하였다. 정책금융은 政策的 目的에 의하여 金利條件이나 資金의 可用性 면에서 일반상업금융 보다 優待되는 金融으로서 그동안 우리경제의 개발추진과정에서 수출산업, 중화학공업 등 특정 전략산업 부문이나 농어촌, 중소기업 등 취약부문의 지원을 위하여 운용되어 온 優待資金을 이르는 것이다.

그러나 돌이켜보면 '60 - '70년대 그리고 '80년대 까지의 高度成長期에서는 정책금융이 산업자금으로서 국가발전의 일익을 擔當하는 것이 당연하였다고 볼 수

있겠지만 이러한 産業化의 結果로 '80년대를 고비로 하여 '90년대에 접어들면서 본격적으로 나타나기 시작한 각종 社會問題들과 함께 폭발적으로 증가하기 시작한 국민들의 복지욕구 등을 勘案하여 볼 때 이제 이와같은 정책자금을 사회복지 부문으로도 돌려야 할 때가 왔다고 생각한다.더불어 정부에서도 그동안 복지국가를 指向하면서 社會福祉部門에 대한 支援 必要性을 기회있을 때 마다 누차 강조해 왔지만 번번히 정부재정의 限界로 말미암아 실현되지 못한 여러 시책들을 떠올려 볼 때 정책금융은 이러한 점에서 상당한 효과를 발휘할 수 있는 代案으로 성립될 수 있을 것이다.예를 들어 일본의 경우를 살펴보아도 그들의 「福祉元年」이라고 하는 1973년 이후 사회복지와 관련한 財政支出이 급격히 膨脹하게 되자 이러한 재정적인 위기를 金融的 手段을 활용한 복지관련의 정책금융 즉 「福祉金融」의 활용을 통해 어느정도 解消하는 效果를 거두었다.

한편 昨今の 여러 社會現象들을 두루 살펴볼 때 社會福祉事業의 必要性 내지는 強化가 그 어느 때 보다도 絶실히 要求되고 있다. 따라서 시기적으로도 우리나라가 복지정책금융을 시행해야 하는 적절한 때를 맞이했다고 생각한다.

복지정책금융의 시행에 필요한 所要財源의 確保方案에 대해서는 본 연구에서 韓銀特融을 비롯한 몇가지 方案들을 정리해 보았다.이는 무엇보다도 우리나라의 정책금융이 아직은 사회복지부문에 대한 전면적인 지원을 제공하고 있지 않기 때문에 사회복지관을 비롯한 사회복지부문에서 정책금융의 지원을 받기 위해서는 그에 소요되는 財源의 確保方案이 마련되어야 하기 때문이다.

사회복지관에서 현행 정책자금을 활용하는 데 있어 필요한 몇가지 法的,制度的인 考慮가 요구되는 先決課題로서는 사회복지관의 信用補完問題,사회복지관에 대한 서비스업종 지정의 적절성 여부 등을 지적할 수 있다.그리고 사회복지관 스스로가 해결해야 할 과제로서는 償還戰略의 수립을 위한 기구개편과 사회복지에 대한 使命感이 前提가 된 積極的 運營의 方針이나 姿勢를 갖추는 것 등을 들 수가 있다.

새로운 정책을 採擇하는 것은 하나의 選擇이며 어떠한 정책을 선택하더라도 正의 效果와 負의 效果가 있고 또한 그 效果를 완벽하게 예측할 수 없는 不確實性이 存在하기 마련이다.이웃 일본에서는 이미 오래전 부터 현실정책에 반영하여 큰 成果를 거두어 온 福祉金融의 개념을 복지국가를 지향하는 우리나라에서 '90년대의 정책에 반영하지 못할 事由나 根據는 아무것도 없다.다만 그 不確實性에 대한 두려움과 實踐意志만을 가지고 있지 못할 뿐이다.

사회복지관을 비롯한 사회복지사업의 活性化를 재정정책만으로 수행하기에는 이제 그 限界에 이르렀다.그러므로 금융정책의 效果를 합친 政策混合 즉 policy-mix를 해야하며 이런 점에서 복지정책금융의 시행을 통해 사회복지관사업의 活性化를 圖謀하는 정책은 반드시 수립되어야 하는 것이다.

끝으로 사회복지관에서는 정책자금의 지원을 받으면 償還戰略을 충실히 수립하여 이 자금이 不實化되지 않도록 해야하며,지원되는 재원이 效率的으로 使用되도록

록 최선을 다해야 할 것이다.그리고 이와함께 豫算節減 및 財政的 自立을 위한 노력도 꾸준히 並行되어야 할 것이다.