

# 수요공급분석에 기반한 광주복지 재구조화 실행방안

## 1 연구배경

- 우리나라는 사회복지제도를 지속적으로 확대함과 동시에 사회적 취약계층을 보호하는 복지에서 보편적 복지로의 이행을 진행하고 있다. 이로 인해 사회적 후생이 증가하고 복지국가로의 모습을 갖춰나가고 있다.

그러나 우리나라는 경제발전 단계에서 산업화 시대의 정책적 필요, 공공영역 인프라 미흡 등의 이유로 복지 수요의 상당 부분을 민간영역의 힘을 빌려 공급해온 역사적 경험을 가지고 있다.

‘보이지 않는 손’으로 대변되는 민간영역의 수요와 공급은 공공성을 목적으로 하는 사회 복지 수요·공급과 일정부분 평행선이 존재할 수밖에 없다. 즉, 시장 자원은 개인의 사려는 욕망(시장수요)과 팔려는 욕망(시장공급)의 이중적 일치에 의해 효율적으로 배분되지만, 사회복지 자원은 집합적·사회적 필요(복지수요)와 사회적 문제에 대한 정책적 대응(복지공급)에 의해 정책적·의도적으로 분배된다.

사회복지 수요의 민간영역에 대한 과도한 의존은 사회복지분야에서 민간영역의 수요 이상의 팽창과 복지 분야 별 공급과잉과 공급부족이 상존하는 현상을 초래하고 있다.

- 이제 우리 사회는 과도한 민간주도의 시장 의존적 복지에서 벗어나 공공성, 효율성, 적정성에 기초한 복지의 이행을 요구하고 있다.

이러한 사회적·지역적 요구에 부응하여 광주광역시도 광주복지 재구조화를 통한 광주형 복지모델 구축을 시도하고 있다. 그 일환으로 2020년과 2021년 2개 년도에 걸쳐 「광주복지총량조사」를 실시하여 지역 내 복지자원 현황 자료를 구축하고 지역 내 수급 현황을 파악하여 복지총량 관리를 위한 기초자료를 구축하였다.

- 본 연구는 「광주복지총량조사」 연구 결과를 이어받아, 시도단위 지역 간 복지수요공급을 분석하고 이를 토대로 광주복지 재구조화 실행을 위한 대안을 모색해 보고자 한다.

### CONTENTS

#### 01 ..... 1p

연구배경

#### 02 ..... 2p

주요 결과

#### 03 ..... 6p

분석결과와 정책적 함의  
: 광주복지 재구조화에  
대한 요구

#### 04 ..... 6p

광주복지 재구조화 방안

#### 05 ..... 8p

재구조화를 향한 제언

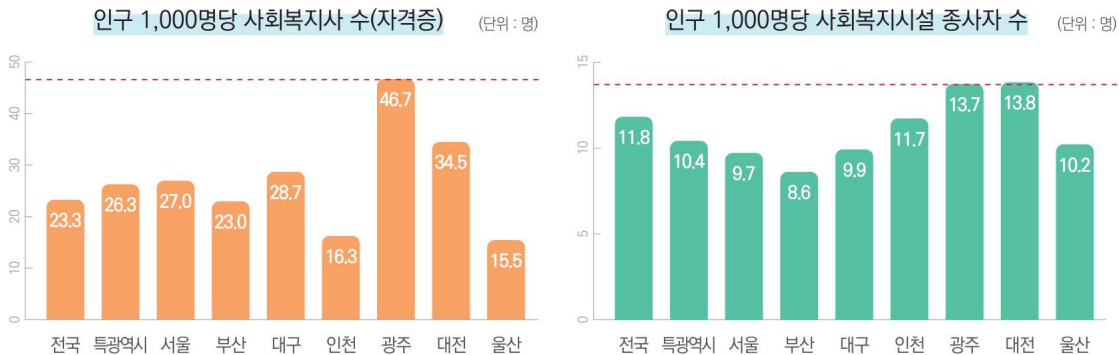
## 2 주요 결과

- 수요공급 분석 주요 결과를 복지인력, 장애인복지, 노인복지 및 자치단체 재정을 중심으로 살펴보기로 한다.

### 1) 복지인력

- 광주광역시가 타지역 보다 인구대비 사회복지인력을 많이 보유하고 있다. 인구대비 사회복지사 자격자는 특광역시 인구대비 자격자보다 약 2배 가량 많으며, 시설 종사자 또한 타지역 보다 월등히 많은 것으로 확인된다.

