

# 지방자치단체 공공서비스 구축효과(驅逐效果) 분석

## Public Service and it's Crowding-Out Effect

백 동 현\* · 김 용 훈\*\*

Baek, Dong-hyun · Kim, yong-hoon

### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 공공서비스 공급에 있어서 구축효과
- III. 연구 설계
- IV. 화성시 공공서비스 구축효과 실태 분석
- V. 정책적 시사점

본 연구에서는 화성시 사례를 중심으로 지방자치단체 공공서비스의 구축효과를 분석하였다. 화성시 문화재단에서 공급하고 있는 공공서비스 프로그램을 레저형, 취약계층 지원형, 자기계발 및 교육형으로 분류하여 구축효과 발생 가능성을 분석하고 실제로 그러한 효과가 각 영역별로 다르게 나타나는지를 소비구매력과 소비욕구를 측정변수로 하여 설문조사하고 이를 분석하였다. 그 결과 자기계발 및 교육형 > 레저형 > 취약계층 지원형 순으로 구축효과가 나타나 연구가설이 지지되었다.

한편 바람직한 공공서비스 공급방식의 경우 화성시 시민들은 일반적으로 직접공급방식을 선호하는 것으로 나타났으나, 이러한 방식은 구축효과를 발생시키게 되며, 이를 공급하기 위한 시설투자에 지나치게 많은 비용이 투입되고 있어 지방자치단체 재정위기의 원인으로 작용하고 있다. 따라서 간접적 제공방식 혹은 시장기제를 활용한 공급방식으로 변화시킬 필요성이 있다.

본 연구는 향후 정부가 공공서비스를 공급하고자 할 때 해당 공공서비스의 소비자에게만 초점을 두어 결정 또는 설계를 하는 것에 많은 문제점이 있다는 점을 지적하고 시장의

\* 수원대학교 대학원 행정학과 박사수료(제1저자)

\*\* 수원대학교 행정학과 교수(제2저자)

논문 접수일: 2013. 1. 31, 심사기간(1,2차): 2013. 2. 1 ~ 2013. 3. 19, 게재확정일: 2013. 3. 19

다른 중요한 축인 생산자들에게 미치게 될 부정적 영향 또한 고려해야 한다는 점을 정책적 시사점으로 주고 있다.

□ 주제어: 공공서비스, 구축효과, 정부실패, 파생적 외부효과, 소비구매력, 소비욕구

This research is an analysis of the crowding-out effect of public service provided by local autonomous entity based primarily on the study of Hwaseong. For the study, first, public service programs provided by Hwaseong City Cultural Foundation were categorized into three types: leisure-type, support-type for vulnerable social group, and education-type including self improvement. Then, the possibility of crowding out was examined for each program, followed by a survey (consumer purchasing power and wants as the measuring variables) conducted to test if each category demonstrates different degree of crowding-out effect. The result of survey indicated that crowding-out effect takes place in the order of education-type, leisure-type, and support-type, thus supporting the research hypothesis.

According to survey results, residents in Hwaseong generally prefer the direct distribution system as the most desirable method of supplying public services. However, the direct distribution system result in crowding-out effect and evenmore it lead to fiscal crisis of local autonomous entities due to heavy investments in facilities. Therefore, it is necessary to consider other alternative plans such as indirect distribution system or market scheme based system in oder to prevent the crowding-out effect.

This research points out problems cased by the consumer-focused public service programs and also suggests that negative effects on the producers, as they are one of the major actors in the market, must be taken into consideration in the decision making process.

□ Keywords: public service, crowding-out effect, government failure, derived externalities, consumer purchasing power, consumption desire

## I. 서론

본 연구는 지방자치단체가 공공서비스를 공급함에 따라 민간부문의 자발적 경제활동을 구축하는 현상을 분석하고 이를 방지하기 위한 공공서비스 공급방식을 모색하는 데 그 목적이 있다. 본 연구에서는 “정부의 공공서비스 공급으로 인해 해당서비스와 관련된 자발적 시장이 위축되는 현상”을 구축효과로 정의하고 이를 정부실패 중 파생적 외부효과의 하나로 파악하여 논의를 진행하고 있다.

최근 한국에서는 신공공관리의 영향 아래 지난 15년간 공공서비스 전달체계의 혁신을 추진하여 왔다. 그럼에도 불구하고 공공서비스의 질적 향상과 이와 관련된 정부부문의 양적 축소가 달성되어 왔다고 평가하기는 어렵다. 오히려 지방자치단체의 경우 문화재단과 같은 준공공부문을 통해 공공서비스는 지속적으로 성장해온 것이 사실이다. 이 같은 현상은 지방자치단체의 사회서비스 공급 증가와 특히 밀접한 관련을 가지고 있는데, 최근 지방자치단체의 재정위기를 가져오는 원인으로도 작용하고 있다.

지방자치단체의 이러한 공공서비스 증가는 효율성, 만족도 등 공공서비스의 성과와 지방재정상의 문제점만을 가지고 있는 것이 아니다. 더욱 심각한 문제는 이러한 공공서비스의 공급이 해당 지역의 민간경제를 오히려 위축시키고 있다는 점이다. 그러나 최근 선행연구들에 대한 검토를 통해 알 수 있듯이 대부분 공공서비스에 대한 관심은 서비스의 대상자, 즉 소비자들에게 주로 맞추어져 있다. 시장영역에 다른 한 축인 민간생산자들에 대한 고려가 미흡한 것이다. 정부가 공공서비스를 제공함에 따라 민간부문의 생산자들에게 어떤 부정적 효과를 가지고 오는지에 대한 관심과 연구가 부족한 것이 현실이다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에서 지방자치단체 공공서비스 구축효과를 분석하고자 하였다.

지방자치단체 공공서비스 구축효과에 대한 본 연구는 향후 정부가 공공서비스를 공급하고자 할 때 해당 공공서비스의 소비자에게만 초점을 두어 결정 또는 설계를 하는 것에 많은 문제점이 있다는 점을 지적하고 시장의 다른 중요한 축인 생산자들에게 미치게 될 부정적 영향을 고려해야 한다는 중요한 시사점을 주고 있다<sup>1)</sup>.

본 연구는 화성시를 사례로 분석하였다<sup>2)</sup>. 화성시 문화재단을 통해 공급되고 있는 사회적

1) 아울러 공공서비스와 관련된 연구들이 기존에 소홀하게 다루어 왔던 주제들을 향후 다루게 됨에 따라 보다 균형적으로 발전하게 될 것을 기대해 본다. 그러나 본 연구는 사례연구로서 일반화에는 일정한 한계가 있을 수 있음을 밝혀둔다.

2) 화성시를 사례로 분석한 이유는 자료수집의 용이성 때문이다. 화성시는 필자의 주거지역이며 본 연구와 관련하여 화성시 문화재단과 주변 상인들의 많은 도움을 받았다. 아울러 본 연구주제도 이들과

비스 중 어떤 서비스들이 주로 구축효과를 유발할 가능성이 존재하는지 논의한 후, 이를 기반으로 설문 조사를 통한 실증분석을 하였다. 아울러 민간부문에 대한 구축효과를 방지하기 위해 바람직한 공공서비스 공급방식이 무엇인지 정책적 방향을 제시하고자 하였다.

## II. 공공서비스 공급에 있어서 구축효과

### 1. 정부실패와 구축효과의 관련성

시장이 실패하듯 정부도 실패한다. 1980년대 이전까지만 하더라도 시장실패를 교정하기 위해 등장하는 정부는 항상 오류가 없다는 것을 전제하고 정부의 기능이 논의되었다. 그러나 1980년대 이후부터 정부에 대한 신뢰가 크게 줄어들면서 시장실패를 줄이기 위해 등장하는 정부부문이 오히려 새로운 비효율성과 불공정을 창출할 수도 있다는 사실을 인식하기 시작하였다. 이처럼 정부의 시장개입이 의도한 결과를 나타내지 못하거나 기존의 상태를 오히려 더욱 악화시키는 경우를 정부실패라고 한다. Krueger(1990)는 “정부활동이 시장의 자유방임 상태보다 나쁜 결과를 초래하는 경우”로 정의하고 있다. 한편 Pierce(1981)는 “정부에 요구하는 서비스와 실제 정부에서 제공하는 서비스의 차이”라고 정의하여 정부실패를 민주성의 하나인 대응성(responsiveness)의 측면에서 접근하고 있다.

