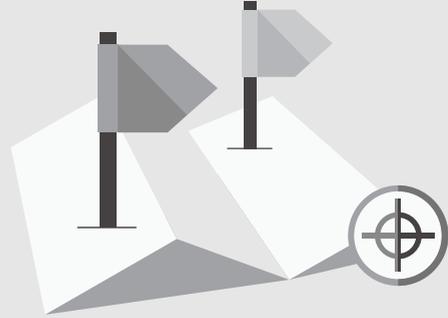


이달의 초점

2023년 보건복지분야 정책 방향



2023년 보건의료정책 전망과 과제
강희정

2023년 소득보장정책 전망과 과제
김태완

2023년 사회서비스 정책의 전망과 과제
강은나·안수란·이상정·이한나

2023년 인구정책의 전망과 과제
이소영

2023년 사회보장 분야 정책협의체도의 고찰 및 과제
함영진



2023년 사회보장 분야 정책협의제도의 고찰 및 과제

The 2023 Outlook for the Policy Consultation System in the
Social Security Sector

함영진 | 한국보건사회연구원 사회보장재정데이터연구실장

여러 중앙부처와 지방자치단체에 흩어져 산발적으로 설계하고 집행하던 복지정책을 사회보장의 틀 속에서 통합 조정하기 위해 2013년부터 사회보장제도 신설·변경 협의제도를 시행하고 있다. 이를 통해 국가 전체적으로 사회보장정책의 기본틀을 마련하는 데 기여하였다. 하지만 지방자치단체 자율성에 대한 개입, 협의절차의 복잡성, 협의 주체인 보건복지부의 업무부담 가중 등 협의제도 관련 문제점이 계속 제기되고 있다. 이에 이 글에서는 협의 대상 사업을 구체화하고, 광역자치단체의 역할을 강화하고, 협의업무 처리 절차의 전산화와 사업담당자의 정책설계 역량 강화 등을 위한 중앙 차원의 지원 필요성을 제시하였다. 변화하는 복지 욕구에 대응하기 위해 다양한 복지급여 도입이 요구되는 시점에서 협의제도의 역할이 더욱더 중요해졌다. 다만 완벽한 제도가 없다는 기초 아래, 협의제도의 지속적이면서 건설적인 제도개선이 필요하다.

1. 들어가며

2000년대 들어 우리나라는 사회적 위험에 적극적으로 대응하면서 복지국가로의 전환을 추진하고 있다. 특히 사회보장제도의 확대를 통해 대상자를 더욱 포괄하고, 급여 기준의 보편성과 급여량의 충분성을 확보하고자 노력하고 있다. 아동부터 노인에 이르는 생애 주기적 관점에서 복지제도의 확대뿐만 아니라 복지급여 지원 대상자

를 확대하고 수급량과 수급률을 높이고 있다. 이로 인해 중앙부처뿐만 아니라 지방자치단체에서 다양한 사회보장제도를 기획 및 운영하고 있다. 특히 2003년 「사회복지사업법」 개정과 2005년 국고보조금 사업 및 재정편성 권한의 이양으로 보건복지부 소관 67개 사회복지사업이 지방자치단체로 이관되었고, 지역 특성을 고려한 사회복지사업 추진이 다양하고 활발하게 이루어졌다. 이러한 과정에서 사회보장급여에 대한 중복 및

편중 등 비효율성 문제가 제기되었다. 이를 개선 한다는 취지에서 2012년에 「사회보장기본법」 전부개정이 이루어졌고, 2013년에 사회보장제도 신설·변경 협의제도가 도입되었다. 사회보장제도 협의제도의 취지는 사회보장제도 간 정합성¹⁾을 높이고, 사회보장사업의 본래 목적에 맞게 사업 내용이 설계될 수 있도록 연계성을 확보하는 데 있다. 그리고 여러 부처와 지방자치단체에서 유사한 사회보장사업을 산발적·중복적으로 기획하는 것을 미리 방지하는 데 목적이 있다(함영진, 권영지, 2020; 사회보장위원회, 2022a).

「사회보장기본법」 제26조에 근거하며, 중앙부처와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 기존 제도를 변경하는 경우 보건복지부와 협의해야 한다. 보건복지부가 협의 과정에서 주요 점을 두고 살펴보는 사안은 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 등이다. 만약 사회보장제도를 신설 또는 변경하고자 하는 중앙부처 또는 지자체와 보건복지부 간 이견이 있어 협의가 이루어지지 않으면 조정을 신청할 수 있으며, 사회보장위원회에서 해당 안건을 최종심의하고 의결한다(사회보장위원회, 2022).

윤석열정부의 120대 국정과제 중 지속가능한 복지국가 개혁의 일환으로 사회보장제도의 통합 관리를 강조하고 있다. 보건복지부의 정책협의

기능과 사회보장위원회의 정책조정 기능을 강화하고, 이를 통해 중앙과 지자체 사회보장제도의 기획과 운영 그리고 평가에 이르는 전 과정에 대한 관리체계를 강조하고 있다. 이는 중앙부처와 지자체의 역할 분담을 합리화하고, 범정부 측면에서 지속가능한 사회보장제도 확립하는 데 목적을 두고 있다.

이 글에서는 사회보장 신설·변경 협의제도 관련 현안을 중심으로 쟁점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 고찰한다.

2. 정책 여건 및 전망

가. 윤석열정부 국정 기초와 정책조정

윤석열정부는 국정비전을 완성하기 위해 정치·행정, 경제, 사회, 외교·안보 4대 기본 부문에 미래와 지방시대 등을 더해 6대 국정목표를 설정하였다. 이는 윤석열정부의 국정운영 설계도이며, 목표별로 구체적 국정과제를 제시하고 있다. 사회부문 국정목표 3은 ‘따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회’를 목표로 32개 국정과제를 제시하고 있다. 이의 목적은 도움이 필요한 곳을 더 두텁게 지원하고, 국민 안심사회를 보장하여 복지국가를 구현하는 데 있다. 이 중 지속가능한 복지국가 개혁을 위한 국정과제는 상생의 연금개혁을 통한 노후소득보장 체계 구축과 사회보장정책의 조정

1) 사회보장제도 신설·변경 협의 지침에는 국가 전체적인 사회보장제도의 정합성 유지를 강조하고 있다(보건복지부, 2022). 이는 중앙과 지자체의 사회보장제도 간 상호보완성을 강조하면서 급여의 목적과 속성 등이 중첩되지 않고 상호 독립적이면서 상호보완적인 관계를 형성할 때 정합성을 유지한다고 볼 수 있다.

