

연구보고서 2017-44

사회보장정책 조정기제 (coordination mechanism) 개선 방안 연구



정홍원 · 최호진 · 박상철 · 류진아

【책임연구자】

정홍원 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

사회보장정책 체감도와 제도 성과의 관계성에 대한 연구
한국보건사회연구원, 2016(공저)

지방자치단체 신설·변경 사회보장사업의 타당성 판단기준 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2016(공저)

【공동연구진】

최호진 한국행정연구원 연구위원

박상철 영남대학교 교수

류진아 한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서 2017-44

사회보장정책 조정기제(coordination mechanism)

개선 방안 연구

발행일 2017년 12월

저자 정홍원

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션

가격 6,000원

발간사 <<

정책조정은 ‘갈등 해결’, ‘중복 최소화’, ‘일관성 확보’를 위하여 정책을 조율하는 것이다. 보다 넓은 의미로는 관련 정책들 간의 관계를 개선하기 위하여 정책의 구성 요소를 연결, 조화, 통합, 우선순위 조정 등을 통해 유기적으로 재구성하는 것이다.

지난 20여 년의 기간 동안 사회보장정책은 양적으로 급격한 팽창을 하였으며, 질적인 측면에서는 정책의 다양성과 복잡성이 커졌다. 저출산, 고령화, 세대 갈등, 빈곤과 장기 실업의 구조화 등 새로운 사회적 위험에 대한 정책적 대응이 필요한 상황에서 교육복지, 주거복지, 산림복지, 체육복지, 문화복지 등 새로운 영역의 사회보장정책이 본격화되고 있다. 이러한 상황에서 사회보장정책에 대한 종합적 관점과 균형적 시각을 기반으로 정책의 일관성을 제고하기 위한 정책조정的重要性이 커지고 있다.

본 연구는 사회보장 영역에서 정책조정의 현황과 문제점을 검토하여 정책조정기제를 개선하기 위한 대안을 제시하고 있다. 대안은 부처 내 정책조정기능, 수직적 조정체계, 수평적 조정체계, 그리고 위원회 조직의 역할 재설정 등 4가지 측면에서 체계화하고 있다. 본 연구의 결과는 사회보장 영역에서 정책조정의 개선에 기여할 수 있을 것이다. 향후 사회보장 전반의 거버넌스 재구조화를 위한 논의의 출발점이 될 것을 기대한다.

2017년 11월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호



목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 방법	10
제2장 정책조정과 정책조정기구	13
제1절 정책조정의 의의와 개념	15
제2절 정책조정의 유형	22
제3절 한국 정부의 정책조정체계 현황	25
제4절 선행 연구의 검토 및 요약	33
제3장 주요 국가의 정책조정기구	45
제1절 미국의 정책조정기구	47
제2절 캐나다의 정책조정기구	54
제3절 영국의 정책조정기구	60
제4절 프랑스의 정책조정기구	67
제5절 일본의 정책조정기구	75
제4장 사회보장정책 영역의 정책조정 사례 분석	81
제1절 누리과정 재정 부담	83
제2절 조직 위상 변화와 정책조정: 저출산고령사회위원회	98

제3절 위상 강화와 정책조정 변화: 사회보장위원회 108

제5장 사회보장정책과 정책조정기제의 개선 대안 121

제1절 정책조정 현황과 개선의 방향성 123

제2절 정책조정기제 개선을 위한 대안 134

제6장 결론 147

제1절 주요 연구 결과 및 시사점 149

제2절 개선 방안과 제언 156

참고문헌 161

표 목차

〈표 2-1〉 정책조정에 대한 선행 연구자들의 개념 정의	21
〈표 2-2〉 정치적 관점과 분석적 관점의 요약 비교	25
〈표 2-3〉 정책조정에 대한 주요 선행 연구 요약	35
〈표 4-1〉 누리과정 예산 부담의 연도별 현황	84
〈표 4-2〉 어린이집 누리과정 재정 부담 관련 갈등의 진행 과정	87
〈표 4-3〉 누리과정 재정 부담의 쟁점과 입장	89
〈표 4-4〉 고령화 및 미래사회위원회 구성과 역할	99
〈표 4-5〉 저출산·고령사회위원회 구성과 역할의 변천	100
〈표 4-6〉 1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)의 영역 및 사업	104
〈표 4-7〉 2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)의 영역 및 사업	105
〈표 4-8〉 3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)의 영역 및 사업	106
〈표 4-9〉 사회보장위원회 본위원회 회의 및 안건 현황	112
〈표 4-10〉 신설·변경 사회보장제도 협의·조정 안건의 연도별 현황	115
〈표 4-11〉 신설·변경 사회보장제도 협의·조정 결과(2017. 2. 기준)	116

그림 목차

[그림 3-1] 미국 정부 조직도	49
[그림 3-2] 미국 보건복지부 조직도	51
[그림 3-3] HHS 지역사무소 분포 현황	53
[그림 3-4] 캐나다 정부 통치구조	56
[그림 3-5] 캐나다 보건부 조직도	57
[그림 3-6] 영국 통치기구의 개요	61
[그림 3-7] 영국 보건 및 사회복지 서비스 체계	64
[그림 3-8] 프랑스 사회보장체계와 담당기구	70
[그림 3-9] 일본 정부 내각의 위상 및 조직	75
[그림 3-10] 일본의 보건행정체계	77
[그림 3-11] 후생노동성 조직도	79
[그림 4-1] 누리과정(통합 보육·교육과정)의 내용	83
[그림 4-2] 지방교육재정교부금 연도별 현황	85
[그림 4-3] 사회보장위원회 역할 변화	110
[그림 5-1] 전문가 조사의 방법과 절차	124

Abstract <<

A study on alternatives of policy coordination mechanism in social security policy

Project Head · Chung Hong won

The necessity and importance of policy coordination increase as the complexity of policy-making, the diversity of decision process, and the difficulty of policy implementation. The policy coordination mechanism plays a key role in ensuring consistency and harmonization of social policy.

Based on this background, the research examined the current state of policy coordination systems in the area of social security. In addition, the research used case study and comparative approach on policy coordination mechanism.

As a result of the analysis, four suggestions were made to improve the policy coordination mechanism in social security policy; enhancement of policy coordination function within the ministry, restructuring of vertical coordination system, rearrangement of horizontal coordination system, reset the role of committee.

From above discussion, the following policy suggestions were derived. First, it is necessary to establish the role of the central administrative agency(ministry) in charge of social security pol-

2 사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구

icy in order to make rational decision and effective coordination. Second, it is necessary to introduce multiple vice minister in Ministry of Health and Welfare. Third, the re-organization of the ministerial meeting may be useful. Finally, it is essential to decentralize the budget planning.

1. 연구의 배경 및 목적

- 사회보장정책의 복잡성과 다양성이 증가하고 있으며, 사회보장제도 운영 난이도도 높아지고 있어 정책조정 필요성과 중요성이 확대되고 있음.
 - 사회보장정책의 일관성 확보, 새로운 정책과 기존 정책의 조화를 위해서 정책의 총괄·조정 기능 강화를 포함한 사회정책 거버넌스의 전반적인 재검토가 필요함.

- 본 연구의 목적은 다음 네 가지로 정리할 수 있음.
 - 사회보장의 정책조정체계 현황을 점검하고, 문제점을 파악함.
 - 최근 사회보장정책을 대상으로 정책조정 사례를 분석함.
 - 주요 국가들의 정책조정기제와 정책조정 사례를 비교 분석하고 시사점을 도출함.
 - 사회보장정책의 조정기제를 개선하기 위한 대안을 제시함.

2. 주요 연구 결과

- 정책조정의 개념과 현황에 대하여 검토함.
 - 정책조정을 좁은 의미로 정의한다면 갈등 해결을 위한 조율이라

4 사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구

할 수 있으며, 보다 넓은 의미로는 관련 정책들 간의 관계를 개선하기 위하여 정책의 구성 요소들을 유기적으로 재구성하는 과정이라 할 수 있음.

- 우리나라 행정부 내에서 정책 과정에서 발생하는 부처 간 갈등을 조정하기 위한 수단과 기제는 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분할 수 있음.