정부실패에 관한 가장 선구적인 연구자는 Charles Wolf Jr.(1994)이다. 그는 정부실패의 원인을 정부활동의 공급과 수요 측면에서 설명했다. 먼저 공급 측면에서의 특징은 다음과 같다. ① 정부 산출을 정의하거나 측정하기가 어려우며, 이에 대한 시민이 평가를 파악하기 위한 환류장치가 부족하다. ② 정부는 독점체제로서 경쟁상대가 없기 때문에 능률성 향상 노력이 부족하다. ③ 시장과 달리 성과를 평가할 객관적 기준이 없으며 이로 인해 일단 시작된 사업은 수혜집단의 반발에 의해 쉽사리 축소되거나 중단될 수 없는 정치적 애로점이 존재한다. 한편 수요 측면에서 보면, ① 정책수행의 책임성보다는 정치적 보상에 관심이 큰 국회의원이나 관료의 행태, ② 사회적 요구의 시급성과 이로 인한 즉각적이고 단기적인 대책의 부작용, ③ 편익과 비용의 괴리 등을 들고 있다.

이러한 공급과 수요측면의 원인들로 인하여 ① 비용과 수입(편익)의 괴리에 따른 가외성과 비용 증가(Disjunction between costs and revenues: redundant and rising

---

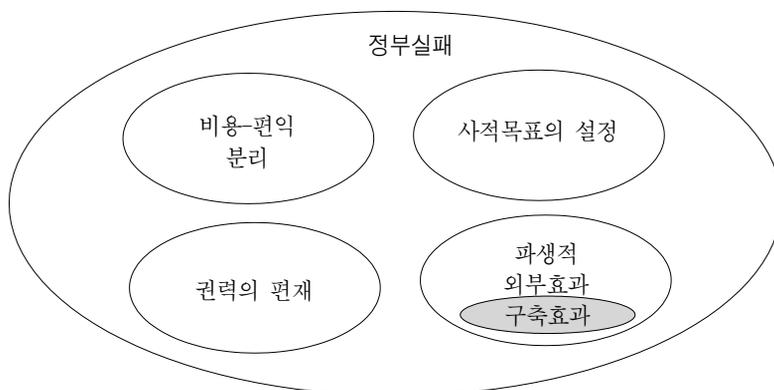
의 초기 대화에서 시작되어 사전 인터뷰를 통해 형성되었다.

cost), ② 내부성과 조직목표(Internalities and organizational goals)의 설정, ③ 파생적 외부성(Derived externalities), ④ 권력과 권한(특혜)의 분배적 불공평(Distributional inequity: power and privilege) 등을 정부실패의 유형으로 들고 있다. 본 연구에서 논의할 구축효과는 이중 파생적 외부성과 관련을 가지고 있다.

구축효과는 주로 경제학에서 이론적으로 논의되고 있다. 경제학에서는 구축효과란 “정부 지출을 증가시키면 이자율이 상승하여 민간투자가 감소되는 현상을 말한다.”로 정의하고 있다. 즉, 정부지출의 증가는 이자율의 상승을 유발시키므로 민간투자가 줄어들게 되는데 이때 만약 민간투자의 감소효과가 정부지출증가 효과를 완전히 상쇄한다면 국민소득수준은 재정 지출 전후에 아무런 변화가 없다는 것이다(정운찬, 1996). 구축효과는 주로 재정정책을 통한, 시장에 대한 정부의 적극적 개입을 주장하는 케인스학파에 반대하여 고전학파 경제학자들이 주장하는 이론으로서 정부의 재정정책이 기대한 성과를 거두지 못할 것이라는 결론을 도출하고 있다. 이는 시장에 대한 정부의 정책적 개입이 원래 의도하지 않은 결과를 가져와 결국 실패로 이어진다는 것을 의미한다. 이처럼 정부지출의 구축효과는 일반적으로 정부지출이 증가할 때에 민간투자를 비롯한 민간지출이 감소하는 현상을 말하지만 넓은 의미로는 공공경제활동이 민간경제활동을 대체하는 매우 복잡한 개념이다(정해규·한중수, 1993).

결국 구축효과(crowding-out effect)라는 것은 정부실패의 한 유형이다. 특히 정부의 정책이 의도하지 않았던 부작용, 민간투자의 감소를 가져온다는 의미에서 정부실패 중 파생적 외부효과의 하나이다. 따라서 본 연구의 주제인 지방자치단체 공공서비스의 구축효과(驅逐效果)는 정부실패인 파생적 외부효과의 하나로 볼 수 있다. 이 같은 논의를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 1> 정부실패와 파생적 외부효과, 그리고 구축효과



\* 출처: 필자 작성.

구축효과와 관련된 선행연구들을 분석하여 보면 크게 두 가지 접근방법으로 구분할 수 있다<sup>3)</sup>. 우선 경제학적 접근방법으로서, 이 경우 주로 정부의 사회보장 지출 혹은 사회복지서비스 공급 등에 연구의 초점을 두면서 이러한 정부지출이 사적 부문의 자발적 공급을 구축하는지, 구축한다면 어느 정도의 구축효과가 발생하는지를 분석하고 있다. 해당 연구들은 주로 계량적인 방법을 통해 구축효과 정도를 제시하고 있다. 한편 사회심리학적 접근방법을 취하는 연구들이 존재하는데, 이러한 연구는 주로 대상자들의 행태와 동기에 연구의 초점을 두면서 금전적 성격의 외부적 보상 혹은 외부의 재정적 지원이 구성원들의 자발적인 내부의 동기를 구축하고 이는 어떤 행태로 이어져 결과적으로 조직에는 어떤 결과를 가져오는가에 주된 관심을 두고 있다.

〈표 1〉 구축효과 연구에 있어서 기존 선행연구의 접근방법  
: 경제학적 접근방법과 사회심리학적 접근방법

| 접근방법        | 연구자                     | 년도   | 연구주제                    |
|-------------|-------------------------|------|-------------------------|
| 경제학적 접근방법   | 정해규·한중수                 | 1993 | 정부지출과 민간소비, 민간투자        |
|             | Cutler & Gruber         | 1996 | 사보험과 공공의료보험: 아동과 임신여성   |
|             | Aizer & Jeffrey         | 2003 |                         |
|             | Lo-Sasso & Buchmuelle   | 2004 |                         |
|             | Ham & Shore-Sheppard    | 2005 |                         |
|             | 강성진·전형준                 | 2005 | 사적 이전소득과 공적 이전소득        |
|             | 박건영                     | 2006 | 사적저축과 공적 연금             |
|             | Gruber & Simon          | 2007 | 사보험과 공공의료보험: 아동과 임신여성   |
|             | 박경돈                     | 2008 | 사보험과 공공의료보험: 노인         |
|             | 손병돈                     | 2008 | 사적 이전소득과 공적 이전소득        |
| 강성호         | 2011                    |      |                         |
| 사회심리학적 접근방법 | Upton                   | 1973 | 금전적 보상과 헌혈 참여도          |
|             | Kunreuther & Easterling | 1990 | 금전적 보상과 혐오시설의 도입: 핵폐기물장 |
|             | Frey & Oberholzer-Gee   | 1997 |                         |
|             | Barkema                 | 1995 | 물질적인 유인보상과 업무수행         |

3) 구축효과는 일반적으로 경제학에서 주로 쓰이는 개념으로 이해되나 사회학이나 심리학에서도 과잉정당화 효과(over-justification effect)와 같은 유사한 개념들이 연구에 활용되어 왔다. 본 연구에서는 이러한 개념들을 종합하여 보다 넓은 개념으로 정리하고 있다. 이는 이자율의 변화를 중심으로 하는 경제학의 구축효과 개념이 상대적으로 보다 넓게 접근하는 본 연구와 맞지 않기 때문이며 정부의 정책으로 인해 발생하는 파생적 외부효과로서의 구축효과는 다양할 수 있다는 판단 때문이다.

| 접근방법 | 연구자            | 년도   | 연구주제  |
|------|----------------|------|---|
|      | Hong-Kyun, Kim | 1998 | 교육지출(school expenditure)과 어머니의 아이 돌보는 시간(mother's childcare time) |
|      | 최정규            | 2006 | 내생적 선호와 제도적 구축효과  |
|      | 김금수·장영재        | 2006 | 신고포상금제와 공무원단속건수   |
|      | 조선주·박태규        | 2007 | 정부보조금과 민간기부(구축과 구인효과)   |
|      | 전영옥·안국찬        | 2009 | 지방자치단체 민간이전지출과 지역사회 조직(자율성, 구축·구인효과)                              |

\* 출처: 필자 작성.