기능을 강화하여 지속가능한 사회보장제도를 확립하는 것을 목표로 제시하고 있다. 이 내용을 조금 더 구체적으로 살펴보면 보건복지부의 정책협의 기능을 체계화하고, 사회보장위원회의 정책조정 기능을 강조하고 있다. 이를 통해 중앙부처와 지자체에서 집행하는 사회보장제도에 대한 종합적인 관리체계를 마련하고자 한다. 이를 지원하기 위해 중앙부처와 지방자치단체 사회보장제도의 전수조사를 통해 복지제도 전수 데이터를 마련하고, 이를 통해 통계체계를 구축하여 사회보장제도의 통합관리에 필요한 기반을 마련한다. 이로써 근거 기반형 정책설계 및 모니터링, 평가체계를 마련한다는 것이 ‘42 지속가능한 복지국가 개혁’의 핵심과제이다(대한민국정부, 2022).

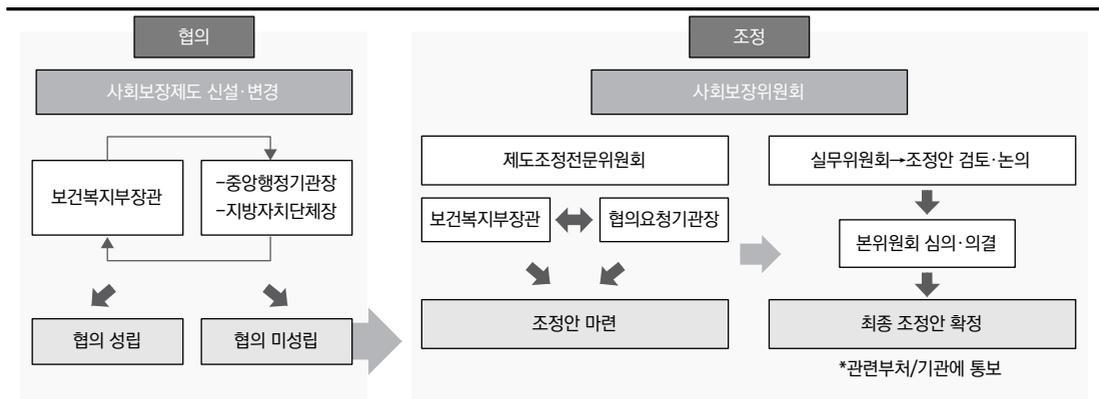
나. 정책협의 개요 및 추진 경과

신설·변경 사회보장사업의 협의조정제도의 목적은 중앙과 지방자치단체 사업 간 정합성을 확

보하는 데 목적이 있다. 「사회보장기본법」 제26조에 따라 중앙부처 또는 지방자치단체에서 사회보장사업을 신설 또는 변경할 때 보건복지부와 협의한다. 이후 협의요청기관과 보건복지부 간 협의가 원만히 이루어지지 못하고 쟁점사안이 지속될 경우, 조정안건을 사회보장위원회에 상정하여 심의하고 의결한다. 사회보장제도 협의 및 조정 절차를 살펴보면 [그림 1]과 같다.

신설·변경 협의를 거친 사회보장사업의 신청 현황과 협의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 신설·변경 협의제도가 시작한 2013년에는 61건의 협의요청이 있었고, 2015년에 361건으로 증가하여 2019년에는 1,318건이 접수되었고, 2021년에는 1,164건이 처리되었다. 중앙부처보다 지자체의 협의요청건이 많았다. 2021년 기준으로 총 1,164건 중 중앙부처 48건(4.1%), 광역지방자치단체 237건(20.4%), 기초지방자치단체 879건(75.5%)의 협의요청이 있었다(사회보장위원

그림 1. 신설·변경 사회보장제도 협의 및 조정 절차



자료: 사회보장위원회(2022b). 신설변경협의의안내. <http://www.ssc.go.kr/menu/after/after080100.do?menuFile=after080100>에서 2022. 12. 30. 인출.

표 1. 중앙부처 및 지방자치단체 협의요청 실적

(단위: 건, %, '21.12월 기준)

기관유형	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
중앙부처	30(49.2)	14(17.3)	13(3.6)	31(2.9)	39(3.2)	52(4.5)	63(4.8)	59(5.4)	48(4.1)
광역자치단체	18(29.5)	21(25.9)	89(24.7)	191(17.8)	271(22.0)	271(23.4)	280(21.2)	236(21.7)	237(20.4)
기초자치단체	13(21.3)	46(56.8)	259(71.7)	849(79.3)	920(74.8)	838(72.2)	975(74.0)	794(72.9)	879(75.5)
합계	61(100)	81(100)	361(100)	1,071(100)	1,230(100)	1,161(100)	1,381(100)	1,089(100)	1,164(100)

자료: 사회보장위원회(2022a). 2021 사회보장제도신설·변경 협의 실적·제27차 보고 안건

표 2. 신설·변경 협의요청 유형별 신청실적

(단위: 건, %, '21.12월 기준)

사업유형	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
신설	37(60.7)	56(69.1)	246(68.1)	685(64.0)	730(59.3)	876(75.5)	997(75.6)	769(70.6)	801(68.8)
변경	24(39.3)	25(30.9)	115(31.9)	386(36.0)	500(40.7)	285(24.5)	321(24.4)	320(29.4)	363(31.2)
합계	61(100)	81(100)	361(100)	1,071(100)	1,230(100)	1,161(100)	1,318(100)	1,089(100)	1,164(100)

자료: 사회보장위원회(2022a). 2021 사회보장제도신설·변경 협의 실적·제27차 보고 안건

회, 2022a).

협의신청 사업 유형별 추진실적을 살펴보면 변경보다 신설의 비율이 높다. 2019년 총 1,318건 중 신설사업은 997건(75.6%)으로 변경사업 321건(24.4%)보다 많았다. 2021년도 총 1,164건 중 신설사업은 801건(68.8%)으로 변경사업 363건보다 많았다(사회보장위원회, 2022a).