- 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 일본 사례를 검토하여 결과와 시사점을 제시함.
 - 개별 국가의 정부 형태에 따라 정책조정기구와 방식은 차이가 있으나, 정책조정 권한은 최종 정책결정권자에게 집중되어 있다는 점은 동일함.
 - 정권 교체와 같은 정치적 변동이 있는 경우에도 행정조직의 안정성과 정책조정 일관성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있음.
 - 영국의 중앙정부와 지방정부 간 정책조정에서 활용되는 공공서비스 협정 방식은 상당한 유용성이 존재함.
 - 프랑스 행정부가 채택하고 있는 독특한 형태의 정책조정 방식인 ‘부처 간 기구’도 검토할 가치가 있음.
 - 일본은 정책조정이 필요한 상황을 최소화하는 방식으로 정책을 결정하고 있음.

- 최근 사회보장 정책을 대상으로 정책 사례를 분석하고 시사점을 도출하기 위하여 어린이집 누리과정 지원과 저출산·고령사회 및 사회

보장위원회의 사례를 검토함

- 어린이집 누리과정 지원의 경우 정책 갈등이 정치적 쟁점으로 변질 또는 확산되는 경우 합리적 정책조정이 무력화될 가능성이 높으며, 갈등 완화와 정책조정을 위한 중재기구가 부재한 경우 문제 해결이 어려워진다는 점, 정책 갈등이 발생할 때 이를 해결하지 못하고 외형적 봉합을 하는 경우 갈등이 주기적으로 반복될 수 있다는 점을 확인함.
- 위원회 사례를 분석한 결과 위원회의 역할과 위상은 법령에 규정하고 있으나 실제로는 최고 정책결정권자 또는 위원장의 인식과 태도에 의해 좌우되며, 행정부 내부의 다양한 의사결정체계와의 기능 중첩, 경합의 양상을 확인할 수 있었음. 또한 정부와 민간이 모두 참여하는 위원회 조직이 정책조정을 담당하는 기구로 적절한지에 대한 의문이 있을 수 있음.

3. 결론 및 시사점

- 사회보장정책 영역의 정책조정기제의 개선을 위하여 4가지 측면에서 대안을 제시함.
 - 부처 내 정책기획 및 조정을 담당하는 부서의 강화 또는 신설
 - 대통령실과 국무총리실의 역할 명확화를 통한 수직적 정책조정체계 개선
 - (사회)관계장관회의 재편과 역할 강화를 중심으로 수평적 정책조정체계 개선
 - 위원회는 행정부 결정에 대한 견제와 사회적 협의기구의 역할로

6 사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구

재설정

□ 앞의 논의를 바탕으로 정책 제언을 도출함

- 사회보장정책의 합리적 결정과 효과적 조정을 위해서는 사회보장 정책을 담당하는 중앙행정기관(부처)의 역할 정립이 필요함.
- 전문부처주의 확립과 사회보장정책 전반의 정책조정과 관련하여 보건복지부의 복수 차관 도입을 긍정적으로 검토할 수 있음.
- 정책조정기제 개선을 위해 수직적 차원과 수평적 차원이 교차하는 영역에서 현행 관계장관회의를 재편하는 것이 유용할 것이며, 이를 위해서는 예산편성권의 분권화가 동반되어야 함.

*주요 용어: 사회보장정책, 정책조정, 정책조정기제

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적
제2절 연구 내용 및 방법



제1절 연구의 배경 및 목적

사회보장정책의 정책 결정과 집행이 16개 중앙행정기관에 분산되어 있으며, 중앙부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 사회보장사업의 유사·중복성으로 인한 비효율성과 정책 혼선이 나타났고 있다. 사회보장정책의 복잡성과 다양성이 증가하고 있으며, 동시에 사회보장제도 운영의 난이도가 높아지고 있다는 점에서 사회보장정책에서 정책조정 필요성과 중요성이 확대되고 있다.

저출산, 인구고령화, 세대 간 갈등, 청년 실업, 빈곤과 장기실업의 구조화 등 새로운 사회적 위험과 정책적 대응을 위한 정책 문제가 출현하고 있지만, 이에 대한 정책적 대응은 미흡한 실정이다. 전통적 사회복지에 추가하여 교육복지, 주거복지, 산림복지, 체육복지, 문화복지 등 새로운 영역의 사회보장정책이 본격화되고 있는 상황에서 새로운 정책 문제에 대해 각 정책 주체가 관련된 사항을 부분적으로 대응하게 되면서, 종합적 관점과 균형적 시각이 결여되는 경향성이 나타나고 있다. 정책 문제의 해결을 둘러싼 부처 간 갈등이 장기화되거나, 정책조정 결과가 부처 간 역학관계를 반영하는 등 합리적 결정과 괴리를 초래하고 있는 것이다.

사회보장정책의 일관성 확보, 새로운 정책과 기존 정책의 조화를 위해서는 정책의 총괄·조정 기능 강화 등 사회보장 거버넌스의 재점검과 제도 개선이 요구되고 있는 상황이다. 이를 통해 국가 사회보장체계의 일관성과 제도의 실효성이 제고되어야 한다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구에서는 다음 네 가지 목적을 가지고 연구를 진행하였다.

첫째, 사회보장 영역에서 정책조정체계의 현황을 점검하고, 문제점을 파악한다. 국가정책의 조정체계를 중심으로 사회보장정책 조정기제를 유형화하고 조정기제의 운영 현황 파악, 정책조정의 절차 및 실효성에 대한 분석을 통해 문제점을 제시할 것이다.

둘째, 최근 사회보장정책을 대상으로 정책조정에 대한 사례를 분석한다.

셋째, 주요 국가들의 정책조정기제와 정책조정 사례를 비교 분석하고, 시사점을 도출한다.

넷째, 사회보장정책의 조정기제, 조정 절차 및 방법의 개선 대안을 제시한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구의 주요 내용은 사회보장정책과 정책조정에 대한 이론과 주요 국가들의 정책조정체계 비교 연구, 사회보장 영역에서 정책조정의 현황과 문제점, 정책조정체계의 개선을 위한 대안 모색으로 구분될 수 있다. 주요 내용 및 연구 방법을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회보장정책과 정책조정에 대한 이론에 대한 선행 연구를 검토하고, 사회보장정책의 결정과 집행에서 발생하는 정책 갈등을 살펴보고자 하였다. 사회보장정책을 포함한 국가정책의 조정체계를 정책조정 메커니즘의 제도적 배열, 조정체계를 구성하는 기관들의 역할과 상호작용의 측면에서 검토하였다.

둘째, 주요 국가들의 정책조정체계를 분석하고 비교 연구하였다. 비교 분석 대상 국가를 대상으로 정책조정기제 등의 현황을 정리하고 정책조정체계를 활용한 사회보장정책 조정 사례의 분석을 통해 정책조정의 실효성을 검토하여 정책조정 절차와 방법, 정책조정의 환경요인, 그리고 조정기제의 역량 등을 분석하였다.

셋째, 사회보장 영역에서 정책조정의 현황과 문제점을 정리하였다. 여기에는 정책조정기제와 관련 기구의 역할 분석, 정책조정의 방법과 절차, 주요 정책조정 사례, 정책조정 참여자의 면접조사 결과 분석이 포함된다.

넷째, 정책조정체계의 개선을 위한 대안을 모색하고자 하였다. 정책조정기제와 관련 조직의 역할 적정화와 상호 관계라는 측면에서 먼저 수직적 조정기제의 경우 역할 명확화와 기능의 일환을 중심으로 검토하고 수평적 조정기제는 개별 부처의 전문성 강화, 기능의 유기적 연계를 통한 역할 조정, 수평적 의사소통 활성화 등을 중심으로 검토하였다. 또 조정전담기구 활용에 대해서는 위원회 간의 역할 중첩을 해소하면서 조정체계의 실효성과 일관성을 제고하는 방식으로 대안을 모색하였다. 다음으로 정책조정 절차의 명료화 측면에서는 중장기 목표 설정, 양적·질적 지표 개발, 측정을 위한 기준 확립, 정책 목표와 수단의 설정, 정기적 모니터링과 평가를 통한 상호학습 등의 대안을 통해 정책조정 절차를 확립하는 방안을 모색하였다. 마지막으로 정책조정 방법의 합리화 측면에서 정책목표, 정책수단, 정책대상, 적용시기, 관할권 조정의 선택 및 수정 보완의 합리적 기준과 우선순위 설정을 통한 정책조정 방안을 제시하였다.