(2020년 말 기준)

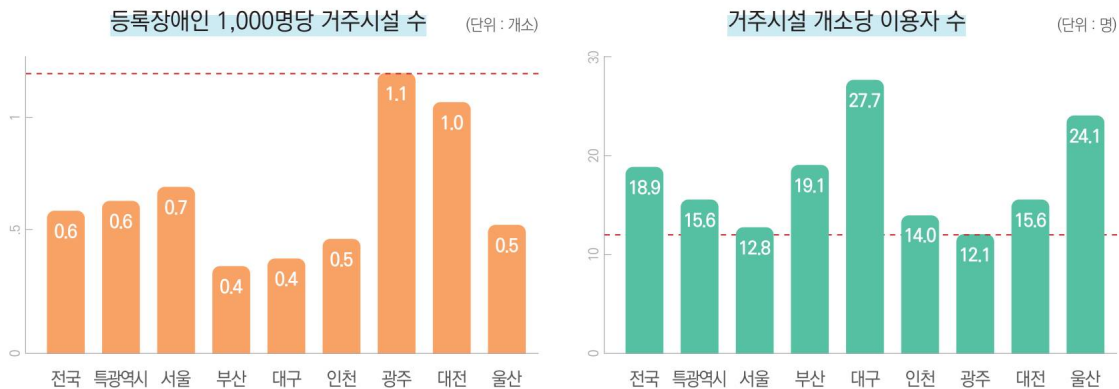


자료: 통계청 주민등록연앙인구 자료와 보건복지부 2021년 보건복지통계연보자료를 재구성

### 2) 장애인복지

- 광주광역시 장애인복지 분야는 타지역보다 등록장애인구 대비 시설수가 많은 반면, 시설당 이용자 수는 적은 특성을 보인다. 즉, 타지역 보다 상대적으로 시설수가 많고 소규모로 운영되고 있다.

(2020년 말 기준)



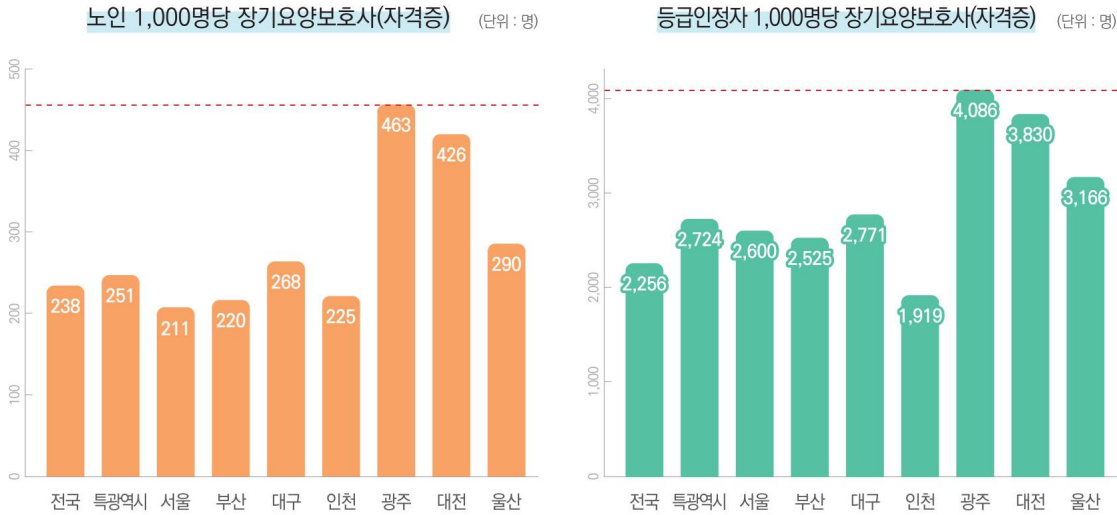
자료: 통계청 주민등록연앙인구 자료와 보건복지부 2021년 보건복지통계연보자료를 재구성

- 위 그림은 거주시설 정보를 보여주고 있으며, 지면 관계상 그림을 제시하지 않았으나 장애인직업재활시설과 장애인지역사회재활시설도 타지역 대비 시설수가 많고 시설당 이용자 수가 적은 것을 확인하였다.