## 2. 공공서비스 관련 연구의 최근 흐름과 특징

지방정부의 공공서비스 관련 다른 최근 선행연구들을 검토하여 보면 종류도 다양하고 수적으로도 많은 연구들이 존재하지만 지방정부가 공공서비스를 공급할 경우 시장의 민간사업자에게 주는 영향을 분석한 연구는 거의 존재하지 않는다. 거의 대부분의 연구들은 해당 공공서비스의 고객, 즉 이용주민만을 변수로 고려하고 있다. 이러한 최근 선행연구들은 크게 두 가지 유형의 연구 흐름으로 나타나고 있다. 우선 지방자치단체 공공서비스의 성과측정과 관련된 연구이다. 해당 연구들은 대부분 주민의 만족도 측정, 효율성, 효과성 등과 같은 지표를 중심으로 해당 서비스 혹은 연구대상 조직의 성과를 분석하거나 혹은 성과측정 방법을 제안하고 있다.

<표 2> 공공서비스 관련 최근 선행연구-성과

| 구분       | 연구자     | 년도   | 연구주제 (논문명)   |
|----------|---------|------|--|
| 서비스·프로그램 | 김성중·고승희 | 2000 | 지방공공서비스의 생산효율성 분석: 생활폐기물처리업무에 대한 DEA기법의 적용         |
|          | 남기범     | 2001 | 지방자치제 실시에 따른 행정서비스 효율성의 변화: 쓰레기수거서비스에 대한 DEA를 중심으로 |
|          | 임동진·김상호 | 2001 | 지방재정 효율화를 위한 지방공공서비스의 생산성 측정과 준거집단분석               |
|          | 송근원 외   | 2003 | 공공서비스의 민간위탁 성과에 영향을 미치는 요인                         |
|          | 안승호     | 2003 | 공공서비스에 대한 시민만족도 측정과 실질적 과제                         |
|          | 이희태     | 2003 | 도시공공서비스에 대한 고객만족도 분석                               |
|          | 송건섭     | 2004 | 지방정부의 공공서비스 성과평가를 위한 통합시스템 개발과 적용                  |
|          | 김영오     | 2004 | 지방자치단체의 공공서비스에 대한 주민만족도에 영향을 미치는 요인분석              |

| 구분    | 연구자     | 년도   | 연구주제 (논문명)  |
|-------|---------|------|---|
|       | 윤기찬     | 2004 | 서프피프를 이용한 사회복지서비스의 질 측정 및 만족도 영향요인                          |
|       | 이원옥·김영오 | 2004 | 지방정부 공공서비스 질이 성과에 미친 영향                                     |
|       | 우양호·김인  | 2006 | 행정서비스 품질 평가척도의 적합성비교에 관한 연구: 민원행정서비스 이용고객을 대상으로             |
|       | 이재원     | 2007 | 사회서비스 전자바우처 사업성과와 전망  |
|       | 정광호     | 2009 | 바우처 제도의 성과평가 비교   |
|       | 강은숙·김종석 | 2009 | 외생변수의 존재와 공공서비스 제공의 효율성 평가                                  |
|       | 김은정·정소연 | 2009 | SEVQUAL 모형에 근거한 사회서비스 품질의 구성차원과 서비스 만족도: 노인들보미 바우처서비스를 중심으로 |
|       | 김인      | 2010 | 사회서비스 바우처 프로그램의 효과성 및 고객만족도 영향요인: 산모신생아도우미서비스를 중심으로         |
| 기관·조직 | 조연숙     | 2001 | 복지서비스기관 운영형태 다양화의 성과분석: 서울특별시 여성발전센터를 중심으로                  |
|       | 김용민     | 2004 | 자료포락분석(DEA)에 의한 지역사회복지관의 상대적 효율성 측정                         |
|       | 김인      | 2004 | 시설유형별 보육서비스 질 비교 연구   |
|       | 류영아     | 2005 | 기초자치단체 복지행정의 상대적 효율성 평가                                     |
|       | 송건섭·이곤수 | 2005 | 행정서비스 질 분석을 이용한 기초자치단체 성과평가                                 |
|       | 이도형 외   | 2007 | 공공서비스 개혁의 비전과 전략: 서비스행정 패러다임의 정립과 그 실천 방안을 중심으로             |
|       | 이원옥·김영오 | 2007 | 공공서비스에 대한 주민만족도 평가 사례연구: 대구광역시를 중심으로                        |
|       | 문신용 외   | 2010 | SEVQUAL 기법을 활용한 가족복지서비스의 질적 수준 평가: 건강가정지원센터를 중심으로           |
|       | 박순애·박재현 | 2010 | 공공서비스에 대한 주민만족도와 투표행태: 관악구 보육시설 주민자치센터를 중심으로                |

\* 출처: 필자 작성

그러나 이 같은 연구는 시장의 다른 축인 민간부문의 생산자를 고려하지 않고 있다는 문제점을 가지고 있다. 정부실패 중 파생적 외부효과가 시사하는 것처럼 정부의 정책 결정과 집행은 의도하지 않은 파생적 효과를 가져 올 수 있으며 이와 마찬가지로 지방정부의 공공서비스 공급은 시장의 한 축인 민간부문의 생산자를 구축하는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 공공서비스의 성과를 바람직하게 평가하기 위해서는 민간생산자에게 미치는 이러한 파생적 외부효과, 즉 구축효과를 포함하여야 할 것이다.

공공서비스 관련 선행연구의 또 다른 흐름은 공공서비스 전달체계 혹은 조직 운영과 관련된 연구이다. 해당 연구들은 서비스 전달체계 혹은 서비스 전달기관의 현황 분석을 기반으로 보다 나은 성과를 내기 위한 바람직한 전달체계 및 운영방안을 연구하거나 혹은 지역, 서비스 성격 등 특성별로 차별화된 전달체계를 제시하고 있다.

<표 3> 공공서비스 관련 최근 선행연구 - 서비스전달체계 및 차별화

| 구분                              | 연구자         | 년도                      | 연구주제 (논문명)  |
|---------------------------------|-------------|-------------------------|---|
| 서비스<br>전달체계<br>·<br>조직구성        | 김성종         | 2000                    | 지방공공서비스의 생산효율성 구조분석   |
|                                 | 류진석         | 2002                    | 지역복지의 발전과 NGO의 역할:지역복지 협력체계의 구축을 중심으로                           |
|                                 | 김영종         | 2003                    | 한국 사회복지에서의 공공과 민간부문의 협력체계                                       |
|                                 | 이상일         | 2004                    | 영국 공공복지서비스 전달체계의 재조직화: 배경 및 시사점                                 |
|                                 | 강혜규         | 2005                    | 통합 서비스 관점에서 본 한국 사회복지서비스의 제도적 특성                                |
|                                 | 김성배         | 2006                    | 공공서비스 전달의 적정 거버넌스 모형 모색   |
|                                 | 박수지         | 2006                    | 사회복지서비스 전달의 민관협력과 지방자치단체의 조정양식                                  |
|                                 | 이봉주 외       | 2006                    | 사회복지서비스 공급체계 개편에 관한 연구  |
|                                 | 정경희 외       | 2006                    | 한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략   |
|                                 | 김진욱         | 2007                    | 한국 사회서비스의 공사역할분담 개혁방안에 관한 연구<br>- 공공책임성 강화를 전제로 한 공사혼합 모델을 중심으로 |
|                                 | 윤상용         | 2007                    | 사회서비스 바우처 사업의 장애인복지관에 대한 영향력 평가                                 |
|                                 | 이현주 외       | 2007                    | 주민생활지원 서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안                                     |
|                                 | 조근식         | 2007                    | 재정분권화가 지방자치단체의 사회복지서비스 제공에 미치는 영향                               |
|                                 | 강혜규         | 2008                    | 사회서비스 확대정책과 지역사회복지서비스 공급체계                                      |
|                                 | 강혜규·<br>이현주 | 2008                    | 사회복지서비스 공공전달체계 개선방안   |
|                                 | 유주현         | 2008                    | 사회서비스 바우처제도 도입에 따른 사회복지관의 위상과 대응방향                              |
| 김윤수                             | 2009        | 사회서비스 전달체계와 전자바우처 거버넌스  |   |
| 이광석·<br>김동룡                     | 2009        | 우리나라 지역사회복지 전달체계에 관한 연구 |   |
| 지역별·<br>서비스별<br>특성화<br>및<br>차별화 | 조용훈         | 2001                    | 지방분권화와 복지수준의 지역간 격차: 지방자치제도 도입 이후 서울시와 4대 광역시를 중심으로             |
|                                 | 이용환         | 2002                    | 지방자치단체의 아동복지수준에 관한 상대적 연구: 충청남도 15개 기초 자치단체를 중심으로               |
|                                 | 서문희         | 2002                    | 보육서비스의 확대 및 다양화 방안  |
|                                 | 최용환         | 2003                    | 지방자치단체의 사회복지서비스 격차분석  |
|                                 | 김순양·<br>고순양 | 2004                    | 지방공공서비스의 민간위탁 과정 비교분석   |
|                                 | 송광태         | 2005                    | 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석                                     |