제 2 장

정책조정과 정책조정기구

제1절 정책조정의 의의와 개념

제2절 정책조정의 유형

제3절 한국 정부의 정책조정체계 현황

제4절 선행 연구의 검토 및 요약



2

정책조정과 정책조정기구 <<

제1절 정책조정의 의의와 개념

1. 정책조정의 필요성

유종상과 하민철(2010)은 “모든 조직은 조정의 문제를 안고 있으며, 이는 조직이 풀어야 할 문제들 중에는 부서 간 공동의사결정(joint decision making)을 필요로 하는 문제들이 많기 때문”에 정책조정의 필요성을 주장한다.

또한 Dunn(1981)과 Peters(1998)는 “정책 결정자가 다수이고, 대안이 많으며, 가치갈등이 수반되고, 그 결과를 알 수 없는 영성하게 구성된 문제들(ill-structured problems)로 인하여 정책조정이 필요하게 되며 (Dunn, 1981), 정책에서 중복(redundancy), 모순(incoherence), 공백(lacuna)의 존재는 불가피하다는 점에서 정책조정이 필요(Peters, 1998)”하다고 주장한다.

March와 Simon(1958)도 정책조정의 필요성과 관련하여 “모든 조직들은 항상 조정의 문제에 직면하고 있으며, 조직의 과업 수행 과정에서 조정이 제대로 되지 않으면 그 조직은 과업수행에 실패하게 된다”고 설명하고 있다. 그리고 Pressman과 Wildavsky(1979) 역시 “조정의 필요성 만큼 자주 제기되는 문제도 없지만 그토록 필요한 조정이 효과적으로 이루어지는 것은 매우 드물다”고 주장하였다(유종상, 하민철, 2010).¹⁾

1) 유종상, 하민철(2010)은 “조정이 어려운 것은 바로 해결해야 할 문제의 성격과 관련되어

한편 Peters(1998)와 유종상, 하민철(2010)은 향후 정책조정 필요성이 더욱 증가될 수밖에 없다고 강조하였다. 이들은 그 이유로 “정책 문제의 복잡성 증가는 문제 해결을 위해 그에 수반되는 기능의 분화와 전문화를 요구하고 있으며, 더 나아가 정책영역 사이의 연계 정도가 심화되면서 정책 문제의 복잡성이 더욱 증가하고 있기 때문”이라고 주장하고 있다.

2. 정책조정의 중요성

정책 과정에서 조정(coordination)의 중요성과 관련하여 여러 학자들로부터 오래전부터 그 중요성이 제기되어 왔다. 이들은 정책 문제의 복잡성 증가로 인해 점점 더 중요성이 높아질 것이라는 평가를 해 왔다 (Pressman & Wildavsky, 1979; Peters, 1998; Jennings, Jr. & Ewalt, 1998; 유종상, 하민철, 2010).

국내외 여러 학자들은 “최근 더욱 심화되고 있는 정책 문제의 복잡·다양화 및 정책갈등 현상은 정책 과정의 비효율성과 정책혼선 등 행정력 낭비와 정책 불신을 초래하면서 원활한 정책조정(policy coordination)의 중요성은 더욱 부각되고 있다(유종상, 하민철, 2010; Peters, 1998; Jennings Jr. & Ewalt, 1998; 권용식, 2016)”는 점을 강조하고 있다.

정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2014)도 “오늘날 정부가 해결해야 할 정책 문제 가운데는 여러 부처와 관련되는 경우가 많으며, 부처 할거주의에 의해 공식적 참여자인 행정 부처 간 갈등이 심화됨에 따라 효

있으며, 조정이라는 개념은 논리적으로 둘 이상의 관련 주체들과 그 주체들 사이에 주어진 문제 해결을 위한 대안이나 방식에 대해 이견이나 갈등을 나타내거나 나타낼 가능성을 안고 있는 상황을 전제하기 때문”이라고 설명하고 있다. 그리고 이들은 “만일 조정해야 할 문제가 정책 문제라고 한다면 그것은 더욱 어려워진다”고 주장하고 있다.

올적인 정책조정 메커니즘의 구축과 운영이 중요한 문제로 등장하고 있다”는 점을 강조하고 있다.

전영한(2009) 역시 “정책 과정에서 나타나는 정책갈등을 보다 효과적으로 조정하기 위한 합리적인 정책조정 메커니즘의 중요성은 현대 행정의 핵심 과제 중 하나로서 제시되고 있다”고 설명하고 있으며, 권용식(2016)은 “보다 효율적·효과적인 정책조정 시스템 및 조정기계에 대한 학문적 관심과 연구의 필요성 역시 증대되고 있다”고 주장한다.

그리고 이송호(2001, 2003)와 유종상, 하민철(2010)은 “정책조정이 아무리 어려운 과업이라고 하더라도 커다란 중요성을 가지고 있기 때문에 많은 나라들이 정책조정의 효과성을 확보하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다”는 점을 강조하고 있다.

한편 Jennings, Jr. & Ewalt(1998)와 유종상, 하민철(2010)은 정책조정이 결코 쉬운 과업은 아니라는 점²⁾을 이야기하면서도 “정책조정이 효과적으로 이루어졌다는 것은 곧 보다 그럴듯한 정책 대안이나 집행 방식을 선택하였다는 것을 의미하므로 정책 문제 해결 과정에서 조정은 매우 중요한 기능을 담당하고 있다”라고 주장하고 있다(유종상, 하민철, 2010).

또한 이송호(2012)는 우리가 정책조정에 관심을 가져야 하는 이유에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다. 그는 “어느 나라에서든 사회경제 구조가 복잡해지고 국정 운영 체제가 전문화 및 분권화됨에 따라 정책갈등은 크게 증가하며, 정책갈등의 조정은 국민이나 국정 운영 책임자의 입장에서 볼 때 중요한 문제이다. 상반된 정책들을 밀어붙이거나 유사한 정책

2) 이들은 “정부 부처들은 정책 영역마다 나름대로 확고한 정책 지향과 목표를 가지고 있고, 정책 문제를 해결하는 과정에서 자신들의 입장을 관철하기 위해서 논리적 근거들을 제시하고 다양한 수단들을 활용하고 있다. 그러므로 특정의 정책 문제를 해결하는 과정에서 정부 부처들이 자신의 정책 지향과 목표를 양보하면서까지 협력한다는 것은 결코 쉽지 않다”고 설명하고 있다.

들을 중복 추진하면 심각한 부작용과 자원 낭비를 초래하고 그 피해는 국민과 정권에 돌아오기 때문에” 우리가 정책조정에 관심을 가져야 한다는 점을 강조하고 있다.³⁾

3. 정책조정 개념

‘조정’(coordination)은 조직론과 공공정책에 관한 문헌들에서 가장 많이 논의된 개념들 중 하나로서, Seidman & Gilmour(1986)는 조정 행위라는 ‘과정’(process)과 ‘목적’(goal)의 두 가지 차원에서 “다양한 구성원들을 공통의 목적들을 지지하는 조화로운 관계로 함께 모아 가는 것”이라고 규정하고 있다(Seidman & Gilmour, 1986; Jennings, 1994에서 재인용).

한편 ‘정책조정’(policy coordination)의 개념을 정의한 선행 연구자들의 연구들을 살펴보면,⁴⁾ 우선 Lindblom(1965)은 정책조정이란 “특정한 정책이 다른 정책에 미치는 부정적 여파를 방지(avoid)하거나 줄이거나(reduce) 상쇄(counterbalance)시키기 위해 관련 정책들을 조율(adjust)하는 것”이라고 정의하였다.⁵⁾

Lindblom 이후로는 Peters(1998)가 정책조정이란 “정부 정책에서 중복(redundancy), 모순(incoherence), 공백(lacunae)을 최소화하는

3) 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2014)는 “정부가 해결해야 할 정책 이슈들이 복잡해지고 그 해결에 여러 분야의 지식과 전문성이 필요하게 되었으며, 정책 과정에서 다양한 이해관계 집단이 참여하게 됨에 따라 참여자들 간의 갈등이 증폭되고 있다”는 점을 주장하면서 이러한 “참여자들 간의 정책을 둘러싼 갈등이 적절하게 조정되지 않으면 국민들에게 고통과 공동체 전체적으로는 자원의 낭비를 초래하게 된다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014)”고 주장한다.