3. 정책협의 관련 쟁점 및 과제

이 글에서는 신설·변경 협의제도의 주요 쟁점을 살펴보고, 정책과제를 제시한다. 특히 정책협

의 절차와 기준을 명확히 하고, 정책협의 업무부담을 해소하고 지속가능한 협의제도 기반을 마련하기 위한 정책적 개선방안을 제시한다.

가. 정책협의·조정 절차 및 기준

1) 협의 대상의 모호성과 협의 신청의 복잡성

정책협의 대상은 중앙부처 또는 지자체에서 신설하거나 변경하는 사회보장사업이다. 원론적으로 협의 대상은 「사회보장기본법」 제3조에서 제시한 사회보장²⁾ 및 평생사회안전망³⁾에 해당 하는 사업이다. 물론 단순 예산변경 사업, 법령에 정하는 사항으로 인해 변경되는 사업, 일회성 사

2) 「사회보장기본법」 제3조제1호에서는 '사회보장'을 출산, 양육, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 사회보험, 공공부조 및 사회서비스라고 통칭한다.

업 등은 협의 대상에서 제외하고 있다. 신설·변경 사회보장제도 협의 운용지침에 협의가 불필요한 사회보장사업 유형을 나열하여 협의 대상을 구체화하고 있다. 그런데도 사회보장과 평생사회안전망의 범위가 넓고 모호하여서 정책협회가 필요한 사업인지 아닌지를 판단하기 어려운 문제가 있다.

사회보장제도를 신설하거나 변경하려는 중앙부처와 지자체는 협의요청서를 작성하여 보건복지부로 공문을 통해 협의요청을 하고 있다. 사회보장제도의 협의절차는 사전 컨설팅 → 협의요청(요청기관→보건복지부) → 자료 보완 요청 → 관련 부처(부서) 의견수렴 → 전문가 의견수렴 → 제도조정전문위원회 검토 및 협의 → 결과 통보(복지부→요청기관)로 구성되어 있다. 사전 컨설팅은 협의절차를 원활히 하기 위해 협의요청기관이 필요로 하는 경우, 사업에 대한 컨설팅이 이루어지는 것이다. 이를 통해 협의요청서를 수정하고, 사업의 내용을 구체화시킨다. 협의요청은 공문을 통해 접수된 다음에 협의절차가 진행되며, 이후 수정보완이 필요한 경우 복지부에서 요청기관으로 요청하고 있다. 보건복지부가 협의요청서 공문을 접수한 다음 부실한 요청서를 수정하고, 자료 보완을 요청하기 위해 협의요청기관과 논의하는 과정에서 발생하는 업무부담은 상당하다. 이를 해소하기 위해서는 최대한 구체화한 협의요청서를 제출하도록 하는 것이 바람직하다. 아울러

기존 제도와의 관계와 전달체계 등을 검토하기 위해 관련 부처 의견수렴과 전문가 자문을 시행하고 있다. 이후 협의 쟁점에 대한 논의가 필요한 경우 제도조정전문위원회를 통해 검토와 협회가 이루어지고 있다. 이 모든 업무를 보건복지부 사회보장조정과에서 담당하다 보니 업무부담이 상당하다. 특히 사업 내용이 부실한 협의요청서는 처리 기간을 지연시키고 담당자의 업무부담을 가중하고 있다. 협의요청서 접수 이후 자료 수정 및 보완 등을 거치면서 처리 기간은 더 소요되고 있으며, 이로 인한 보건복지부의 업무는 상당하다(사회보장위원회, 2020. 12. 22.). 그리고 「사회보장기본법」에 적시되어 있는 협의 기간을 지키지 않고, 수시로 협의요청이 이루어지고 있어 협의 업무부담이 크다.

2) 협의 대상 및 협의절차의 명확화

사회보장제도 신설·변경 협의 대상은 본질적으로 「사회보장기본법」에 적시되어 있는 ‘사회보장’과 ‘평생사회안전망’에 관련된 제도이다. 「사회보장기본법」에 따라 사회보장사업은 사회적 위험, 사업 목적, 제도 유형 등에 따라 판단해야 하지만, 다중 목적을 가진 사회보장제도의 특성을 고려할 때 사회보장사업의 범위를 판단하는 것은 어려운 일이다.⁴⁾ 사회보장사업은 실업, 빈곤 등의 전통적인 사회적 위험을 비롯하여 재난과 고립 등 신사회적 위험, 돌봄과 양육 등 사회

3) 「사회보장기본법」 제3조제5호에서는 ‘평생사회안전망’을 생애주기에 걸쳐 충족되어야 하는 기본욕구와 특수욕구에 대응하는 맞춤형 사회보장제도라고 일컫는다.

서비스의 욕구까지 포괄하기 때문에 그 범위가 추상적이다. 2020년 코로나19 발생 이후 중앙부처와 지자체에서 기획한 사업을 살펴보면 사업 대상과 수단이 다양해졌고, 제공하는 급여 내용과 범위가 넓어져서 사회보장사업의 범위가 더욱 모호해졌다. 따라서 협의 제외 대상을 나열하는 포괄주의 방식에서, 협의가 필요한 사업을 제시하는 열거주의 방식으로의 전환이 필요하다. 특히 지방자치단체의 정책 자율성과 지역 특수성을 고려하여 원칙적으로 지방자치단체 자체 사업을 자율집행 사업으로 간주하되, 예외적으로 협의가 필요한 사업 유형을 제시하는 방식으로의 전환이 필요하다. 예를 들어 예산을 기준으로 하여 대규모 사업을 중심으로 협의필요 사업을 제시하고, 사회보장사업 간 조정이 필요한 대국민 직접수혜성 사업을 중심으로 협의필요 사업을 구체화하여 제시할 수 있을 것이다.