| 구분 | 연구자         | 년도   | 연구주제 (논문명)   |
|----|-------------|------|--|
|    | 박선주         | 2006 | 지역특성에 따른 사회복지서비스 공급유형                                      |
|    | 이선 외        | 2008 | 공공서비스 산업화 방안과 전략   |
|    | 이재원         | 2009 | 사회기반확충을 위한 지역사회서비스 투자사업의 특성분석: 정책가치와 제도 그리고 개선과제           |
|    | 김윤미         | 2009 | 지방정부의 혁신적 공공서비스 도입 요인에 대한 분석: 지역사회서비스 혁신사업을 중심으로           |
|    | 원종욱         | 2009 | 사회서비스산업의 산업활성화 방안 연구                                       |
|    | 이영범·<br>남승연 | 2010 | 효과적인 사회서비스 시장화를 위한 지역적 특성에 관한 연구: 지역선택형 지역사회서비스 투자사업을 중심으로 |
|    | 금창호 외       | 2010 | 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안                                     |

\* 출처: 필자 작성

이들 전달체계와 관련한 연구들의 중요한 관심은 주로 중앙과 지방간, 공공부문과 민간부 문간의 역할 분담의 문제이다. 주로 효율성과 효과성 측면에서 바람직한 협력체계를 모색하고 있다. 그러나 이러한 종류의 연구들 또한 공공서비스의 중요한 참여자 혹은 이해관계자인 민간 생산자를 깊이 있게 고려하지 않는다는 측면에서 문제점을 가지고 있다.

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 공공서비스 구축효과와 측정방법

앞서 논의하였듯이, 경제학에서는 구축효과를 “정부 지출을 증가시키면 민간의 자금이 위축되어 이자율이 상승하고, 그 결과 민간투자가 감소되는 현상을 말한다.”로 정의한다. 그러나 이러한 경제학적 정의를 그대로 받아들이고 연구할 경우 민간투자의 감소분을 측정하는 연구가 되어 계량적 방법에 주로 의존하게 되고 질적 연구는 한계가 나타나게 된다. 또한 구축효과에 대한 범위가 좁아 성격이나 변수들을 확인하기 어렵다는 문제가 있다. 이런 경우 사례연구를 통해 구축효과를 발생시키는 공공서비스들을 확인하고 관련 변수들간의 논리적 관계를 규명하여 이론을 구성하고자 하는 본 연구와는 적합하지 않다.

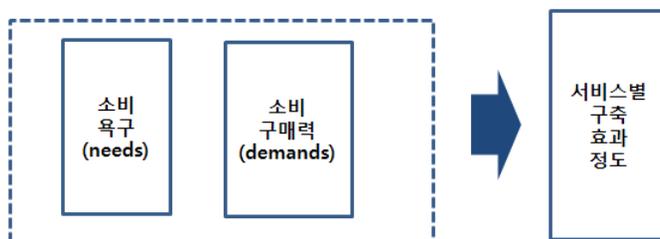
따라서 본 연구에서는 구축효과를 “정부의 공공서비스공급으로 인해 해당 서비스와 관련된 자발적 시장이 위축되는 현상”으로 정의한다. 여기서 “위축되는 현상”이란 시장에서 민간사업자가 완전히 밀려나가는 것을 의미하는 것이 아니라 사업을 하기 힘든 현상<sup>4)</sup>을 포괄적으로

의미한다. 이러한 구축효과에 영향을 주는 변수들은 일단 프로그램의 성격<sup>5)</sup>이 있을 수 있고 예산 투입량<sup>6)</sup>, 기존 시장에서의 민간사업체의 수<sup>7)</sup> 등을 고려할 수 있으나 본 연구에서는 프로그램의 성격에 초점을 두고 분석한다.

화성시 공공서비스가 발생시키는 구축효과 정도를 파악하기 위해 소비구매력(demands)과 소비욕구(needs) 개념을 활용하였다. 일반적으로 소비구매력이 높을수록 구축효과는 높아지게 된다. 소비구매력은 일반적으로 소득수준에 비례하며<sup>8)</sup> 소비구매력을 높게 가진 대상은 해당 공공서비스가 존재하지 않을 경우 민간부문에서 유사한 서비스를 구매할 수 있다. 따라서 소비구매력은 공공서비스 구축효과와 양의 관계를 가진 것으로 추정이 가능하다.

한편 구축효과에 영향을 줄 것으로 판단되는 다른 중요한 변수는 해당 서비스에 대한 필요성 혹은 욕구(needs)이다. 해당 공공서비스가 존재하지 않을 경우, 해당 공공서비스에 대한 욕구(needs), 즉 필요성이 높을수록 서비스 대상자는 민간부문에서 유사한 서비스를 구매하고자 하는 의도를 가질 것이다. 따라서 소비욕구 또한 공공서비스 구축효과와 양의 관계를 가진 것으로 추정이 가능하다.

<그림 2> 구축효과 발생변수와 공공서비스 구축효과와의 관계



\* 출처: 필자 작성

- 4) 예를 들어 소비자(고객) 또는 관련 전문인력들을 뽑기는 경우 등이 있을 수 있다.
- 5) 프로그램의 성격이 공공성이 낮으면 낮을수록, 전문성이 높으면 높을수록 구축효과의 발생 정도는 높아질 수 있다. 전문성의 경우 공공서비스를 제공하는 공공기관이 전문인력을 흡수하게 되면 해당 인력의 대체인력을 민간부문에서 구하기 어렵기 때문이다.
- 6) 공공서비스에 대한 예산투입량이 높아져 대규모화, 서비스의 질적 향상 등이 발생하면 이는 구축효과를 높이는 원인이 될 수 있다.
- 7) 기존 민간사업체 수가 많으면 경쟁이 높아지며 이는 구축효과의 정도를 높일 수 있다.
- 8) 지불의사와 관련된 연구 결과들의 경우도 이러한 점을 지지하고 있는데 상당수 연구들이 소득수준과 지불의사간의 양의 관계를 증명하고 있다는 점이다. 이러한 연구의 예로서 대표적으로 시민들의 통일비용 지불의사를 측정된 배득종의 연구를 들 수 있다. 가상가치접근법(CVM)을 사용한 해당 연구는 소득수준이 높을수록 통일비용에 대한 지불의사도 크다는 점을 결론 중 하나로 도출하고 있다(배득종, 1993). 지불의사는 시장가격이 형성되지 않은 재화 및 서비스의 소비구매력을 측정하는 개념이다.

결과적으로 본 연구에서 공공서비스별 구축효과 발생정도에 영향을 미칠 중요한 변수로 보고 있는 것은 소비구매력(demands)과 소비욕구(needs)이다. 한편 구축효과를 발생시킬 것으로 예상되는 변수인 소비구매력과 소비의사 중 구축효과에 일차적으로 결정적인 영향을 주는 변수는 구매력이다. 그러나 같은 구매력이 존재하는 경우 그 다음 결정변수는 소비욕구 일 것이다.