4) 조정에 관한 많은 연구에도 불구하고, 정책조정 개념에 대한 논의는 그리 많지 않다.

5) Lindblom은 정책조정 개념과 그 메커니즘을 심도 있게 논의한 최초의 학자로 인정받고 있다.

것”이라고 정의하였다.

국내 학자 중에서는 이성우(1993a)가 “다수 부처와 관련된 정책의 결정 또는 집행과정상 일관성 확보의 과정”, 유종상, 하민철(2010)이 “정책 대안 속에 내재된 오차를 줄이는 과정으로 복수의 정책 대안이나 집행 방식의 선택을 둘러싸고 이견과 갈등이 나타나거나 나타날 것으로 우려되는 정책 문제를 해결하는 것”이라고 정의하고 있다.

또한 이달곤, 전주상(2002)은 ‘정책조정’(policy coordination)은 “제3자에게 권위적인 의사결정 권한을 허용하면서 제3자가 조정역할을 하여 갈등 당사자들 간에 자발적인 합의를 찾도록 하는 중재(mediated arbitration)를 포함하는 개념”으로 설명하고 있다. 이때 조정 또는 중재 행위는 갈등 당사자들 간의 직접적인 협상을 용이하게 하는 보완적인 역할 뿐만 아니라, 갈등 당사자들로 하여금 특정한 결과나 조정안을 수용하도록 하는 광범위한 행동 전략까지도 포함하게 된다(김병섭, 박광국, 조경호, 2000; 안광일, 1994; 권용식, 2016).

그리고 최근의 연구들 중 권용식(2016)은 정책조정이란 “정책 과정의 전반에 걸쳐 나타나거나 나타날 것으로 예견되는, 중앙 부처가 관련된 정책갈등 사안에 대하여, 갈등 당사자 또는 제3자가 정책이 의도한 목표 또는 공익을 성공적이고 효과적으로 추진할 수 있도록 조율하는 과정”으로 정의하고 있다.

한편 이송호(2012)는 자신의 연구를 통해 정책조정의 개념을 논하면서 “많은 선행 연구자들이 정의한 내용들은 정책조정의 핵심 내용을 모두 담아내는 데 부족함이 있어 보인다”고 주장하며 다음과 같은 근거를 제시하고 있다. 즉 그는 “① 기존 개념들은 정책조정을 정책갈등의 해결 수단으로만 인식하고 있으나 정책조정은 정책갈등의 해결뿐만 아니라 정책 간 시너지 제고를 위해서도 필요하다”는 점, ② 조정의 다양한 측면에 대한 이

해가 부족하여 조정행위의 본질을 ‘조율(adjustment)’, ‘중복 최소화’, ‘일관성 확보’ 등으로 인식하고 있다는 점,⁶⁾ ③ 조정을 ‘각 정책을 상대의 정책에 호응하여 변경하는 것’으로 정의하면 조정의 핵심적인 또 다른 요소들을 놓칠 수 있다는 점을 지적하였다. 특히 여러 정책안들을 수정하여 ‘하나로 통합’하는 것이 조정의 개념에서 제외된다는 점⁷⁾ 등을 이야기 하고 있다.

이러한 맥락에서 선행 연구의 개념 정의에 대한 문제점을 피하고, 정책 조정의 핵심적인 측면을 포함하는 새로운 개념 정의가 필요하다. 정책조정은 “유관정책(입장)들 간의 관계를 개선하기 위해 그 구성 요소들을 유기적으로 재구성하는 과정(이송호, 2012)”이며, 재구성이란 “연결, 조화, 통합, 우선순위 설정 등을 포괄”하는 것이다.

이상에서 살펴본 여러 선행 연구자들의 정책조정에 대한 개념 정의를 요약해 보면 다음의 <표 2-1>과 같다.

-
- 6) 그는 “조정을 ‘중복과 갈등의 최소화’, ‘일관성 확보’ 등으로 본다면 우월적인 힘이나 다수결에 의해 갈등관계에 있는 타 정책을 일방적으로 폐기시키는 것도 조정에 해당될 수가 있으나, 이러한 일방적 행위는 강요이며, 조정이라면 최소한 상대방에 대한 배려는 있어야 한다. 갈등 관계에 있는 타 정책을 폐기하더라도 상대방의 요구를 일부라도 들어주는 조건으로 폐기한다면 이는 조정에 해당할 수 있지만 그렇지 않은 일방적 폐기는 조정이라 하기 어렵다. 한편 조정을 ‘조율’로 보는 것은 훨씬 진일보한 것이다. 상대방에 대한 배려와 수정·보완을 포함하고 있기 때문(이송호, 2012, p. 4)”이라고 주장하고 있다.
- 7) 그는 정책조정은 “여러 정책들을 가급적 그대로 유지하면서 조화롭게 수정·보완하는 경우도 있지만, 여러 정책안들을 하나로 통합하는 경우도 있다(이송호, 2012, p. 4)”는 점도 지적하고 있다. 이러한 맥락에서 성지은 등(2008, 2009)은 정책조정을 넘어 정책통합(policy integration)이 필요하다는 주장도 제기하고 있다. 이들은 정책통합이란 “개별정책의 영역을 초월한 포괄적인 전략 비전과 공동의 정책수단을 강조(Stead, 2007; Meijers & Stead, 2004)”하는 것으로 보고 있다.

〈표 2-1〉 정책조정에 대한 선행 연구자들의 개념 정의

구분	개념 정의 내용
Lindblom(1965)	· 정책조정이란 “한 정책이 다른 정책에 미치는 부정적 여파를 방지(avoid)하거나 줄이거나(reduce) 상쇄(counterbalance)시키기 위해 관련 정책들을 조율(adjust)하는 것”으로 정의
Peters(1998)	· 정책조정을 “정부 정책에서 중복(redundancy), 모순(incoherence), 공백(lacunas)을 최소화시키는 것”이라고 정의
Mulford & Rogers (1982)	· ‘조정’의 ‘과정’적 측면을 강조하면서 “두 개 이상의 조직들이 그들의 업무환경을 집단적으로 처리하기 위하여 제정한 결정 규칙들을 창출하거나 사용하는 과정”으로 설명
Kochen & Deutsch (1980)	· ‘정책조정’의 계층적 속성을 강조하면서 “보상에 대한 공통의 기대, 보다 높은 가능성과 보다 적은 비용으로 특정한 목적을 달성하기 위한 합동 행위들을 위한 기능 단위들의 지시적 수단들”로 개념 정의
이성우(1993a:1993b)	· 정책조정은 “다수 부처와 관련된 정책의 결정 또는 집행 과정상 일관성 확보의 과정”이라고 정의
이달곤, 전주상(2002)	· 정책조정은 “제3자에게 권위적인 의사결정 권한을 허용하면서 제3자가 조정 역할을 하여 갈등 당사자들 간에 자발적인 합의를 찾도록 하는 중재(mediated arbitration)를 포함하는 개념”이라고 정의
박재공(2005)	· ‘정책조정’과 유사한 개념인 ‘정책갈등 관리’에 대하여, “정책과정 전반에 걸쳐 야기되는 각종 갈등에 대하여, 정책 과정 운영 주체들이 정책 과정 운영의 효율성을 확보하기 위해 갈등 당사자 간에 갈등을 완화하거나 갈등 해소를 유도하기 위하여 중재 또는 조정적 역할을 하는 것”이라고 설명
유종상, 하민철(2010)	· 정책조정은 “복수의 정책 대안이나 집행 방식의 선택을 둘러싸고 이견과 갈등이 나타나거나 나타날 것이 우려되는 정책 문제를 해결하기 위해 보다 나은 대안이나 방식을 선택하도록 조정하는 것을 의미”한다고 설명
정용덕(2010)	· 정책조정이란 “부정적 요인(갈등, 중복, 모순 등)을 제거 또는 최소화를 강조하는 것으로 정책 갈등을 해결하는 수단”으로 인식
이송호(2012)	· 정책조정’의 개념을 “유관정책(입장)들 간의 관계를 개선하기 위해 그 구성 요소들을 유기적으로 재구성하는 과정”으로 정의
권용식(2016)	· 정책조정은 “정책 과정의 전반에 걸쳐 나타나거나 나타날 것으로 예견되는, 중앙 부처가 관련된 정책갈등 사안에 대하여, 갈등 당사자 또는 제3자가 정책이 의도한 목표 또는 공익을 성공적이고 효과적으로 추진할 수 있도록 조율하는 과정”으로 정의

자료: Alexander(1995), 유종상, 하민철(2010), 이송호(2012), 권용식(2016) 등의 내용을 참조하여 표로 재구성.