### 3) 노인복지

- 광주광역시 노인복지 분야는 타지역보다 노인인구 대비 시설 수가 많은 반면, 시설당 이용자 수는 적은 특성을 보인다. 즉, 타지역 보다 상대적으로 시설 수가 많고 소규모로 운영되고 있다.

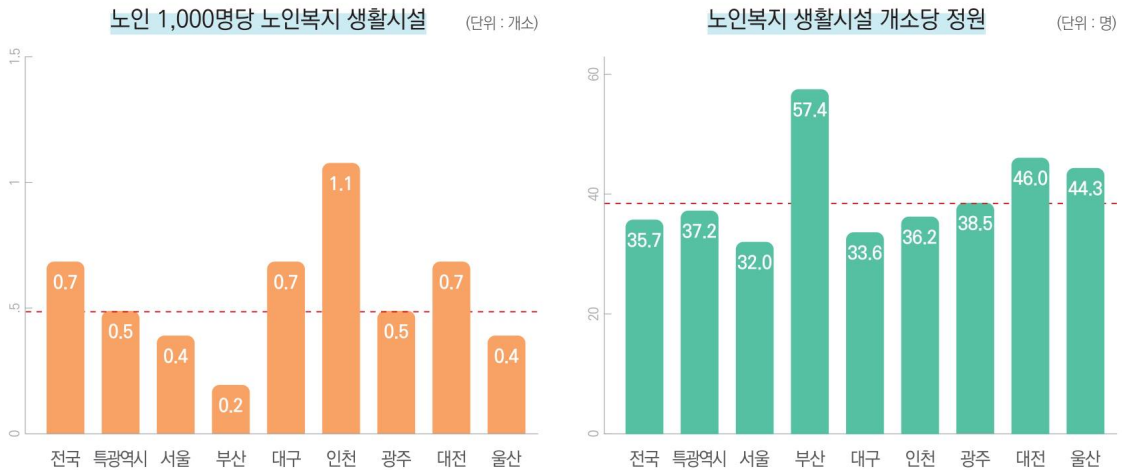
(2020년 말 기준)



자료: 통계청 주민등록연앙인구 자료와 보건복지부 2021년 보건복지통계연보자료를 재구성

- 수요인구 대비 장기요양보호사 자격증 보유자는 광주광역시가 특광역시 중 가장 많다. 위 그림을 살펴보면, 노인 인구 대비 및 장기요양보험 등급 인정자 대비 요양보호사 자격증 보유자가 광주지역이 가장 많은 것을 확인할 수 있다.

(2020년 말 기준)

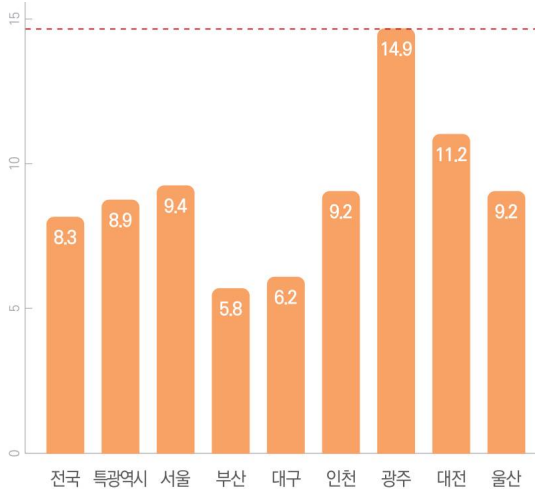


자료: 통계청 주민등록연앙인구 자료와 보건복지부 2021년 보건복지통계연보자료를 재구성

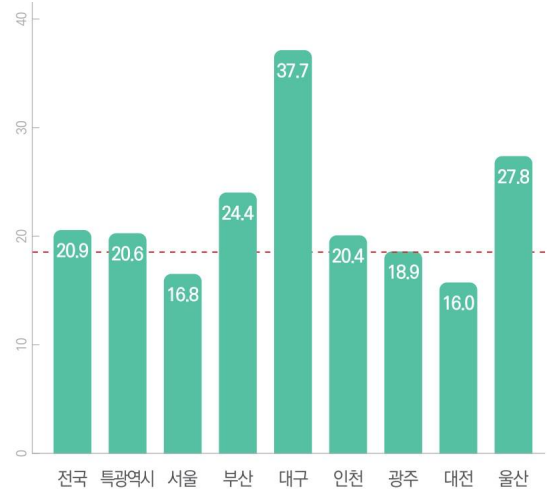
- 인구대비 광주광역시 노인복지 생활시설은 특광역시와 같은 수준이며, 시설당 이용자(정원 기준)는 특광역시 보다 조금 많은 것으로 확인된다.