본 연구에서는 소비욕구를 필요성의 개념으로 대체하여 해당 프로그램이 필요한 정도를 점수로 표시하도록 하여 조사하였다<sup>9)</sup>. 주관적으로 느끼는 필요한 수준을 1점부터 5점까지의 문항으로 조사하여 측정하였다. 이 경우 점수가 높으면 높을수록 해당 공공서비스에 대한 주관적 필요성, 즉 소비욕구가 높은 것이다. 한편 소비구매력은 해당 프로그램이 없는 경우를 가정해서 민간부문에서 유사한 프로그램에 등록할 의사가 있는지, 있다면 어느 정도 금액을 지불할 의사가 있는지를 물었다. 지불의사가 존재하고 지불의사 금액이 높을수록 소비구매력은 높을 것이다.

## 2. 연구 분석틀

지방자치단체가 공급하는 공공서비스는 그 종류가 매우 다양하지만 본 연구에서는 지방자치단체 사회서비스를 주요 연구 대상으로 한다. 지방자치단체가 공급하는 사회서비스의 성격을 분류하여 보면 의료서비스를 포함한 사회복지서비스, 문화체육서비스, 교육서비스 등이 있다. 그러나 본 연구에서는 이들 서비스를 목적과 대상에 따라 재분류하도록 한다. 이처럼 재분류하는 이유는 서비스의 대상에 따라 소비자의 소비욕구 및 소비구매력의 차이가 존재하고 이러한 차이는 구축효과 발생 차이로 연결될 것이라는 가정 때문이다. 사실상 소비욕구와 소비구매력은 소비자의 소비행위를 결정짓는 요인이며 이는 개개인의 특성과 상황에 따라 다르게 나타날 수밖에 없다. 즉 구축효과 측정의 중요변수인 소비욕구와 소비구매력의 특성상 기존의 사회서비스 분류를 재분류할 필요성이 존재하는 것이다.

지방자치단체 사회서비스를 목적과 대상을 기준으로 재분류하면 다음과 같다.

첫째, 프로그램의 대상이 일반인을 대상으로 하며 레저를 목적으로 하는 경우이다. 이를 A영역 혹은 레저형으로 명명한다. 이 경우 문제가 되는 것은 하나의 프로그램이 일반인을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하되 취약계층은 수강료에 혜택<sup>10)</sup>을 주는 경우이다. 사실상 거

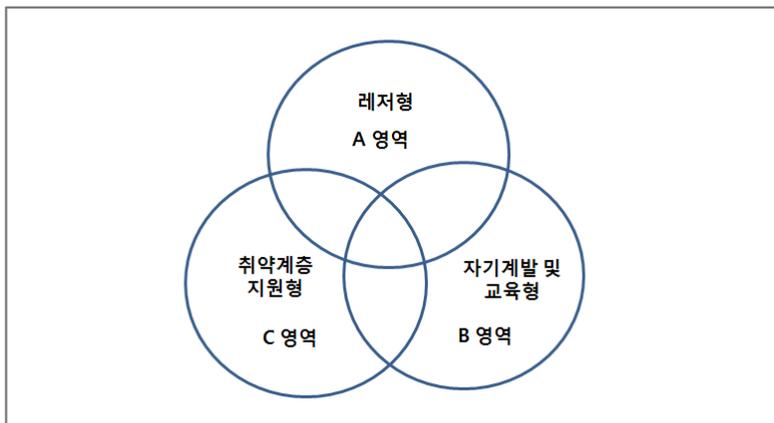
9) 이 같은 조작적 정의와 측정방식에 대해 연구자에 따라서는 구성타당성과 관련하여 의문을 제기할 수 있다. 엄밀히 보자면 소비욕구와 필요성의 개념은 구분되어 마땅하기 때문이다. 그러나 실제 조사에 있어서 응답자의 이해와 측정을 용이하게 할 필요가 있다. 결국 본 연구에서 필요성은 소비욕구의 정도를 추정하기 위한 대리변수적 성격을 가지고 있다.

의 대부분의 프로그램이 이렇게 운영되고 있고 취약계층만을 명시적 대상으로 하지 않을 경우 일반인 대부분이 해당 프로그램에 등록하므로<sup>11)</sup>, 본 연구에서는 이러한 프로그램을 일반인을 대상으로 한 프로그램으로 본다.

둘째, 일반인을 대상으로 자기계발의 목적을 가진 경우이다. 특히 직업훈련, 즉 자격증 획득이나 창업 등을 목적으로 하는 프로그램이 이 분류에 속한다. B영역 혹은 자기계발 및 교육형으로 명명한다. 이 경우 문제는 청소년이나 유아를 대상으로 교육적 목적을 가진 경우이다. 청소년이나 유아를 위한 서비스의 경우는 그 서비스의 공식적인 목적이 교육적 목적이 아닌 교양이나 취미로 명시되어 있는 경우가 많다. 그러나 청소년이나 유아를 위한 서비스의 경우 비록 명시적 목적이 교양이나 취미라 하더라도 넓은 의미에서는 교육적 성격을 가지고 있는 경우가 많다. 본 연구에서는 청소년이나 유아를 대상으로 하는 프로그램의 경우 교육적 성격으로 분류한다. 다만 공식적 목적이 불분명하고 내용을 검토하여 교육적 성격이 없다고 판단되는 경우에는 분석 대상에서 제외한다.

마지막으로 취약계층을 대상으로 지원적 성격을 가진 경우이다. 해당 프로그램 집단을 C영역 혹은 취약계층 지원형으로 명명한다. 한편 이들 각 대상별 프로그램들은 완전히 독립적인 성격을 가지는 것은 아니며 사실상 중첩된 영역이 존재한다.

<그림 3> 화성시 사회서비스 프로그램 재분류



\* 출처: 필자 작성

10) 화성시 여성센터의 경우 감면혜택은 수강료 50% 감면이며 그 대상은 국민기초생활보장 수급자, 저소득 한부모가정세대원, 등록장애인, 국가 유공자와 배우자, 사회복지시설수용자, 65세 이상 어르신(화성시 여성비전센터 설치 및 운영에 관한 조례에 의해 시행)으로 규정되어 있다.

11) 이러한 프로그램의 경우 취약계층의 등록 인원은 각 반별 정원의 10%이며 등록의 경우 1인 1과목으로 제한되어 있다.

이들 유형에 따라 구축효과의 발생 정도와 성격이 다를 수 있다. 우선 일반인을 대상으로 하는 레저형인 A 영역은 소비재의 성격을 가진다. 이 경우 소비구매력 등을 공공사회서비스기관이 흡수함으로써 일반적인 구축효과가 발생할 것이다. 그러나 한편, A 영역인 일반인 대상의 사회서비스의 경우 해당 공공서비스가 존재하지 않을 경우 해당 소비자는 소비 자체를 자제할 가능성이 있다. 이는 순수 문화체육서비스 중 일반인을 대상으로 하는 경우 보다 분명해 지는데 문화·체육의 경우 외부성을 가지고 있으며 소비재의 성격을 가지고 있기 때문이다. 문화체육서비스의 경우 해당 서비스의 소비를 사회적으로 바람직한 수준으로 끌어올리기 위해 개인의 비용을 낮추어 준 것이므로 이것이 반대로 작용할 경우 소비 수준은 낮아질 수밖에 없다.

자기계발 및 교육수요자를 대상으로 하는 B 영역의 사회서비스는 인적투자재의 성격을 가지고 있어 투자필요성 등을 감안하여 볼 때 레저형인 A 영역보다 강도가 높은 구축효과가 발생할 것이다. 교육적 수요자를 그 대상으로 하는 B 영역의 경우는 자격증 획득, 직업훈련, 창업 등을 목적으로 하는 경우가 대부분이라 프로그램의 필요성을 높게 인식할 것으로 판단되고 우리나라의 높은 교육열 등을 감안하건대 욕구(needs)가 높고 이로 인해 수요(demands)도 높은 영역이다. 따라서 해당 공공서비스가 부재하다면 소비자는 민간부문에서 유사한 서비스를 받고자 하려는 유인이 상대적으로 높을 것이며, 이것은 해당 공공서비스로 인한 구축효과의 발생 정도가 높다는 것을 의미한다.