제2절 정책조정 유형

1. 정책조정의 유형

정책조정의 유형은 분류 기준에 따라 학자들마다 다양하게 구분하고 있다. 박정택(2004)과 권용식(2016)의 연구에 따르면, 정책조정의 유형은 조직 간 상호의존성을 기반으로 한 조직 간 갈등관계를 전제로 하되 정책갈등 주체, 문제해결 방식, 제3자의 개입 유무, 그리고 정책조정기제 등을 기준으로 다양하게 유형화하여 제시되고 있다고 설명한다.

먼저 이지호와 이덕로(2013), 유종상과 하민철(2010), 박정택(2005)의 연구에서는 정책갈등의 주체를 기준으로 '수평적 조정'과 '수직적 조정'으로 구분하고 있으며, 모미순(2000)은 정책 문제의 해결 방식에 따라서 '분석적 조정'과 '정치적 조정'으로 구분하고 있다. 그리고 박정택(2005)과 권용식(2016)은 제3자의 개입 유무에 따라서 '당사자 간 조정'과 '제3자 개입에 의한 조정'으로 구분하고 있다.

이 외에도 박정택(2005)과 권용식(2016)은 정책조정기제의 형식에 따라 '공식적·제도적 방법'과 '비공식적·비제도적 방법'으로 유형화되기도 하는데, 실제 정책조정 과정에서는 이들 조정 유형들이 상호배타적으로 명확하게 구분되지는 않으며, 많은 경우에서 상호 간 복합적으로 사용되고 있다고 설명한다.

한편 이지호와 이덕로(2013) 그리고 유종상과 하민철(2010)은 조정 대상 및 조정 시기를 기준으로 할 때, 정책 현장에서 의미를 갖는 또 다른 중요한 유형은 범정부적인 정책 현안에 대한 대응의 의미를 갖는 '사전적 정책조정'과 중앙부처 간 구체적인 정책갈등에 대한 조정인 '사후적 정책조정'으로 구분된다고 이야기하고 있다.⁸⁾ 이와 관련하여 권용식(2016)은

이들 유형 역시 상호 간에 명확히 구분하기에는 한계가 있으나 정책조정 과정에서 실무적으로도 널리 활용되는 개념(국무조정실, 2007a)으로서, 각각 ‘예방적 차원의 사전적 통제’와 ‘관리적 차원의 사후적 통제’ 차원에서 설명되기도 한다고 설명하고 있다(권용식, 2016에서 재인용).

그리고 조정의 유형 분류와 관련하여 이성우(1993)의 연구에서는 조직 내 조정과 조직 간 조정, 관리된 조정과 관리되지 않는 조정, 적극적 조정과 소극적 조정, 수직적 조정과 수평적 조정, 그리고 분석적 조정과 정치적 조정 등으로 분류하고 있다.

2. 정책조정에 대한 관점들

이송호(2012)의 연구에 따르면, 정책조정은 “무엇을 어떻게 조정해야 할 것이냐에 대해 서로 다른 관점이 있을 수 있다”고 주장하고 있다. 그는 정책 내용을 보는 시각과 정책 시스템을 보는 시각, 그리고 정치적 관점과 분석적 관점 등으로 분류하고 있다. 이에 대한 보다 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가. 정책 내용 vs 정책 시스템

‘조정해야 할 그 무엇’을 정책 내용(policy contents)으로 보는 시각과 정책 시스템(policy system)으로 보는 시각이 있을 수 있다. 전자는 정책의 내용, 즉 목표, 수단, 대상, 시기 및 관할을 조정하는 것이고, 후자는

8) 유종상, 하민철(2010)의 연구에서는 시간적 차원에서 볼 때, 주어진 정책 문제와 관련된 주체들 사이에 갈등이 발생하기 이전에 이루어지는 것을 ‘사전적 정책조정’으로, 그리고 갈등이 발생한 후에 이루어지는 것을 ‘사후적 정책조정’으로 구분하고 있다.

정책을 추진하는 시스템, 즉 구조, 절차, 기준 등을 조정하는 것이다(이승호, 2012에서 재인용).

나. 정치적 관점 vs 분석적 관점

정책조정에는 정치적 접근과 분석적 접근이 있을 수 있고 양자 간에는 몇 가지 차이가 있다. 첫째, 조정 과정에서 추구하는 합리성이다. 정치적 조정은 부분합리성(partial rationality)을 추구하는 반면, 분석적 조정은 전체합리성(comprehensive rationality)을 추구한다. 전자에서는 조정자들이 각자의 입장에서 합리성을 추구하지만, 후자에서는 조정자들이 국민 전체의 입장에서 합리성을 추구한다. 둘째, 조정의 핵심 대상이다. 정치적 조정에서는 당사자들의 이해관계인 반면, 분석적 조정에서는 당사자들이 제시한 정책 내용이 대상이 된다.⁹⁾ 셋째, 조정에 대한 태도이다. 정치적 조정에서는 당사자들이 자신들의 정책 입장을 최대한 관철하려고 하고, 분석적 조정에서는 당사자들이 다양한 정책 입장들을 통합하려고 한다.¹⁰⁾ 넷째, 조정의 주된 목적이다. 정치적 조정은 당사자들 간 갈등의 해결을 주목적으로 하는 반면에, 분석적 조정은 갈등 해결뿐만 아니라 시너지효과 창출도 목적으로 한다. 다섯째, 조정의 방식이다. 정치적 조정은 힘과 전략에 입각하여 서로 주고받거나 양보하는 방식으로 이루어진다. 반면에 분석적 조정은 정보와 논리에 입각하여 수정·보완하고 재구성하는 방식으로 이루어진다(이승호, 2012에서 재인용).

9) 정치적 조정에서는 표면적인 주장의 이면에 숨어 있는 당사자 간 이해관계를 조정함으로써 그에 입각한 정책 내용들을 각자 수정하도록 하여 갈등을 해소한다. 그러나 분석적 조정에서는 숨은 이해관계를 무시하고 표면적으로 나타난 정책 내용 그 자체를 조정한다(이승호, 2012).

10) 관철에는 합의 도출이, 통합에는 일관성 유지가 제약으로 작용한다. 즉 관철은 합의 도출이 가능한 범위 내에서 추구하고, 통합은 서로 다른 입장 간에 일관성이 유지되는 범위 내에서 이루어진다(이승호, 2012).

〈표 2-2〉 정치적 관점과 분석적 관점의 요약 비교

구분	정치적 관점	분석적 관점
추구하는 합리성	부분 합리성	전체 합리성
핵심 조정 대상	이해관계	정책내용
조정 태도	관철	통합
조정의 주목적	갈등해결	갈등해결+시너지효과
조정의 방식	양보와 교환	수정·보완재구성

자료: 이송호(2012), 분석적 정책조정 절차와 논리에 관한 탐색, 한국행정연구의 내용을 재 인용.

제3절 한국 정부의 정책조정체계 현황

정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2014)는 “우리나라 행정부 내에서의 정책 과정에서 발생하는 부처 간 갈등을 조정하기 위한 제도는 크게 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분해 볼 수 있다”고 설명하고 있다.