(2020년 말 기준)

요양등급 인정자 1,000명당 재가노인복지시설 수 (단위 : 개소)



재가노인복지시설 개소당 이용자 수(현원) (단위 : 명)



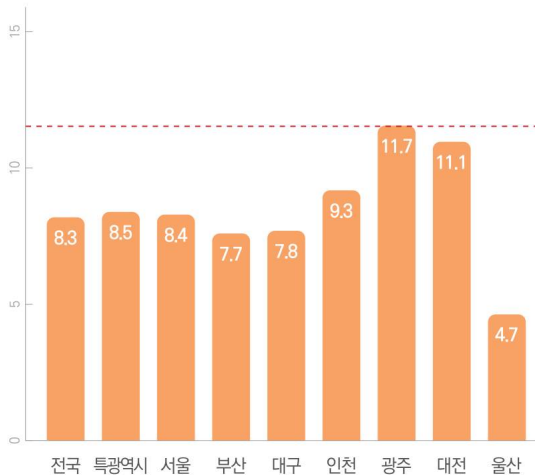
자료: 보건복지부 2021년 보건복지통계연보자료를 재구성

- 재가노인복지시설을 살펴보면, 장기요양보험 등급 인정자 대비 시설 수는 광주광역시가 특광역시 중 가장 많다. 반면 시설당 이용자(현원 기준)는 특광역시 시설당 이용자 수보다 적어 상대적으로 소규모로 운영되는 것으로 해석할 수 있다.

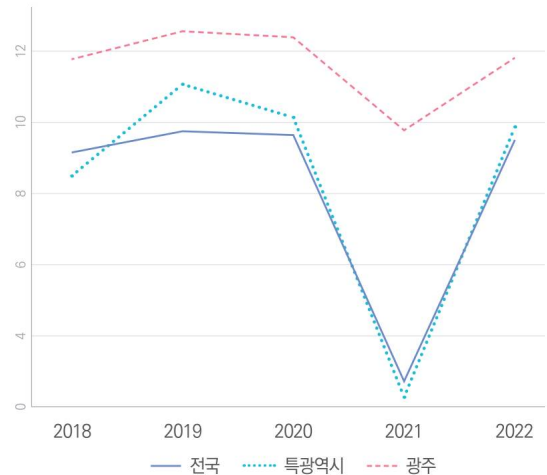
## 4) 복지재정

- 광주광역시의 복지재정은 타지역 대비 열악한 것으로 평가된다.

최근 5년간 예산(일반+특별)규모(순계) 연평균 신장률 (단위 : %)



전년대비 예산(일반+특별)규모(순계) 신장률 (단위 : %)



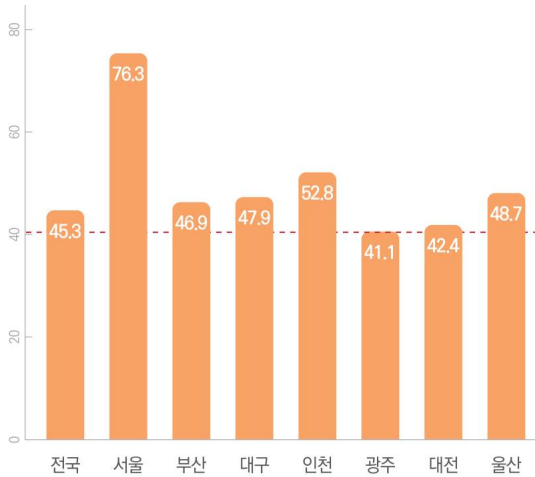
자료: 행정안전부 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요 재구성

- 최근 5년간 광주광역시 예산의 연평균 신장률은 11.7%로 매우 높으며 특광역시 중 가장 가파른 신장세를 이어가고 있다.