부실한 협의요청서는 협의절차를 지연시키고, 행정부담을 가중하는 요인이 된다. 보건복지부에서 협의요청서 공문접수 단계에서 부실하고 구체적이지 못한 협의요청서는 공문접수를 반려하는 것이 적절하다.⁵⁾ 특히 많은 협의요청서의 사업설계가 구체적이지 않고, 협의 기준에 부합하지 않아 보건복지부에서는 협의요청기관에게 자료보완 및 수정을 요구하는 행정 노력이 상당하다(사회보장위원회, 2020. 12. 22.). 만약 부실한 협의요청서를 구체화하기 위한 컨설팅을 제공한다면 협의 과정에서 일어나는 행정부담과 협의 지연 등을 미리 방지할 수 있을 것이다. 또한 협의요청서 반려 시 적용할 수 있는 명확한 기준이 필요하고, 협의요청 담당자의 정책설계 역량 제고와 사업설계 구체성을 확보하기 위한 사전 컨설팅 제도의 강화가 필요하다.

표 3. 협의제도 대상 범위 및 업무 처리 방식 개선

쟁점	정책개선방안
사회보장제도 신설·변경 협의제도 대상 명확화	<ul style="list-style-type: none"> • 현재의 포괄적 방식에서 열거주의 방식으로 전환하여, 협의 제외 대상을 제시하는 것이 아니라 협의필요 사업 유형을 나열하는 방식으로의 전환이 필요 • 특히 대규모 예산을 기준으로 하여 1차 협의필요 사업을 제시하고, 현금성 등 직접수혜성 사업을 중심으로 협의필요 사업을 제시
신설·변경 협의요청 접수 방식 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 협의신청서를 공문으로 접수하고, 협의요청서의 누락, 미비 등을 살펴볼 것이 아니라 부실한 협의신청서는 접수단계에서 반려 처리가 필요 • 현재 '반려'는 협의불필요 사업을 대상으로 이루어지지만, 부실한 협의요청서도 반려 처리가 필요 • 부실한 협의요청서를 반려할 때 구체적 이유를 제시하고, 사전 컨설팅 제도를 활용할 수 있도록 유도. 현재 사전 컨설팅을 수행하고 있는 한국보건사회연구원을 중심으로 내실 있는 컨설팅을 지원

자료: 저자 작성

4) 2013~2020년까지 사회보장사업 협의신청 사업 6,303건 중 협의 대상 기준의 모호성으로 인해 '협의 제외 대상'으로 처리한 사업은 860건으로, 13.6%의 비율을 보였다. 이는 중앙부처 및 지방자치단체가 협의 대상이 아님에도 불구하고 협의 기준 및 협의 제외 대상 사업 기준의 모호성으로 발생하는 제도운영의 한계이다(사회보장위원회, 2020. 12. 22.)

5) 현재 「사회보장기본법」 시행령 제14조 협의 운영방안에서 '협의 제외'에 해당하는 사업에 대해 구체적인 사유를 들어 '반려'하고 있다(사회보장위원회, 2022).

나. 정책협의 분권과 자율성

1) 국고보조사업의 재정협의 한계와 광역지방자치단체의 역할 부재

사회보장제도 신설·변경 협의요청서 항목을 살펴보면 중앙부처보다 지방자치단체는 별도로 작성해야 하거나 제출해야 하는 증빙서류가 많다. 「사회보장기본법」 제26조제2항에 근거하여 기초지방자치단체는 보건복지부로 협의요청서를 제출할 때 소관 광역지방자치단체에게도 협의요청서를 보내 해당 사항을 공유한다. 그리고 광역자치단체와 기초자치단체가 재원을 분담하여 새로운 사업을 추진하면 지방자치단체 간 재정분담을 합의하였다는 증빙서류를 제출해야 한다. 이는 지방자치단체 자체 복지사업을 기획하는 단계에서 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정분담 협의가 필요하다는 취지에서 보완된 사안이다. 그리고 대규모 예산⁶⁾이 소요되는 지방자치단체 사업에 대해서는 재정운용계획서를 제출해야 한다. 그러나 지방매칭비가 수반되는 중앙부처의 협의요청서에는 중앙부처와 자치단체 간 재정분담 사항을 기재하게끔 되어 있지만, 중앙부처와

지자체 간 협의 여부를 살펴볼 수 있는 별도의 서류를 요구하고 있지는 않다.⁷⁾ 물론 중앙부처의 대규모 사업은 예비타당성 조사 결과를 제출하지만, 중앙부처와 지방자치단체 간 재원분담에 대한 논의는 간과되고 있다. 「사회보장기본법」 제20조제2항에 따라 사회보장위원회는 ‘국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담’에 대해 심의·조정 기능을 수행한다. 국고보조사업을 추진하는 과정에서 발생하는 국가와 지방자치단체 간 역할에 대한 조정과 이에 필요한 사업비용 분담에 대한 심의 기능이 있지만, 협의 미성립 시 조정 절차 및 조정 기준에 대한 구체적인 기준은 미비하다.

보건복지부와 기초자치단체 간 신설·변경 협의 과정에서 관할 광역자치단체의 역할은 없다고 여길 정도로 미미하다. 이로 인해 광역자치단체 내 기초자치단체 간 불균형이 커지고, 광역자치단체의 소관사무인 지역의 통일적 사무와 조정적 사무에 대한 기능이 약화하고 있다. 아울러 228개 기초자치단체 신설·변경 사회보장사업의 협의업무가 보건복지부에 집중되다 보니 보건복지부 사회보장조정과는 업무 과부하를 겪고 있다.⁸⁾ 이렇게 협의업무 부담이 늘어나다 보면 협

6) 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침에 따르면 대규모 예산소요 사업은 단년도 소요예산 기준 광역자치단체는 연 500억 원, 기초자치단체는 연 50억 원 이상인 사업이다(보건복지부, 2022).

7) 국고보조사업의 재정분담은 중앙정부의 논리(가용예산, 국정과제 등)가 우선시되고 있으며, 지방비를 의무적으로 분담해야 하는 지방자치단체의 재정 자율성은 경직되어 있다. 「지방재정법」 제27조에 근거하여 2016~2020년에는 총 34개 국고보조사업의 지방비 부담 수준 적정성 심의가 지방재정부담심의위원회에서 이루어졌다. 심의 결과는 대부분 ‘결론 없음’으로 결정되거나, 국고보조율 인상이 결정되었어도 국고보조금 인상없이 예산이 확정되었다. 예를 들면 2017년 아동수당, 기초연금 등에 대한 지방재정부담심의위원회 심의 결과는 ‘결론 없음’으로 결정되었고, 2019년 위탁가정 양육지원 사업은 ‘지방비 부담 부적절’로 심의되었으나 최종예산에는 미반영되었다. 지방재정부담심의위원회에서는 지방비 부담을 초래할 수 있는 국고보조사업 중 특히 일부만을 심의하고, 심의하더라도 명확한 결론을 못 내리거나, 기존의 정부안대로 추진하고 있다(이재완, 강혜진, 김병조, 김민한, 2021).