이들의 연구에 따르면 첫째, 강제적·수직적 정책 조정자로 대통령, 국무총리, 그리고 과거의 경제부총리를 들 수 있으며,¹¹⁾ 이 중 대통령과 대통령 보좌진의 정책 조정력이 크다고 설명하고 있다. 둘째, 자발적·수평적 조정을 위한 국무회의, 경제장관회의 등을 들 수 있으며, 부처 간 정책 조정은 차관회의나 대통령실의 사전 조정을 거친 후 각 분야별 장관회의나 국무회의에 회부된다는 점을 설명하고 있다.¹²⁾

- 11) 대통령의 정책조정력이 제일 크고 총리의 갈등조정 기능은 아직 형식적인 수준에 그치고 있으며, 대통령 보좌진의 정책조정이 강력하다고 설명하고 있다. 또한 특히 안건이 중요하면 비록 그것이 어느 1개 부처에만 한정되는 경우라도 대통령(실)이 직접 개입하여 조정을 주도하는 경우가 많다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).
- 12) 행정 부처는 소관 업무에 대해서는 장관 자신이 최종 결정을 내리는 경우가 많으나, 안건이 중요하면 대통령의 재가를 받는 것이 원칙이다. 공식적으로 대통령의 결정을 받게 될 때는 그 이전에 국무회의의 의결을 얻어야 하며 경제 안건의 경우는 이전 단계로서 경제장관회의 등의 의결을 얻어야 한다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

1. 대통령에 의한 정책조정

가. 최고 정책 결정자로서의 정책조정

대통령은 행정부 수반이라는 공식적 권위를 갖고 있으므로 상대적으로 신속하고 효율적인 정책조정을 이뤄 낼 수 있는데, 이는 대통령이 행정부의 최고책임자로서 하부 단위조직 간에 발생하는 정책갈등을 해소할 수 있는 공식적 권위를 갖고 있기 때문이다. 또한 대통령은 국정 이념이라는 거시적 정책 기초를 가지고 개별 부처의 이해를 넘어 국가 전체 차원에서 일관된 정책조정을 할 수 있다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

그리고 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2014)는 대통령에 의한 정책조정은 예산, 기획, 조직, 인사, 감사, 평가 등 중앙관리 기능을 행하는 공식 행정기관을 매개로 부처 간 정책 갈등에 개입하는 것과¹³⁾ 대통령 보좌진을 통해 조정자 역할을 수행하는 것으로 크게 구분이 가능하다고 설명하고 있다.

나. 부처 간 갈등에 대한 대통령의 조정 방식

부처 간에 갈등이 있을 때 대통령이 어느 부처의 의견을 더욱 중시할 것이냐는 크게 세 가지 요건에 의하여 좌우된다. 이들이 바로 부처의 영향력을 좌우하는 요인들이다. 첫째, 부처의 중요성이나 부처가 담당하는

13) 특히 예산편성권을 통한 정책조정은 대통령이 관료조직을 통제하고 부처 간 갈등을 해결할 수 있는 핵심적 기제이다. 그리고 조직, 인사, 감사 등 여타 중앙관리 권한도 부처 간 정책갈등을 대통령이 원하는 방향으로 해결하도록 하는 효과적 수단이 될 수 있다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

업무의 중요성이다.¹⁴⁾ 둘째, 부처의 영향력은 장관이 대통령으로부터 평소에 얼마나 신임을 받고 있느냐에 의해서도 좌우된다. 셋째, 특정 안건을 제시한 부처의 의견 그 자체가 얼마나 설득력이 있는가에 의해서 대통령의 지지 여부가 영향을 받는다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).¹⁵⁾

다. 대통령(실)과 각 장관(부처)의 사전조율

부처의 장관은 구체적인 정책을 만들기 전에 비공식적으로 미리 대통령으로부터 기본 방향이나 방침을 지시받는 경우가 많다. 이에 따라 장관은 부처 내에서 정책 대안을 작성하여 이를 대통령에게 제시하고 대통령의 허락을 받거나 수정 지시를 받거나 한다. 수정 지시를 받은 경우에는 다시 부처 내에서 실무 작업을 하여 안을 보완하게 된다. 이렇게 되어 대통령이 어느 정도 만족을 하게 되면 위의 환류작업이 끝나게 된다. 그다음에 안건은 부처 간 회의나 국무회의를 거치게 되는 것이다. 그러나 실제로는 위와 같은 환류작업이 언제나 있는 것이 아니다. 대통령은 너무나 바쁘기 때문에 대통령의 지시를 받는 것은 한 번이나 많아도 두 번을 넘기지 못한다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).¹⁶⁾

14) 부처의 중요성을 좌우하는 요소는 다시 두 가지가 있다. ① 국가·사회복지의 증진을 위해서 어느 부처의 업무가 얼마나 기여·공헌을 하느냐이다. ② 대상 집단 또는 수혜 집단의 정치적 세력이다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

15) 대통령에게 보다 설득력이 있으려면 제안된 정책 대안이 설득력 있는 객관적 타당성을 지녀야 할 뿐만 아니라 대통령의 신념·가치관 그리고 특정 문제에 대한 인식과 일치되어야 한다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

16) 이러한 이유 때문에 장관들은 대통령의 지시가 의미하는 바를 정확하게 파악하고 만들어진 안에 대한 대통령의 의견을 파악하고자 대통령을 쉽게 접촉하는 비서관들의 도움을 얻으려고 노력한다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

라. 대통령에 의한 정책조정 의 한계

대통령이 주도하는 정책조정도 한계를 가진다. 첫째, 가장 기본적인 문제점은 대통령이 가진 시간, 정보, 주의(attention)의 제약이다. 국정을 총괄하는 대통령의 시간과 주의를 한정되어 있으므로 대통령에게 과도하게 의존하는 정책조정 시스템은 정책 결정의 적기를 놓치기 쉽다. 둘째, 대통령의 시간, 정보, 주의의 한계를 보완하기 위해 흔히 활용되는 방법은 대통령 보좌진의 확대이다. 즉 대통령의 보좌진이 정책조정 역할을 대신 하는 것이다. 하지만 이는 다시 대통령실에 대한 과도한 권력집중을 가져와서 오히려 대통령실의 정책조정 능력을 저해할 수 있다. 셋째, 한시적 성격을 갖는 대통령 직속 위원회도 조정수요의 분담을 위해 활용될 수 있다. 그러나 대통령 직속 위원회의 과도한 운용은 공식 행정 부처와의 정책갈등 혹은 심지어 위원회 간 정책갈등을 빚어서 정책조정 수요를 줄이기보다 오히려 증가시킬 수 있다(전영한, 윤영근, 윤주철, 2012; 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

2. 국무총리에 의한 정책조정

우리나라의 헌법은 순수한 대통령제가 아니라 내각제적 요소가 가미된 대통령제를 규정하고 있다. 이 중 국무총리의 존재는 우리 헌법이 갖고 있는 내각책임제적 요소의 하나이며, 국무총리는 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할할 수 있다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).¹⁷⁾

17) 행정 각부를 통할한다는 국무총리의 헌법적 역할은 대통령의 의사에 따라 그 실질적 범위가 정해진다. 따라서 대통령과 국무총리의 역할 분담은 제도화 수준이 낮고 유동적 경향이 강하다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

대통령과 국무총리의 역할 분담에서 그나마 제도화가 이루어진 부분이 국무총리의 정책조정 역할이다. 그러나 국무총리는 조정자의 역할에서 다음과 같은 이유로 정책조정의 실효성이 약하고 형식적이라는 한계를 가지고 있다(전영한, 윤영근, 윤주철, 2012; 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

첫째, 부처 간 이견을 해소할 수 있는 수단이 국무총리에게 주어지지 않는다. 예를 들면 행정부의 예산, 조직, 인사, 감사에 관한 권한 중 국무총리가 독자적으로 행사할 수 있는 권한은 거의 없다.

둘째, 국무총리가 국무조정실을 통해 수행하는 정책조정의 범위가 모호하다. 특히 청와대에 의한 정책조정과 국무조정실에 의한 정책조정은 그 범위가 명확히 구분되어 있지 않고 상호 중첩되어 있다.¹⁸⁾

셋째, 국무조정실의 취약한 전문성 역시 국무총리에 의한 정책조정의 실효성을 낮춘다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).¹⁹⁾ 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2014)는 이러한 취약한 전문성의 원인으로 모호한 조정 범위로 인한 업무 내용과 업무량, 그리고 업무 범위에 대한 불확실성으로 자체 인적자원 개발이 어려운 점 등을 지적하고 있다.