마지막으로 취약계층 지원형인 C 영역은 사회보장적 성격을 가지고 있다. C 영역의 경우는 사회적 약자, 즉 취약계층을 대상으로 하는 서비스이다. 이 경우 욕구(needs)와 관련 없이 이를 실현시킬 소비구매력의 부족으로 수요(demands)는 낮을 수밖에 없다. 따라서 소비구매력의 부족으로 A 영역보다는 낮은 구축효과가 발생할 것으로 예상된다.

이를 정리하면 구축효과의 정도는  $B > A > C$  로 판단된다. 이러한 판단의 근거는 소비구매력이 구축효과에 일차적으로 작용할 것이며 같은 소비구매력(demands)을 가진 경우라면 소비욕구(needs)가 그 다음으로 작용할 것으로 보기 때문이다.

<표 4> 영역별 구축효과 발생정도의 추정

| 구분                 | 소비 구매력 (demands) | 소비 욕구 (needs) | 예상 구축효과 발생정도 |
|--------------------|------------------|---------------|--------------|
| A 영역<br>레저형        | 높음               | 중간            | 중간           |
| B 영역<br>자기계발 및 교육형 | 높음               | 높음            | 높음           |
| C 영역<br>취약계층 지원형   | 낮음               | 중간            | 낮음           |

\* 출처: 필자 작성

## IV. 화성시 공공서비스 구축효과 실태 분석

### 1. 구축효과 발생 가능성 화성시 공공서비스 분류

분석 대상이 된 총 233개 프로그램<sup>12)</sup> 중에 레저형인 A 영역은 93개 프로그램, 자기계발 및 교육형 B 영역은 128개 프로그램, 취약계층 지원형인 C 영역은 12개 프로그램으로 나타났다. 구축효과 발생 가능성이 높은 A 영역과 B 영역 관련 프로그램이 94.9%로 압도적으로 많으며 상대적으로 구축효과가 적을 것으로 판단되는 C 영역은 12개 프로그램 밖에 되지 않아 전체 분석 대상 프로그램 중 그 비중이 5.1%에 불과했다.

또한 프로그램의 종류 측면에서도 사정은 유사했다. 중분류를 기준으로 A 영역과 B 영역에서는 각각 5개, 11개의 프로그램의 종류가 존재했으나 C 영역에서는 4 종류만이 존재했다. 이러한 현상은 지극히 편중된 것<sup>13)</sup>으로서 화성시 사회서비스 프로그램들이 민간부문과 거의 차별화되지 않는다는 사실을 보여주는 것이기도 하다.

<표 5> 영역별 프로그램 분석 결과 종합

| 영역                 | 예상 구축효과 발생정도 | 프로그램 |       | 세부사항   |    |
|--------------------|--------------|------|-------|--------|----|
|                    |              | 수    | 비율    |        |    |
| A 영역<br>레저형        | 중간           | 93   | 39.9% | 음악·미술  | 36 |
|                    |              |      |       | 외국어    | 6  |
|                    |              |      |       | 요리     | 2  |
|                    |              |      |       | 스포츠    | 41 |
|                    |              |      |       | 기타     | 8  |
| B 영역<br>자기계발 및 교육형 | 높음           | 128  | 55%   | 음악·미술  | 17 |
|                    |              |      |       | 외국어    | 20 |
|                    |              |      |       | 요리     | 13 |
|                    |              |      |       | 미용     | 6  |
|                    |              |      |       | 사무·디자인 | 10 |

12) 같은 제목의 프로그램이라도 시간대가 다르면 서로 다른 프로그램으로 보아 분석을 하였다. 예를 들어 에어로빅과 수영의 경우 일반인을 대상으로 각각 시간대가 다른 같은 성격의 프로그램이 존재한다.

13) 물론 일반인을 대상으로 한 프로그램에도 취약계층의 참여가 가능하도록 되어 있다. 그러나 일반인 대상 프로그램의 경우 취약계층 인원에 제한(10%)을 두고 있다는 점, 취약계층을 위해 차별화된 프로그램 자체가 형성이 안 되어 있다는 점은 문제점으로 충분히 지적이 가능하다.

| 영역               | 예상 구축효과 발생정도 | 프로그램 |      | 세부사항    |    |
|------------------|--------------|------|------|---------|----|
|                  |              | 수    | 비율   |         |    |
|                  |              |      |      | 홈케어     | 4  |
|                  |              |      |      | 아동교육·육아 | 9  |
|                  |              |      |      | 과학·수학   | 12 |
|                  |              |      |      | 논술·사회   | 5  |
|                  |              |      |      | 스포츠     | 28 |
|                  |              |      |      | 기타      | 4  |
| C 영역<br>취약계층 지원형 | 낮음           | 12   | 5.1% | 음악·미술   | 5  |
|                  |              |      |      | 요리      | 1  |
|                  |              |      |      | 스포츠     | 3  |
|                  |              |      |      | 기타      | 3  |

\* 출처: 필자 작성

## 2. 화성시 공공서비스 구축효과 분석

### 1) 조사결과 일반분석

화성시 공공서비스 구축효과를 분석하기 위해 실시된 설문조사는 여성비전센터, 청소년수련관, 동탄복합문화센터, 유엔아이센터 수강생 300명을 대상으로 실시되었다. 이중 236부가 응답 및 회수되어 78.7%의 회수율을 보였다<sup>14)</sup>.

응답자 현황을 살펴보면 96.3%의 비율로 여성이 압도적으로 많은 가운데 주로 30대, 40대에 집중되어 있어 화성시 공공서비스의 주요 소비자들이 일반적으로 주부들을 알 수가 있다. 또한 이들은 최소 고졸 이상의 고학력자들이다. 따라서 화성시 공공서비스 프로그램은 주로 고학력의 30, 40대 여성들에게 편향적으로 제공되고 있음을 알 수가 있다. 정부가 제공하는 공공서비스는 주로 일반적·보편적 공급의무를 가지고 있고 주로 사회적 약자인 저학력·고령의 수요자를 대상으로 하는 것이 바람직하다고 할 때에, 화성시의 이 같은 공급 편향성은 문제점으로 지적될 수 있을 것이다<sup>15)</sup>.

14) 응답자들이 일부 문항은 응답하기도 하고 하지 않기도 하기 때문에 각 분석 값의 총 관찰수(N)는 조금씩 다르다. 또한 계량 분석 과정에서 심각한 오류가 존재하는 응답들은 각 문항 별로 검토하여 제외하였다.

15) 화성시 문화재단의 프로그램들은 일반 주부들을 대상으로 하는 민간시장의 프로그램들과 별로 차별화되지 않고 설계되어 있다. 프로그램 자체의 내용도 그러하지만 수강생 자격 등 제도적 설제도 사회적 약자를 대상으로 서비스를 공급하고자 한다기보다는 일반적 성격을 가져 민간부문과 경쟁 상

## 2) 구축효과 분석

앞서 화성시 문화재단을 통해 공급되는 공공서비스를 구축효과의 발생 가능성을 기준으로 A 영역인 레저형<sup>16)</sup>, B 영역인 자기계발 및 교육형<sup>17)</sup>, C 영역인 취약계층 지원형<sup>18)</sup>으로 분류하였다. 이후 조사 분석에서는 수강하고 있는 강좌, 즉 프로그램명과 수강료 감면을 기준으로 조사 대상자들이 각각 어떤 영역에 속하는지를 분류하였다. 그 결과 조사 대상자 중 A 영역 (레저형)에 속하는 사람은 35.6%, B 영역 (자기계발 및 교육형)에 속하는 사람은 59.7%, C 영역 (취약계층 지원형)에 속하는 사람은 4.7%로 나타났다. 이들 영역별로 해당 강좌의 필요성과 만약 강좌가 없을 경우 민간업체에서 유사한 강좌를 돈을 내고 등록할 것인지를 조사 분석하였다. 문항은 5점 척도로 구성되었으며 결과는 다음과 같다.