8) 2016년부터 2020년까지 보건복지부에서 접수한 협의요청서는 6,210건으로 연 1,000건이 넘으며, 이 중 849건(13.7%)이 협의의 비대상인데 협의요청이 이루어지는 등 행정의 비효율성이 높다(사회보장위원회, 2020. 12. 22.).

의제도 본연의 목적을 달성하기도 어려울 수 있다. 보건복지부에 집중된 기초자치단체의 신설·변경 협의업무를 광역자치단체로 이관하려는 노력이 요구된다.

인접 지방자치단체 간 사회보장사업의 이전과 경쟁이 발생하기도 한다(이윤규, 2022).⁹⁾ 특히 자치단체에서 사회보장사업을 신설하여 추진할 때 인접 지방자치단체에게 영향을 미치고, 상호 작용하는 형태가 나타난다(함영진 외, 2018). 지역에서 우선시되는 복지 현안을 염두에 두지 않고 지방자치단체 간에 경쟁적인 복지제도를 추진하는 것은 해당 자치단체의 재정을 악화시키는 요인으로 작용한다. 그리고 광역자치단체 내 기초자치단체 간 복지사업의 차이에 따라 갈등의 소지가 있다.¹⁰⁾ 이러한 갈등을 규제를 통해 해소하기보다는 지방자치단체 간 자율적인 협의와 균형적 관점에서 복지사업의 추진이 필요하다.

2) 중앙-지방 간 협의 및 광역자치단체의 역할 강화

중앙부처에서 국고보조사업을 추진할 때 지방자치단체의 입장을 배려하고 있다고 보기 어렵다(이재완, 강혜진, 김병조, 김민한, 2021). 지방자치단체의 신설·변경 사업을 협의할 때는 중앙부처 국고보조사업과의 중복성과 보충성을 중요 갖

대로 두고 관련 부처 의견을 듣고 있다. 반대로 지방자치단체에서 집행하고 있는 자체 사업과 유사한 사업을 중앙부처가 추진할 경우, 지방자치단체의 의견을 듣는 절차는 미비하다. 이를 위해서는 공청회 등 정부 간 의사소통 채널 확보가 필요하고, 지방자치단체의 의견을 단순히 참고 소견으로 듣는 것이 아니라 그 의견이 협의 결과에 영향을 미치는 실질적인 요인으로 작용할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다. 물론 중앙부처에서 신설·변경하는 사업별로 전국 17개 광역자치단체와 228개 기초자치단체 모두의 의견을 수렴하기는 어려우므로 지방재정부담심의위원회의 결과 또는 지방자치단체 협의체(대한민국시도지사협의회, 대한민국 시장 군수 구청장 협의회)를 통한 의견을 수렴하는 절차 마련이 필요하다.

기초자치단체의 신설·변경 사업에 대해서는 소관 광역자치단체의 역할 강화가 필요하다. 광역자치단체와 기초자치단체는 모두 독립적인 공법인으로서 「지방자치법」 분쟁조정권(제165조), 위임사무 감독권(제185조), 자치사무 감사권(제190조) 등에 관한 별도의 규정이 없으면 대등한 관계이고, 수직적인 관계는 아니다(김남욱, 2015). 광역자치단체와 기초자치단체는 각각 존립 목적인 소관사무를 달리하고 있다. 지역주민과 밀접한 사업은 기초자치단체에서 수행하지만,

9) 지방자치단체의 사회복지 재정사업은 지역주민의 삶과 욕구에 민감하게 반응하므로 단체장의 개인적 지대(rent) 추구에 따라 복지출을 늘리려는 경향이 있고, 인접 지자체에서 시행한 사업으로 지역주민이 반응할 경우 선거 주기를 고려해 영향력을 발휘하는 경향이 있다(이윤규, 2022).

10) 서울 중구에서 '어르신 공로수당' 정책을 추진하면서 인접 자치구와의 갈등이 있었다(연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190528099500004?input=1195m>에서 2022. 12. 30. 인출.).

기초자치단체에서 하기 어려운 지역의 통일적인 사무와 조정적 사무 등은 광역자치단체의 사무이다. 이러한 관점에서 사회보장제도 협의 과정에서 광역자치단체의 역할 변화가 필요하다. 현재 보건복지부에서 도맡아 하고 있는 기초자치단체의 협의업무를 광역자치단체에서 부분적이라도 수행하게 된다면 보건복지부의 협의업무 부담을 완화할 수 있을 것이다. 아울러 광역자치단체를 중심으로 광역-기초 복지사무 및 재정 조정, 지역 내 사회보장 불균형 해소와 기초자치단체 간 협의 등을 정착시켜 나갈 수 있을 것이다. 이를 위해서는 중기적으로 「사회보장기본법」 제26조 제2항의 협의 주체 개정이 필요하다. 더 나아가 시도 사회보장위원회의 역할 강화도 필요하다. 광역-기초 자치단체 간 협의가 이루어지지 않는 사항은 시도 사회보장위원회에서 조정 역할을 한

다면 지역 차원에서 정책협의를 조정할 수 있는 기반이 마련될 수 있을 것이다. 예를 들면, 이미 협의가 완료된 지방자치단체 사업과 유사하고 협의 쟁점이 없는 다빈도 안전과 재정운용계서를 작성하고 있는 기초자치단체의 연 50억 원 미만의 사업은 광역자치단체에서 협의할 수 있는 법적 기반 마련이 필요하다. 아울러, 광역자치단체와 기초자치단체 간 협의가 이루어지지 않는 경우는 시도 사회보장위원회에서 조정 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이때 보건복지부는 광역자치단체와 기초자치단체 간 협의 과정을 모니터링하고 평가 기능을 수행하면 된다. 이러면 광역자치단체와 보건복지부 모두에게 실효성 있는 협의제도가 될 수 있을 것이다.