3. 국무회의에 의한 정책조정

행정부의 최고기구로 국무회의는 그 자체가 갈등의 조정 역할을 한다. 부처들은 국무회의의 안건과 의결되는 내용을 보고 다른 부처의 업무와

18) 이러한 역할 중복은 국무총리와 국무조정실에 의한 정책조정을 형식화하는 주요 원인이 된다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

19) 국무조정실은 각 부처에서 파견된 상당수의 인력으로 부족한 각 정책영역별 전문성을 보완해 왔으며, 파견 인력에 대한 지나친 의존은 조정 업무에 관한 전문성의 배양을 저해하고 있다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

전체 국정 방향을 짐작하게 된다. 그래서 자기 부처의 업무 추진이 타 부처의 업무나 국정 방향과 어긋나지 않도록 사전에 주의하게 된다. 이처럼 사전적·예방적 조정 역할 이외에도 국무회의의 의결은 관련된 부처들끼리 대립되는 의견을 해소시키는 역할을 수행한다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

국무회의의 심의를 거쳐야 하는 사항은 헌법에 명시되어 있으며, 대통령이 결정하는 거의 모든 중요한 사항이 포함된다.²⁰⁾ 그러나 우리나라의 국무회의는 부처 간 정책을 조정하는 의결기관은 아니다. 또한 자문기관도 아닌 심의기관이다. 따라서 우리나라에서 국무회의의 정책조정 역할은 대단히 형식적인 수준에 머문다. 실제 정책조정은 다른 곳에서 이루어지고 국무회의 또는 내각회의는 이미 조정된 정책을 사후에 정당화하는 기능을 수행한다. 국무회의는 형식적 수준에서의 정책조정을 마무리하는 행정부 최고의결기구인 셈이다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

한편 우리나라 국무회의의 실제 안건심의 결과를 보면 무수정 통과 비율이 높고, 안건당 처리 소요 시간도 매우 짧은 편이다. 이 때문에 국무회의에서의 정책조정이나 의결은 형식적 요식행위에 불과하다는 비판을 받고 있다. 하지만 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2014)는 이보다 근본적인 이유는 국무회의 개최 이전에 실질적 결정이 이루어지기 때문으로 볼 수 있다고 설명한다. 즉 국무회의는 보통 차관회의, 법제처의 사전검토, 경제장관회의 및 경제차관회의 등과 같은 선행 절차를 밟아서 제안된 안건을 심의하기 때문이라는 것이다.

20) 국정의 기본계획과 정부의 일반정책, 법률(안)이나 대통령령(안), 예산(안)이나 결산 등의 중요 재정사항 그리고 행정 각부의 중요한 정책의 수립과 조정 등이 당연히 포함된다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

4. 관계장관회의에 의한 정책조정

관계장관회의는 소수의 관련부처 장관들이 모여 부처 간 합의를 이끌어 내는 정책조정기제이다. 장관들이 모인 회의체라는 점에서 앞서 논의 국무회의와 유사하지만, 관계장관회의는 정책조정을 일차적 목적으로 하며 규모가 작다는 차이점을 갖는다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).²¹⁾

정부는 통상적으로 네 가지 유형의 관계장관회의를 운영하고 있다. 첫 번째 유형이자 가장 대표적인 형태는 정책 분야별 관계장관회의이다. 여기에는 국가안보회의, 경제정책조정회의, 인적자원개발회의, 과학기술분야관계장관회의, 그리고 사회문화정책관계장관회의 등이 속한다.

두 번째 유형은 단일 이슈 관계장관회의로 규제개혁장관회의가 대표적이다. 단일 이슈 관계장관회의는 미리 규정된 정책 분야에 구애받지 않고 해당 사안별로 관련된 장관들이 참석하며 국무총리가 의장을 맡는 경우가 많다.

세 번째 유형은 총괄적 관계장관회의이다. 위의 정책분야별 관계장관회의의 의장들을 구성원으로 하고 국무총리를 의장으로 하는 주무장관회의가 여기에 해당한다.

네 번째 유형은 국정현안정책조정회의로 국무총리가 의장을 맡고 관련 부처 장관들과 청와대 수석비서관들이 참석하는 일종의 비공식 간담회이다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

관계장관회의는 상대적으로 다른 정책조정기제에 비하여 전문성이 뒷

21) 일반적으로 관계장관회의는 참석 인원을 효율적 토론이 가능한 10명 이내로 제한한다. 국무회의가 큰 규모로 인해 정책조정의 실효성을 유지할 수 없기 때문에 관련 부처의 장관만을 모아 정책조정의 효율성을 제고하려는 것이 관계장관회의이다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

받침된 정책조정이 이루어지며 효율성이 높다는 장점을 갖는다. 하지만 관계장관회의는 그 형태가 다양하여 일률적으로 평가하기 곤란하며 전체적으로 체계성이 약하여 임기응변적 정책조정이 이루어지는 경향이 있다(전영한, 윤영근, 윤주철, 2012; 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014에서 재인용).

5. 부총리에 의한 정책조정

부총리제는 부처 간 정책조정 문제를 장관보다 상위계층인 부총리의 위계적 권위를 통해 해결하고자 하는 정책조정기제이다. 하지만 우리나라의 경우 부총리가 장관들에게 지시를 내리고 통솔하는 상급자라고 보기는 어렵다. 국무총리는 장관들에 대해 헌법상 상급 관청에 해당하지만 부총리의 역할을 규정하고 있는 정부조직법상 부총리와 다른 장관들의 관계는 상하관계가 아니며 서로 대등한 관계이기 때문이다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

현 제도상 정책조정 측면에서 볼 때, 우리나라의 부총리는 관련 부처의 정책을 총괄·조정하는 업무를 특별히 국무총리로부터 위임받은 것이 다른 장관들과 다를 뿐이다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

6. 차관회의에 의한 조정

법률안과 대통령령안에 대한 법제처의 심사가 완료되면 그 법령안은 차관회의와 국무회의의 심의를 거친다. 국무회의를 위한 사전심의 기관으로서 차관회의를 활용하고 있다. 차관회의는 대통령령을 근거해서 임

의로 구성한 것이며, 각 부처의 차관들이 전문적이고 실무적인 의결을 제시해 토론하는 자리이다. 결국 차관회의는 보통 안전의 실무 기술적인 검토를 통하여 국무회의의 부담을 덜어 주는 역할을 한다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

공식적으로 보면 차관회의의 의결이 국무회의를 구속하지 않는다. 차관회의에서 부결된 안전도 국무회의에 상정된다. 또 긴급 안전의 경우에는 차관회의를 거치지 않고도 국무회의에 상정할 수 있다. 그러나 실제로는 차관회의에서 부결된 안전이 국무회의에서 통과되기는 극히 어렵다고 볼 수 있다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014).

제4절 선행연구의 검토 및 요약

정책조정에 관련된 주제를 연구한 선행 연구들을 살펴보면, 우선 정책 조정의 유형에 관한 분류 기준을 제시한 박정택(2004)의 연구가 있다. 또한 정책조정기제를 회의체에 의한 공동조정기제와 공식적인 조정기구에 의한 개별조정기제로 구분한 권용식(2016), 전영한, 윤영근, 윤주철(2012), 이송호(2009) 등의 연구가 있다.²²⁾ 그리고 정책조정기제를 중심으로 정책조정체계를 전반적으로 분석하거나(박재희, 2000b; 2004; 전영한, 윤영근, 윤주철, 2012), 국무총리실(권용식, 2016; 유종상, 하민철, 2010), 교육부총리와 국가인적자원개발회의(김경희, 2007), 대부처주의(김근세, 유희림, 송석휘, 박현신, 2014) 등과 같이 특정한 정책조정기제를 대상으로 하는 연구가 있다.

22) 이들은 공동조정기제(국무회의, 차관회의, 관계장관회의, 정부위원회)와 개별조정기제(대통령실, 국무총리실, 예산부처, 부총리제, 거대부처, 조정전담장관제) 등으로 구분하고 있다.

34 사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구

또한 정책조정 수단에 집중(이승호, 정원영, 2014)하거나, 정부부처 간 네트워크 구조를 분석하는 방법으로(이창길, 2006) 정책조정기제를 연구한 경우도 있다.