<표 6> 영역별 해당 강좌에 대한 필요성과 유료등록 의사

| 영역                   | 구분       | 응답자수 | 평균   | 표준편차  |
|----------------------|----------|------|------|-------|
| A 영역<br>(레저형)        | 해당강좌 필요도 | 84   | 3.43 | 1.185 |
|                      | 유료 등록 의지 | 84   | 1.64 | 0.739 |
| B 영역<br>(자기계발 및 교육형) | 해당강좌필요도  | 141  | 3.70 | 1.087 |
|                      | 유료 등록 의지 | 141  | 1.92 | 0.854 |
| C 영역<br>(취약계층 지원형)   | 해당강좌필요도  | 11   | 4.27 | 0.786 |
|                      | 유료 등록 의지 | 11   | 2.55 | 1.214 |

\* 출처: 필자 작성

해당 강좌에 대한 필요성을 분석한 결과, A 영역(레저형)은 평균 3.43, B 영역(자기계발 및 교육형)은 평균 3.70, C 영역(취약계층 지원형)은 4.27을 보여 C, B, A 순으로 필요함을 강하게 느끼는 것으로 나타났다. 이 같은 분석 결과는 자기계발 및 교육형인 B 영역이 레저형인 A 영역보다 필요성, 즉 소비욕구(needs)가 상대적으로 높을 것이라는 본 연구의 가설을 지지하는 것이다.

태에 있다고 볼 수 있다.

- 16) A 영역(레저형)에 속한 프로그램은 건강을 다스리는 요리, 우리집 작은 빵집, 꽃꽂이와 테이블 장식 등이다.
- 17) B 영역(자기계발 및 교육형)에 속한 프로그램은 밑반찬 전문가 과정, 한식조리 기능사, 피부관리 자격증반 등이다.
- 18) C 영역(취약계층 지원형)에 속한 프로그램은 취약계층만을 대상으로 하거나 프로그램의 수강료가 감면되는 경우로서 제과제빵기능사, 파워포인트와 전산회계, 홈인테리어 등이다.

한편 취약계층 지원형인 C 영역의 경우 필요성이 가장 높게 나타났는데 이는 조사 대상자들이 순수한 C 영역이라기보다는 자기계발 및 교육형인 B 영역에서 수강료 감면을 받는 사람들이기 때문인 것으로 판단된다. 취약계층이면서 한편 자격증을 목적으로 수강을 하는 경우이므로 가장 높은 필요성을 보일 수밖에 없는 것이다.

유료 등록 의지에 대한 조사 결과를 보면 A 영역(레저형)은 평균 1.64, B 영역(자기계발 및 교육형)은 평균 1.92, C 영역(취약계층 지원형)은 2.55를 보여 전반적으로 낮은 가운데, B 영역이 A 영역보다는 상대적으로 높게 나와 이 또한 본 연구의 가설을 지지하고 있다. 한편 C 영역의 상대적으로 높은 2.55는 해당 강좌에 대한 필요성이 반영된 결과로 판단된다. 영역별로 필요성과 유료등록 의사간의 상관관계 분석결과는 다음과 같다.

<표 7> 필요성과 유료등록 의사간의 상관관계 분석

| 구분                | Pearson 상관계수 | 유의확률  |
|-------------------|--------------|-------|
| A 영역 (레저형)        | 0.012        | 0.915 |
| B 영역 (자기계발 및 교육형) | 0.106        | 0.213 |
| C 영역 (취약계층 지원형)   | 0.143        | 0.675 |

\* 출처: 필자 작성

분석결과로 판단하건데 해당 강좌에 대한 필요도와 민간업체 등록 의지는 관련이 없다고 볼 수 있다. 이 같은 분석 결과는 필요성, 즉 소비욕구(needs)만을 가지고는 실질적 소비행위로 연결되지 않는다는 기존의 많은 실증 연구들을 다시 한번 확인해주는 것이며 소비구매력이 일차적으로 구축효과에 영향을 줄 것이라는 본 연구의 가설을 지지하는 결과이다.

한편 취약계층 지원형인 C영역은 다르지만 A 영역과 B 영역은 일반적으로 소비구매력이 같다고 가정할 수 있다. 앞의 논의에서 구축효과에 영향을 주는 변수로서 소비구매력이 우선적으로 작용하지만 만약 소비구매력이 같다면 소비욕구가 다음으로 작용하게 될 것으로 보았다. 그 결과 각 영역별 구축효과 정도의 B > A > C로 나타날 것으로 추정하였다. 이를 확인하기 위해 유사 강좌에 대한 적정 등록금을 묻고 이를 영역별로 분류하여 분석하였다. 분석 결과 A 영역은 평균 76,000원, B 영역은 97,000원, C 영역은 66,000원으로 나타났으며, 이는 B > A > C로서 본 연구의 가설을 지지하는 것으로 볼 수 있다. 즉 자기계발 및 교육형인 B 영역은 가장 강한 구축효과를 발생시키며 다음으로 레저형인 A 영역, 취약계층 지원형인 C 영역 순으로 구축효과 발생의 차이가 있는 것으로 볼 수 있다.

### 3) 분석 시사점

화성시 공공서비스 구축효과를 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 화성시 문화재단을 통해 공급되는 공공서비스는 그 대상이 편향적이라는 문제점을 나타내고 있다. 주로 30대, 40대 주부들로서 최소 고졸 이상의 고학력자들이다. 이 같은 편중 현상은 정부의 공공서비스가 주로 사회적 약자를 대상으로 하여야 하거나 일반인을 대상으로 할 경우 보편적·일반적 공급 의무의 성격을 가져야 한다는 점에서 문제로 지적될 수 있다<sup>19)</sup>.

둘째, 화성시 문화재단의 공공서비스를 소비하고 있는 사람들은 해당 공공서비스에 대한 필요성은 어느 정도 높게 인식하는 반면, 해당 공공서비스 공급이 중지될 경우 민간 부문에서 유료로 등록할 의사는 상대적으로 적은 것으로 응답하였다. 개인의 사적비용은 크게 인식하나 세금으로 투입되는 공공 비용은 인식하지 못하는 것으로 공공서비스의 지속적 확대의 원인 중 하나로 볼 수 있다.

셋째, 영역별로 해당 공공서비스에 대한 필요정도를 분석한 결과, C 영역(취약계층 지원형), B 영역(자기계발 및 교육형), A 영역(레저형) 순으로 필요함을 강하게 느끼는 것으로 나타났다. 이 같은 분석 결과는 자기계발 및 교육형인 B 영역이 레저형인 A 영역보다 필요성, 즉 소비욕구(needs)가 상대적으로 높을 것이라는 본 연구의 가설을 지지하는 것이다.

넷째, 해당 공공서비스의 필요성과 민간업체 유료 등록 의사와의 상관관계를 분석한 결과 관련성이 없는 것으로 나타났다. 공공서비스의 필요성(소비욕구)보다는 소비구매력이 일차적으로 구축효과에 영향을 줄 것이라는 본 연구의 가설을 지지하는 결과이다.

다섯째, 지불의사액을 통한 구축효과 정도를 측정하는 문항에서는  $B > A > C$ 로 나타나 본 연구의 가설을 지지하였다. 즉 자기계발 및 교육형인 B 영역은 가장 강한 구축효과를 발생시키며 다음으로 레저형인 A 영역, 취약계층 지원형인 C 영역 순으로 구축효과 강도의 차이가 있는 것으로 볼 수 있다.

19) 이러한 현상은 문화재단의 공공서비스가 민간영역과 차별화되지 않고 실질적으로 경쟁을 하는 상태가 되어 나타난 결과로 판단된다. 즉, 시장과 마찬가지로 실질적으로 구매력이 있는 고학력 주부들을 대상으로 대부분의 프로그램이 설계되고 있어 나타난 결과이다.

## V. 정책적 시사점

어떤 서비스나 재화를 시장이 공급하여야 하는가 혹은 정부가 공급하여야 하는가는 사회과학의 핵심적인 주제이며 본 연구와 관련된 주요 영역이다. 시장이던 정부이던 항상 실패는 존재하며, 결국 일찍이 C. Wolf, jr.(1994)가 지적하였듯이 불완전한 대안들 간의 선택의 문제인 것이다.