(2022년도 예산규모)

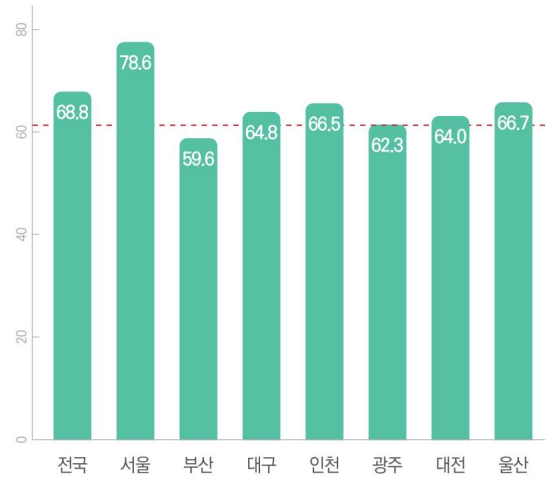
재정자립도(일반회계, 순계)

(단위 : %)



재정자주도(일반회계, 순계)

(단위 : %)



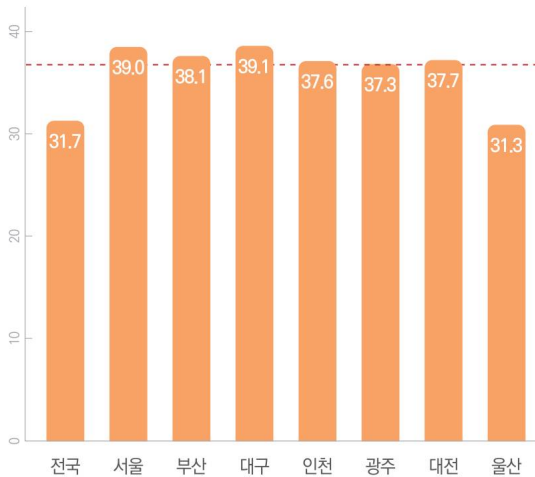
자료: 행정안전부 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요 재구성

- 광주광역시의 재정자립도는 41.1%로 특광역시 중 가장 낮아 예산운영의 독립성에 제약이 가장 크다. 재정자주도는 62.3%로 특광역시 중 부산 다음으로 낮아 예산운영의 자율성도 한계가 큰 것으로 평가된다.

(2022년도 예산규모)

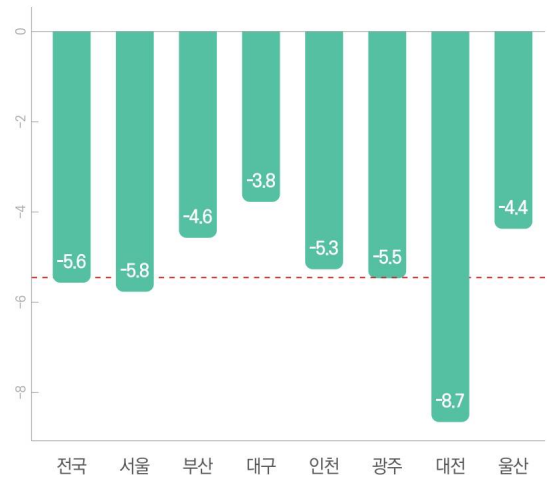
사회복지비중(일반회계, 순계)

(단위 : %)



통합재정수지비율(일반+특별+기금, 순계)

(단위 : %)



자료: 행정안전부 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요 재구성

- 광주광역시 예산규모 중 사회복지예산 비중은 37.3%(일반회계, 순계예산 기준)이며, 사회복지지출 증가와 함께 사회복지예산비중의 증가가 예상된다.  
한편, 재정수지는 특광역시 모두 적자(-)를 기록하고 있으며, 광주광역시의 세입 대비 세출 비중 -5.5%임을 확인할 수 있다.



## 3

## 분석결과와 정책적 함의 : 광주복지 재구조화에 대한 요구

- 광주복지 수요공급 및 재정분석 결과 광주광역시시는 타 시도와 비교하여 수요대비 공급이 많지만 재정은 더 열악한 것으로 확인되었다.

- 광주지역이 수요대비 공급이 많은 이유는 무엇일까?

사회복지사와 장기요양보호사 자격증 현황으로부터 한 가지 이유를 유추해볼 수 있다. 인구대비 사회복지사와 장기요양보호사 자격증은 광주지역이 타 지역, 특히 광주와 환경이 유사한 특광역시 대비 약 2배 가량 많다. 이는 인구대비 실제 사회복지시설 종사자가 광주지역이 특광역시 대비 약 1.3배 가량 더 많은 결과로 이어지고 있다. 이로부터 광주지역 사회복지분야에 대한 잠재적 공급 욕구가 타 지역보다 월등히 크다는 점을 알 수 있다.