지방자치단체 스스로 협의제도 가이드라인을 지키고, 지방자치단체 간 격차 발생을 최소화하

표 4. 협의제도의 분권과 자율성 제고를 위한 제언

쟁점	정책 개선방안
중앙부처 사업의 협의 과정에서 지자체 의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> 지방비 매칭이 필요한 중앙부처 사업의 협의 과정에서 지방자치단체 의견수렴 중앙부처에서 협의요청 시 지방재정부담심의위원회 결과를 첨부하거나, 지방자치단체 협의체(대한민국시도지사협의회 등)를 통한 의견수렴이 필요
기초자치단체 협의 안건에 대한 광역자치단체의 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> 보건복지부의 기초자치단체 간 신설·변경 사업 협의업무를 광역자치단체로 이관하여 광역자치단체 내 기초자치단체 간 사회보장 불균형을 해소(모든 사업의 협의권한을 이양하기보다는 다빈도 안건을 중심으로 단계적 이관) 광역자치단체와 기초자치단체 간 협의 시 이견이 발생하면 시도 사회보장위원회에서 조정 역할을 담당 이를 위한 「사회보장기본법」 제26조제2항 개정 필요 보건복지부는 광역자치단체에서 이루어지는 협의업무를 모니터링하고 평가하여 국가 차원에서 사회보장사업의 정합성을 유지 보건복지부는 중앙부처 사회보장사업의 신설과 변경에 더 집중할 필요성이 있으며, 기초자치단체의 다빈도 협의안건의 업무부담은 완화 필요
지방자치단체 간 자율적 협의 확대	<ul style="list-style-type: none"> 사회보장사업의 통합 조정을 위해 복지부-지방자치단체 또는 인접 지방자치단체 간 대립구조를 형성하기보다는, 사회보장제도를 위한 국가의 역할과 지방자치단체의 역할을 명확히 하고, 이를 기준으로 지방자치단체 스스로 가이드라인을 준수하는 협의 문화를 확산

자료: 저자 작성

기 위한 자율적 협의 토대를 마련해야 한다. 지방자치단체는 주민의 복리를 증진하고, 욕구에 대응하기 위해 노력하는 것을 존립 목적으로 볼 수 있겠지만, 지방자치단체 간 균형발전과 격차해소를 위한 상호보완적인 노력 또한 중요하다. 더 나아가 국가 전체적인 사회보장제도의 정합성을 유지하기 위한 논의, 기존 사회보장제도에 부정적인 영향을 주는 제도의 신설과 확대를 스스로 지양하고 합리적인 방안을 도출하기 위한 노력이 절실하다. 즉, 지방자치단체가 공법인으로서 다양한 사업을 스스로 할 수 있는 재량도 필요하지만, 사회보장제도의 균형발전을 위한 협의와 논의가 활발히 진행될 필요성이 있다. 특히 지방자치단체의 신설·변경 사회보장사업을 협의제도를 통해 규제하기보다는 지방자치단체가 스스로 「사회보장기본법」 제26조제2항의 협의 기준을 준수하고, 재정의 지속가능성이 담보되지 않은 채 중앙부처와 유사한 복지사업을 신설하거나 인접 지방자치단체와 경쟁적으로 사업을 추진하는 것을 스스로 지양할 필요성이 있다.

다. 지자체 정책설계 역량 및 협의 기반 강화

1) 협의업무 부담과 정책설계 담당자의 역량 편차

중앙부처와 지방자치단체는 보건복지부 사회보장조정과로 공문을 보내 협의를 신청한다. 그

리고 사회보장사업 컨설팅 신청도 같은 방법으로 이루어진다. 이때 공문 시행 후 자료 누락, 보완 등으로 신설·변경 협의제도의 업무 처리 부담은 가중될 수밖에 없다. 그리고 사업담당자별로 협의자료를 관리하고 있어 협의 과정에서 생산되는 유의미한 데이터를 체계적으로 관리하는 데 한계가 있다.¹¹⁾ 이를 개선하기 위해서는 정보시스템을 활용하여 협의제도를 운용해야 할 것이다. 협의요청기관에서는 정보시스템을 통해 협의신청서를 작성하고, 협의 과정에서도 정보시스템을 통해 의견교환이 이루어진 후 결과 통보가 이루어질 필요성이 있다.

사회보장사업은 급여 기준부터 전달체계까지 고려해야 할 사안이 많은데, 지방자치단체마다 정책역량이 상이하여 사업을 설계하는 데 어려움을 겪고 있다. 이러한 어려움은 협의업무 부담을 야기하기도 하고, 협의제도의 지속가능성을 저해하기도 한다. 이를 해소하기 위해 정책컨설팅과 교육지원, 홍보 등이 필요하다(사회보장위원회, 2020. 12. 22.) 현재 사회보장위원회에서는 중앙부처와 지방자치단체에서 사회보장사업을 정교하게 설계하고, 담당자의 사업기획력을 높이기 위해 정책컨설팅을 제공하고 있다. 사업추진기관은 보건복지부에 정책컨설팅을 요청하고, 보건복지부는 컨설팅 전문기관인 한국보건사회연구원에 의뢰한다. 한국보건사회연구원은 사업 목적, 지역 특성 등을 고려한 전문 컨설팅단을 구성하

11) 현재 사회보장위원회 홈페이지에서 신설·변경 협의제도 실적을 다양한 관점에서 제공하고 있지만, 협의업무 자료를 정보시스템을 통해 관리하고 있지는 않다.

여 컨설팅 서비스를 제공하고 있다. 컨설팅단에서는 컨설팅 결과를 취합하여 해당 기관에 통보하고 있다. 협의요청기관의 정책설계 역량 강화와 협의제도에 대한 이해를 높이기 위해 사회보장위원회에서는 홈페이지를 통해 협의제도 관련 정책자료와 교육자료를 제공하고 있다. 사회보장제도 신설·변경 협의제도 결과 현황을 온라인으로 제공하고 있으며, 협의 운용지침을 통해 우수 협의대상사업 예시를 제공하고 있다. 그러나 지방자치단체에서 수립하는 사회보장사업이 다양하고 복잡하므로 정형화된 교육과 자료로는 한계가 있다. 따라서 지역 현장 기반의 실효성 있는 교육과 정책컨설팅 제공이 요구된다.