정부 실패는 정부 또는 공공기관이 자신의 고유기능을 넘어서 서비스의 공급을 무리하게 확대하는 것으로 인해 심화된다. 정부는 사실상 시장 실패가 심각할 경우 개입하는 것이 바람직한데, 시장실패가 크게 나타나지 않는 분야에까지 기능을 확대하게 되면 결국 시장실패의 치유함은 없이 정부실패만이 나타날 가능성이 높아진다. 따라서 정부실패가 심화되지 않기 위해서는 정부 혹은 공공기관은 자신들의 고유기능을 파악하고 이에 충실한 것이 필요하다. 공공기관의 고유기능을 파악하는 일은 역으로 무엇이 공공기관의 고유기능이 아닌가를 파악함으로써 가능하다. 미국의 OMB(Office of Management and Budget)는 정부의 고유기능과 관련하여 다음과 같은 기준을 설정하고 있다.

“정부는 민간과 경쟁하지 말아야 한다. 자유로운 기업체제는 국가 경제력의 근간이다. 정부의 기본 정책은 정부가 필요로 하는 재화와 서비스를 공급하는 데 있어서 민간부문을 활용해야 한다는 것이다.”(OMB Circular A-76, 1983)

일반적으로 공공기관에 있어서 고유기능은 공익과 밀접하게 관련되는 부분이다(김용훈, 2002). 그런데 문화재단을 통해 공급되고 있는 화성시의 공공서비스들은 공익과 밀접하게 관련을 가지고 있다기보다는 주로 민간 부문과 경쟁관계에 있는 것들이다. 이로 인해 본 연구에서 확인하였듯이 정부실패 중 파생적 외부효과인 구축효과를 발생시키고 있다. 특히 A 영역(레저형)뿐 아니라 화성시 문화재단의 상당 부분을 차지하고 있는 B 영역(자기계발 및 교육형)에서 그러하다. 이러한 구축효과로 말미암아 자생적인 민간업체들은 경영난과 인력난으로 인해 위축되고 있다. 구축효과를 방지하기 위해서는 화성시의 공공서비스들을 간접적 제공방식 혹은 시장기제를 활용한 공급방식으로 변화시킬 필요성이 있는 것이다.

지방자치단체가 공공서비스 공급을 무리하게 확장하는 것은 주로 지방자치단체장들의 높은 시간할인율에서 기인한다. 이러한 확장의 결과는 결국 지방자치단체의 재정난으로 이어지게 되며, 더 나아가 본 연구에서 지적하고 있듯이 해당 영역의 자생적 민간업체들에게 부정적 영향을 줌으로서 오히려 지역경제를 위축시킬 수 있다. 지방자치단체가 해당 지역주민의

혈세를 걷어 하는 일이 오히려 그들에게 부정적인 결과를 가져오는 것이라면 이는 정말 아이러니한 일이 아닐 수 없다. 공공서비스 공급 결정에 있어서 신중을 기울어야 하는 것은 이 때문이다.

본 연구는 향후 지방정부가 공공서비스를 공급하는데 있어 중요한 변수로서 민간사업자에게 미치는 영향을 고려해야 한다는 점을 정책적 시사점으로 제시하고 있다. 또한 그 동안 대부분의 연구들이 이를 간과하고 있었다는 점을 지적하고 있다. 향후 이와 관련한 엄밀한 후속 연구들이 지속적으로 나오고 지방정부 재정의 악화 원인이기도 한 무분별한 공공서비스 공급이 보다 신중한 고려하에서 이루어지길 바란다.

## 【참고문헌】

- 강성진·전형준. (2005). 사적이전소득의 동기와 공적이전소득의 구축효과에 대한 연구. 『공공경제 제10집 제1호』.
- 강성호. (2011). 부양의식 및 공적이전소득의 사적이전소득 구축효과와 소득보장효과. 『재정정책 논집 제13권 제1호』. 한국재정정책학회.
- 김금수·장영재. (2006). 쓰레기 무단투기 신고포상금제와 공무원단속의 구축효과. 『환경정책 Vol.14 No.2』.
- 김용훈. (2002). 정부인증서비스의 아웃소싱에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구 13(2)』.
- 박건영. (2006). 동태적 비일관성에 따른 공적연금의 구축효과 분석. 『재정논집 Vol.20 No.2』.
- 박경돈. (2008). 미국 주정부 공공보험정책이 노인의 장기요양 사보험 구입에 미치는 구축효과. 『한국정책학회보 Vol.17 No.3』.
- 배득중. (1993). 시민들의 통일비용 지불의사(WTP)의 측정. 『한국행정학보 제27권 제1호』.
- 손병돈. (2008). 공적 소득이전과 사적 소득이전과의 관계. 『사회복지연구 vol. 39』.
- 전영욱·안국찬. (2009). 지방자치단체 민간지출이 지역사회 조직에 미치는 영향: 자율성 및 구축·구인효과를 중심으로. 『한국행정학보 제43권 제3호』.
- 정운찬. (1996). 『거시경제학』. 다산출판사
- 정해규·한중수. (1993). 우리나라 정부지출의 구축효과에 관한 연구. 『산업연구 vol.16』. 단국대학교 산업연구소.
- 조선주·박태규. (2007). 정부보조금의 민간(개인)기부에 미치는 영향에 대한 연구: 서울시 사회복지관 패널자료의 실증분석을 중심으로. 『공공경제 제12권 제2호』.
- 최정규. (2006). 공공정책에서의 내생적 선호와 제도적 구축효과 가능성에 대한 연구. 『經濟發展研究, Vol.12 No.2』.

화성시 홈페이지 <http://www.hscity.net/>

화성시 의회 홈페이지 <http://council.hscity.net/>

화성시 문화재단 홈페이지 <http://hcf.or.kr/>

화성시 문화재단 2010 일반회계 결산서

화성시 문화재단 2010 재무상태 보고서

화성시 문화재단 2011 본 예산서

화성시 여성비전센터 2009-2010 사업실적 보고서.

『화성시문화재단설립운영에관한조례』 2008. 8. 1 제정, 2010. 11. 개정

- Aizer, A & Jeffrey, G. (2003). Parental Medicaid expansions and child Medicaid coverage. *Working paper, 9907 (August)*. National Bureau of Economic Research.
- Barkema, H. G. (1995). Do Job Executives Work Harder When They Are Monitored?. *Kyklos*, 48.
- Cutler, D. & Gruber, J. (1996). Does public insurance crowd out private insurance?. *Quarterly Journal of Economics*, 111(2).
- Frey, B. S. & Oberholzer-Gee, F. (1997). The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-out. *American Economic Review*, 87(4).
- Gruber, J. & Simon, K. (2007). Crowd-out ten year later: Have recent public insurance expansions crowded out private health insurance?. *Working paper, 12858(January)*. National Bureau of Economic Research.
- Ham, J. C. & Shore-Sheppard, L. (2005). The effect of Medicaid expansions for low-income children on Medicaid participation and private insurance coverage: Evidence from the SIPP, *Journal of Public Economics*, 89(1).
- Hong-Kyun, Kim. (1998). Is There a Crowding-Out Effect Between School Expenditure and Mothers's Childcare time?: A Theoretical Analysis and Evidence From a Panel Study. *한국국제경제학회 동계학술발표대회 발표논문*.
- Krueger, A. O. (1990). Government Failure in Development. *Journal of Economic Perspective* 4(3).
- Kunreuther, H. & Easterling, D. (1990). Are Risk Benefit Tradeoffs Possible in Siting Hazardous Facilities?. *American Economic Review*, 76.
- Lo-Sasso, A. T. & Buchmueller, T. C. (2004). The effect of the State Children's Health Insurance Program on health insurance coverage. *Journal of Health Economics*, 23.
- Moe, Ronald C. (1987). Exploring the Limits of Organization. *American Journal of Political Science*. 28.
- Pierce, W. S. (1981). *Bureaucratic Failures and Public Expenditure*, N. Y. : Academic Press.
- Salamon, Lester M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Savas. E. C. (1982). *Privatizing The Public Sector: How To Shrink Government*. New Jersey: Chatam House Publishers.

- Savas, E. C. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. New York: Chatam House Publishers.
- Upton, W. E. (1973). *Altruism, Attribution and Intrinsic Motivation the Recruitment of Blood Donors*. Cornell University.
- Wolf, Charles Jr. (1994). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England. Second Edition.