한편, 1998년 「사회복지사업법」 개정을 통해 사회복지시설 설립이 허가제에서 신고제로 전환되었다. 즉, 개인도 설립요건을 갖춰 신고하면 사회복지시설을 설립·운영할 수 있게 되었다.

이와 같이 광주지역의 사회복지분야에 진입하려는 매우 큰 욕구와 진입장벽을 없앤 법 개정은 수요를 초과하는 공급을 초래할 기제가 될 수 있다.

물론 복지예산이 충분하다면, 공급이 많다고 하여 이상할 것이 없다. 그러나 앞서 살펴본바와 같이, 광주지역 예산구조는 많은 문제를 가지고 있다. 1인당 자체수입은 특광역시 대비 매우 낮고, 1인당 세출예산은 특광역시 대비 매우 높다. 재정자립도와 재정자주도가 낮아 예산운영의 독립성과 자율성에 큰 제약이 되고 있으며 세입을 초과하는 세출 비율이 지속적으로 증가할 전망이다. 이로부터 우리는 광주복지예산이 매우 큰 제약 하에 놓여 있다는 사실을 알 수 있다.

이제 우리는 제한된 예산으로 증가하는 복지수요를 감당할 수 있는 해답을 찾아야 한다. 그 시작은 수요공급 불일치를 해소하고 수요자 중심 복지서비스가 제공되도록 하는 광주복지 재구조화 노력이 될 것이다.

이하에서는 광주복지 재구조화 실행을 위한 대안들을 검토해 보기로 한다.

## 4

## 광주복지 재구조화 방안

### 1) 복지사업 일몰제

- 자체사업 일몰제는 시 자체 예산으로 수행하는 사업에 대하여 기간을 정하여 사업수행 후 사업종료 시 자동 폐지를 말한다.

사업종료 직전 사업평가를 통해 재수행 여부를 결정하여, 사업이 계속 필요하다고 평가되면 다시 사업기간을 정하여 재수행을 결정하고, 재수행 평가를 받지 못하면 기간 종료와 함께 자동 폐지한다.

사업 담당 부서에서 정기적으로 사업 평가 결과를 토대로 일몰 여부를 평가한다. 사업 유지로 평가되면 사업을 지속하고, 일몰 적용으로 평가되면 심의기구에 상정한다. 심의기구는 일몰여부를 최종 결정하고 그 결과를 사업담당 부서에 통보한다. 심의기구에서 일몰여부 심의 시 공정하고 효과적인 심사를 위해 이해관계자 및 외부전문가를 회의에 참석토록 하여 의견할 수 있어야 할 것이다.

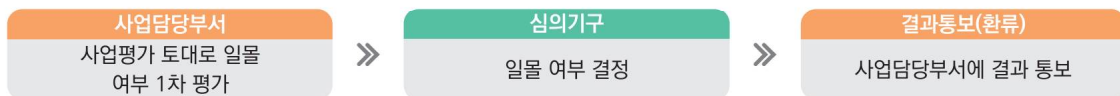


그림 | 복지정책 일몰제 실행 절차

## 2) 사회복지법인·시설 총량제

- 복지수요와 인구추이 등에 따라 분야별, 종류별, 지역별 적정 시설규모와 수를 설정한다. 수요대비 공급이 과다한 시설은 신규진입을 억제하고 수요대비 공급이 부족한 시설은 공급을 확대하되, 공공성을 강화하는 방안을 모색한다. 문제는 총량을 어떻게 설정하는가와 직접 규제가 가능한가라는 점이다.
- 사회복지사업법에 따르면 사회복지법인은 설립 허가제를, 사회복지시설은 설립 신고제를 취하고 있다. 따라서 사회복지법인의 총량관리는 가능성이 보이나, 사회복지시설에 대한 직접적 총량관리는 어려울 것으로 평가된다. 사회복지시설에 대한 총량관리는 수요공급현황 정보제공을 통한 자율적 총량관리, 행정지도 등 임의적 협력을 전제로 하는 간접적 총량관리를 대안으로 고려해야 할 것이다.