2) 협의업무 정보화 및 정책설계 담당자의 역량 강화

윤석열정부는 핵심 국정과제로 사회보장위원회의 정책조정 기능을 강화하기 위해 사회보장제도의 통합관리를 강조하고 있다. 이를 위해서는 중앙부처와 지방자치단체에서 시행하고 있는 사회보장제도 전수 데이터의 통합관리를 위한 데이터베이스(DB) 마련이 필요하다. 사회보장제도의 통합 데이터를 마련하는 데 가장 중요한 사항은 현행화이다. 사회보장위원회에서는 지방자치단체 사회보장제도를 현행화하기 위해 지방재정관리시스템(e-호조)을 통해 사업을 파악하고, 이중 직접수혜성 사업을 복지포털 사이트를 통해 제공하고 있다(정영철 외, 2020). 하지만 매년 지방재정관리시스템을 통해 사업을 검토하고, 정보

제공이 필요한 대국민 직접수혜성 사업을 판단하여 DB를 만드는 것은 비효율적이다. 지방자치단체 담당자의 인식과 사업분류 역량을 강화하여 지방재정관리시스템에 사회보장제도를 등록할 때 올바른 사업분류가 이루어지고, 해당 내용이 정보시스템을 통해 연계된다면 더욱 효율적인 사회보장제도 정보 연계, 축적, 관리, 활용 체계가 마련될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 지방자치단체 사회보장제도 담당자를 위한 역량교육과 인센티브가 필요하고, 사업 등록 시 표준화된 체계와 사회보장제도 속성항목 간 연계를 알 수 있는 메타데이터 정립이 필요하다. 아울러 현재 지자체 복지사업은 예산분류체계로 재정구조를 살펴보고 있는데, 국제적으로 통용되고 있는 사회복지지출통계(SOCX: Social Expenditure Database) 분류체계를 지방재정관리시스템(e-호조)에 적용하여 지방자치단체의 자체 복지사업에 대한 지출구조를 살펴볼 필요성이 있다.

중앙부처와 지방자치단체의 사회보장제도 중 일부분은 협의제도를 거치게 되는데, 정보시스템을 활용한 업무 처리의 효율화와 데이터 관리의 체계화가 필요하다. 단순히 협의제도 실적만을 관리하는 것이 아니라 사회보장제도의 기획, 운영, 평가에 이르는 정책협의 전반에 걸친 데이터의 관리체계 마련이 중요하다. 특히 사회보장제도 신설·변경 협의제도의 신청, 자료 보완 및 협의, 전문기관의 의견수렴, 결과 통보에 이르는 전 과정을 정보시스템으로 관리할 필요성이 있다. 사회보장제도의 평가를 위해 사회보장정보시스

표 5. 지자체 정책설계 역량 제고 및 협의제도 업무 처리 효율화 방안 제언

쟁점	정책개선방안
협의제도 업무 처리의 정보화	<ul style="list-style-type: none"> 사회보장정보시스템을 활용하여 협의요청서 작성 및 협의 접수, 협의 진행 및 통보까지 전체 협의업무 처리의 정보화 필요 법정부 사회보장정보시스템에 해당 기능을 탑재하고, 중앙부처와 지자체에서 활용도록 하여, 협의제도 업무자료와 데이터 축적 및 활용
사회보장제도의 메타정보 관리	<ul style="list-style-type: none"> 신설·변경 협의제도의 대상인 중앙부처와 지방자치단체 사회보장제도의 속성정보를 관리할 수 있는 사회보장제도 전수 DB 구축 예산시스템(지방재정관리시스템, 디지털예산회계시스템 등)과 연계하여 사업정보를 자동으로 현행화하고, 그간 생애주기 등의 분류체계에서 국제적으로 통용되는 사회복지지출통계(SOCX) 분류체계 활용
정책설계 담당자의 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> 한국보건사회연구원 정책컨설팅단을 중심으로 신설·변경 협의제도에 대한 교육뿐만 아니라 사회보장사업을 구체화할 수 있는 정책컨설팅 제공 대면 교육과 컨설팅뿐만 아니라 동영상 등 다양한 매체를 활용한 정보 제공

자료: 저자 작성

팀에 적재된 사업실적 행정데이터를 연계할 필요성이 있다. 이를 통해 협의제도의 효과를 평가하고, 사회보장제도의 종합적인 관리체계를 구축할 수 있을 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 사회보장사업의 부실한 설계와 협의요청서는 협의 과정을 더디게 만들고 업무부담을 가중하기 때문에 협의요청서의 신설·변경 사회보장사업을 명확하게 설계하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 사업기획 담당자를 대상으로 급여 기준, 전달체계, 급여량 등 사회보장사업의 설계에 필요한 정책컨설팅이 필요하다. 물론 현재 사회보장위원회에서 제공하고 있는 정형화된 교육자료도 필요하지만, 현장에 기반을 둔 정책설계 교육과 컨설팅이 필요하다. 특히 지방자치단체의 실무담당자가 체계적으로 사업을 설계하기 위한 정책컨설팅과 다양한 교육을 제공할 필요성이 있다.

4. 나가며

사회보장사업의 협의제도는 2012년 「사회보장기본법」의 전부개정으로 도입되어 2013년에 처음 추진되었으니 어느덧 10년이 되었다. 초기에는 협의 안건이 많지 않았지만, 2016년부터는 매년 1,000건 이상의 안건을 보건복지부에서 처리하고 있다. 사회보장제도 신설·변경 협의제도를 통해 국가 전체적인 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 중앙부처와 지방자치단체 간 사회보장제도를 상호보완적으로 설계하도록 유도하는 데 기여하였다. 반면, 중앙부처 중심의 협의 기준, 협의제도에 대한 사업담당자의 낮은 이해력, 보건복지부의 협의업무 부담 등 개선이 필요한 사항도 있다(임현중, 김남철, 2021). 협의제도를 운영하는 과정에서 복잡 다양한 사회보장제도의 통합 조정을 위해서는 지속적인 제도개선이 필요하다. 물론 보건복지부에서는 매년 협의제도 개