## 3) 보조금 총량제

- 지방보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정하고(지방보조금법 제5조), 지방자치단체의 장은 예산의 목적, 지방보조사업 내용의 적정 여부 등을 조사하여 지방보조금의 교부 여부를 결정할 수 있다(지방보조금법 제8조).
- 사회복지시설에 지원하는 보조금도 매년 예산으로 정하고, 광주시장이 보조금 교부 여부를 결정할 수 있는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 매년 시설별 보조금 총량을 정하여 예산으로 정하고, 보조금 총량 내에서 보조금을 교부할 수 있다. 보조금 총량제 적용 대상은 지방보조사업을 수행하는 시설 모두를 대상으로 하며, 신고제 사회복지시설 총량제를 위한 간접적 수단으로 활용 할 수 있다.
- 보조금 신규지원 시설의 경우, 지원기준을 명확히 하고, 신규지원 사전 심사제(민·관 심의기구)를 도입하는 등 표준절차를 마련하려는 노력이 요구된다.

## 4) 사회복지법인·시설 평가·인증제

- 복지수요공급분석에 의하면, 광주지역 사회복지시설의 두드러진 특징 중에 하나는 시설이 타 지역 대비 소규모로 운영되고 있다는 점이다. 소규모 시설 운영이 맞춤형 서비스 제공을 위한 전략적 선택일 수 있지만, 한편으로는 영세 시설이 많은 결과일 수도 있다. 소규모 시설 운영이 영세 시설이 많은 결과라면, 제공하는 서비스 질 하락과 보조금 누수가 발생할 것이다.
- 따라서 사회복지법인·시설에 대한 공정한 평가를 근거로 '인증제'를 도입할 필요가 있다. 인증시설에 대한 보조금 지원 인센티브를 제공하여 평가인증을 활성화 시키고, 미인증 시설에 대하여는 전문컨설팅을 실시하는 등 서비스 질을 개선하도록 관리해야 할 것이다.
- 광주광역시도 서울시 등 타 시도 사례를 참고하고 민·관·정 공론화 과정을 거쳐 평가인증지표를 개발하여 광주형 평가인증제 도입을 추진해 나가야 할 것이다.

## 5) 수요자 중심 바우처 도입·운영

- 바우처(voucher)는 국가나 지방자치단체가 일정한 자격기준을 충족하는 개인에게 특정 재화나 서비스를 구매할 수 있는 권리를 제공하는 지불증권이다. 공공영역에서 바우처를 도입함으로써 복지서비스의 공공성을 유지하면서 시장원리를 통한 공급의 효율성을 기대할 수 있다.

바우처 도입·운영의 모범적 사례로 보육바우처를 살펴보면, 2009년 9월부터 공급자에게 보육료를 지원하는 묵시적 바우처에서 수요자에게 보육비용을 지원하는 전자바우처로 변경하여 운영하고 있다. 그간의 보육바우처 운영 성과와 한계를 참조하면 광주복지바우처 도입방안 설계에 도움이 될 것이다.

바우처는 경쟁이 가능한 충분한 공급자를 전제조건으로 한다. 따라서 수요대비 공급이 많으면서 공급규모도 많은 분야가 바우처 우선 적용 대상으로 고려할 수 있다.

## 6) 부족시설에 대한 단계적 확대

- 수요대비 공급이 부족한 분야는 시설을 단계적으로 확대하여 보강해야 한다. 새로 설립하는 시설은 공공성을 강화하는 방법으로 추진해야 할 것이다. 광주시나 자치구가 직영하는 방안, 광주사회서비스원에 위탁하는 방안, 공공법인에 위탁하는 방안 등을 고려할 수 있다. 공공성 확보 장치를 마련할 경우 민간영역 시설을 확대하는 방안도 고려 가능하다.

## 5 재구조화를 향한 제언

- 본 연구는 복지수요공급 분석과 재정 분석을 기반으로 광주복지 재구조화 필요성을 도출하고 재구조화를 위한 몇 가지 방안을 제시하였다. 본 연구에서 제시한 방안은 재구조화 논의의 출발점을 위한 기초자료의 역할을 담당한다. 따라서 구체적인 재구조화 방안은 민·관·정의 공감대적 가치를 기반으로 추진되어야 한다.

복지재구조화는 관계자들의 이해관계가 민감하게 얽혀있는 사안임에 의심의 여지가 없다. 따라서 재구조화 과정에서 부당하게 소외되는 이가 없도록 충분한 공론화 과정을 거쳐야 한다.

마지막으로 복지재구조화의 결과는 공공성·공정성 그리고 수요자 중심 복지 서비스가 되어야 할 것이다.