선을 위해 노력하고 있지만, 이 글에서는 제도 운영 과정에서의 문제보다는 협의제도 자체가 지닌 어려움을 포함하여 몇 가지 정책 제언을 하고자 한다. 첫째, 협의제도 대상을 명확히 하고 업무 처리 방식의 개선이 필요하다. 협의 대상 범위의 모호성을 초래하는 포괄적 방식에서 열거주의 방식으로의 전환이 필요하다. 현재의 방식처럼 협의 제외 대상 사업을 나열하기보다는, 사업의 재원 규모와 특성 등을 고려하여 협의가 필요한 사업을 명확히 제시하는 방식으로의 전환이 필요하다. 그리고 보건복지부의 협의업무 부담을 가중하는 부실한 협의요청서는 접수하지 말고, 반려 처리해야 한다. 반려 처리된 협의요청 사업은 사전 컨설팅 제도로 유인하여 정책설계를 구체화할 필요성이 있다. 둘째, 협의제도의 분권과 자율성 제고가 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼, 보건복지부가 수행하고 있는 협의 업무의 약 96%가 지방자치단체의 사업이고, 기초자치단체의 업무가 75%에 달한다. 현재 보건복지부는 중앙부처와 광역자치단체보다 재정 규모가 상대적으로 작은 기초자치단체의 협의사업에 매몰되는 구조를 보이고 있다. 이와 같은 업무 편중의 해소와 협의업무의 선택적 집중을 위해서는 기초자치단체 신설·변경 사업의 협의는 광역자치단체에서 주관하고, 보건복지부는 중앙부처와 광역자치단체에 집중할 필요성이 있다. 물론 이를 위해서는 중기적으로 「사회보장기본법」 제26조제2항의 협의 주체의 개정이 필요하다. 이를 통해 광역자치단체의 역할 강화뿐만 아니라 광역자치단체를 중

심으로 기초자치단체 간 사회보장사업의 균형 발전을 기할 수 있을 것이다. 이때 보건복지부의 역할은 광역자치단체 주관으로 이루어지는 기초자치단체 신설·변경 사업의 협의업무를 모니터링하고 평가하여 국가 차원에서 사회보장사업을 통합 조정하는 것이다. 그리고 보건복지부는 광역자치단체와 중앙부처 사회보장사업의 협의업무에 더 집중할 수 있을 것이다. 마지막으로 협의제도 업무 처리의 정보화가 필요하고, 정책협약에 필요한 근거를 마련하기 위해 데이터 관리체계 마련이 필요하다. 현재 담당자별 수기 업무로 이루어지고 있는 협의제도 업무 처리 과정의 전산화가 필요하다. 특히 협의 신청부터 결과 통보 및 사후관리까지 정보시스템을 통해 업무를 처리하고, 협의 과정에서 적재되는 데이터를 활용하여 근거 기반 정책협약이 이루어질 수 있도록 지원해야 할 것이다. 아울러 정책설계 담당자의 역량 강화를 위해 정책컨설팅을 제공하여 협의요청서를 체계화할 필요성이 있다. 사전 협의제도가 핵심 국정과제로 제시된 만큼, 2023년에는 사회보장제도의 지속가능성을 높이는 데 이바지하는 협의제도가 되길 바란다. ㉮

참고문헌

- 김남욱. (2015). 광역자치단체와 기초지방자치단체간의 관계. *공법학연구*, 16(2), pp. 55-82.
- 대한민국정부. (2022). *윤석열정부 120대 국정*

- 과제.** 서울: 대한민국정부.
 보건복지부. (2022). **2022 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침.** 세종: 보건복지부.
- 사회보장위원회. (2020. 12. 22.). 사회보장 협의·조정제도 성과분석 및 개선방안. 제23차 보고안건. 세종: 사회보장위원회.
- 사회보장위원회. (2022a.). 2021 사회보장제도 신설·변경 협의실적. 제27차 보고안건. 세종: 사회보장위원회.
- 사회보장위원회. (2022b). 신설변경협의제도 안내. <http://www.ssc.go.kr/menu/after/after080100.do?menuFile=after080100>에서 2022. 12. 30. 인출.
- 연합뉴스. (2022). 서울 중구 '어르신 공로수당', 복지대타협특위 뜨거운 감자 되나. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190528099500004?input=1195m> 2022. 12. 30. 인출
- 이윤규. (2022). 지방자치단체 사회복지 세출예산의 정치성에 관한 연구: 선거주기와 국회의원-단체장의 정치적 영향력을 중심으로. **지방행정연구**, 36(3), pp. 87-118.
- 이재완, 강혜진, 김병조, 김민한. (2021). **중앙정부와 지방정부 간 재원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구.** 서울: 국회예산정책처.
- 임현중, 김남철. (2021) 국가와 지방자치단체 간 협력수단으로서의 사전협의제도: 사회보장제도 신설·변경 협의제도를 중심으로. **한국지방자치학회**. 21:3. pp. 389-421.
- 정영철, 진재현, 함영진, 고제이, 이기호, 김원중. (2020). **지자체 사회보장사업 실태 조사 및 협의지원시스템 개선안 연구.** 세종: 보건복지부.
- 함영진, 권영지. (2020). **지방자치단체 사회보장사업 신설·변경 협의 동향 및 과제.** 세종: 한국보건사회연구원.
- 함영진, 박규범. (2018). 공간회귀분석을 통한 지방자치단체 복지지출의 영향요인에 관한 연구. **디지털융복합연구**, 16(10), pp. 89-98.

The 2023 Outlook for the Policy Consultation System in the Social Security Sector

Ham, Young Jin

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Since it was instituted in 2013 with the aim of integrating and adjusting welfare policies sporadically designed and implemented by various central ministries and local governments in the social security sector, the social security consultation system has contributed to establishing the basic framework of national social security policy. However, problems arise continuously, such as intervention in the autonomy of local governments, complexity of the consultation process, and increased work burden on the Ministry of Health and Welfare, which is the subject of consultation. Therefore, in this paper, the need for central-level support was suggested to specify the projects to be consulted, strengthen the role of regional governments, digitalize the consultation process, and strengthen the policy design capacity of the person in charge of the project. The consultation system has become more critical as various welfare benefits are introduced to respond to changing welfare needs and solve problems. However, given that no system is perfect, the consultation system requires continuous and constructive institutional improvements.