이 외에도 국가 R&D 정책(김인자, 박형준, 홍세호, 구민경, 2013; 김상봉, 이상길, 2007), 다문화정책(최웅선, 이용모, 주운현, 2012; 박광국, 채경진, 2011), 장애인정책(남찬섭, 조대엽, 2013), 의료비 지원(이대영, 함영진, 2014) 등과 같이 사례를 중심으로 정책조정을 검토·분석한 연구들이 있다.

다음의 <표 2-3>은 정책조정을 주제로 연구한 국내 선행 연구들을 연구 목적, 연구 방법, 개념, 문제점, 사례 등을 기준으로 분류하여 정리한 내용이다.

〈표 2-3〉 정책조정에 대한 주요 선행 연구 요약

구분	주요 선행연구		
	중앙부처의 정책조정에 관한 연구 (권용식, 2016)	지방정부 정책조정기능 강화방안 (김형빈, 2007)	정책평가와 정책조정의 변화 (서진원, 2007)
연구 목적	<ul style="list-style-type: none"> 조정 주체 요인(정책조정자의 조정 역량)의 차이에 따라 정책조정 결과가 어떠한 차이를 나타내는가에 대한 분석 및 정책조정기제의 제도개선 방향과 시사점 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 정책 실패 예방 및 정책 수행을 위한 정책조정체계를 확립하여 지방정부 수준의 정책조정 기능 강화 방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 부처 간 정책조정을 이루는 과정에서 이해당사자들 간의 상호작용에 따라 정책조정이 어떻게 변화되어 가는지를 사례를 통해 살펴봄
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> 설문조사 면담조사 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 현장방문 조사 심층면접 평가자 간 심층토론
정책 조정 개념	<ul style="list-style-type: none"> 정책 과정의 전반에 걸쳐 나타나거나 나타날 것으로 예견되는, 중앙부처가 관련된 정책담당 사안에 대하여, 갈등 당사자 또는 제3자가 정책이 의도한 목표 또는 공익을 성공적이고 효과적으로 추진할 수 있도록 조율하는 과정 	<ul style="list-style-type: none"> 정책이 달성하고자 하는 목표를 달성하기 위하여 정부의 노력을 질서 있게 배열하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> 조직 활동의 추진력 강화·증대 협동력을 증대
결론 요인 및 문제점	-	<ul style="list-style-type: none"> 정책결정 방식의 부적절성(폐쇄성) 실·국 이기주의 정책 이해에 필요한 전문성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 비효율성 사업 간 중복 조정 의 부재 사후관리의 미흡 성과평가의 미흡

36 사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구

주요 선행연구			
구분	중앙부처의 정책조정 과정에 관한 연구 (권용식, 2016)	지방정부 정책조정기능 강화방안 (김형빈, 2007)	정책평가와 정책조정 변화 (서진표, 2007)
사례	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리실이 정책조정 과정에 관여한 '사후적 정책조정' 	<ul style="list-style-type: none"> 부산광역시외의 정책조정기구 정책조정 개선 방안 <ul style="list-style-type: none"> -과 단위의 정책조정관 제도 도입, 기술기 확관인실 신설 검토(조직적) -원활한 정보교류 방안 강구, 전문성 제고를 통한 자율적 정책조정능력 향상 등 (운영상) -정책조정 성과 평가제 도입, 민간참여형 정책조정 시스템 구축(제도적) 정책조정기능 강화 방안 <ul style="list-style-type: none"> -정책 기조의 확립, 조직 경영진단 구성, 제도적 장치 마련, 정책조정 성과와 평가 체계의 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 테마마을 사업
방안	-		
시사점	<ul style="list-style-type: none"> 정책조정기제 간 역할 분담과 유기적인 연계의 강화 필요 제도적·정책적인 개선 노력이 정책조정 을 보다 효율적이고·효과적으로 추진함 		<ul style="list-style-type: none"> 조정 방안이 관련 부처 간 협의과정에서 이해관계자들 간의 상호작용에 의해 핵심적 내용이 변질되어 정책평가 및 정책 조정의 의미를 충분히 살리지 못함

〈표 2-3〉 정책조정에 대한 주요 선행 연구 요약(계속)

구분	주요 선행 연구		
	정책결정 시스템과 정책조정 (박재희, 2000)	행정부의 정책조정체계 연구 (이성우, 1993)	정책조정 수단에 관한 탐색적 연구 (이송호, 장원영, 2014)
연구 목적	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라 중앙행정기관에서의 부처 간 정책갈등의 주요 요인과 정책조정체계의 현황 검토, 중앙정부의 정책조정 기능 제고를 위한 방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 행정부의 정책조정 의 실태 파악과 원인 분석을 통하여 정책실패의 예방과 효과적인 정책 수행을 위한 전정부적 정책조정체계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> 정책조정 수단들을 어떤 방식으로 개발할 수 있는지 그 탐색전략을 제시하고, 각 탐색전략에 따라 개발된 조정 수단들에 독립적인 위상과 특징을 부여하기 위해 의미분석과 유행화를 시도하고, 조정 수단들의 용도를 명확히 밝히기 위해 수단들을 어디에 어떤 목적으로 활용할 수 있는지를 평가
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 사태 연구 방법 면접 및 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 사례 연구 방법 면접 및 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 연구
정책 조정 개념	<ul style="list-style-type: none"> 동기화시키는 행위, 추진력·협동력을 강화·증대 	<ul style="list-style-type: none"> 다수 부처와 관련된 정책의 결정 또는 집행과정상의 일관성 확보의 과정 	<ul style="list-style-type: none"> 정책을 용이하게 추진하고 그 효과를 제고하기 위해 유관 정책 입장들을 조정 보완하거나 추진 주체들 간의 갈등을 줄이는 작업
갈등 요인 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> 부처 간 유사중복 기능과 이에 대한 조정기능 미흡 부처 간 조정 메커니즘 미흡 정책결정 과정의 투명성 부족 권력의 집중화 조정기구의 권한 부족 부처 간 상이한 정책 지향성과 정책 우선순 	<ul style="list-style-type: none"> 부처 간의 상이한 가치 전제나 정책 지향 부처의 관할권의 중복 재원 확보 경쟁 의사소통이나 협조 과정상의 문제 국정운영 기본계획 수립 기능의 미약 경제, 비경제 부문의 정책결정체계의 상이에서 오는 정책 추진의 비효율성 	<ul style="list-style-type: none"> 정책 입장 간 양립하기 곤란 정책을 둘러싼 추진조직들 간의 대립적 상호작용(예측, 방해, 경쟁, 투쟁 등을 수반하는 상호작용)

주요 선행 연구			
구분	정책결정 시스템과 정책조정 (박재희, 2000)	행정부의 정책조정체계 연구 (이정우, 1993)	정책조정 수단에 관한 탐색적 연구 (이승호, 정원영, 2014)
	위의 불일치 • 중복 기능과 불분명한 관할권 • 대안 선택에서 관련 부처 간 견해차 • 의사전달의 장애 • 의약분업제도 도입에서의 갈등사례(정부와 의사측, 약사측 등의 주요 이해당사자들 간의 갈등) • 제1단계 NGIS 추진상의 부처별 업무 중복 (전 정부적인 총괄조정체계 부족, 지원체제의 미비) • 목적세 폐지 관련 정부부처 간 갈등 • 반부패특별위원회의 기능과 위상을 둘러싼 정책 갈등 • 전자상거래정책 주도권을 둘러싼 부처 간 정책 갈등 • 청소년 정책 기구의 통합안을 둘러싼 갈등 사례	• 계획수립 단계의 정책조정 기능 미약 • 당정 협의 절차 및 운용의 미숙 • 예외적 절차에 의한 정책결정 현상의 잔존	
사례		-	-
방안	• 부처 간 갈등 해소 전략으로 협조전략, 분열전략, 조차전략, 권위적 전략 제시	• 정책 기조 확립 • 정부 기능 분석과 재조정 • 조정을 위한 제도적 장치의 마련 • 부처 간 인사교류의 내실화	-
시시점	• 정책조정 수단 제시(정부관계, 부처 수의 감축, 정책조정 전담기구의 설치, 한시적인 조정위원회 운영, 평가를 통한 정책조정)	-	• 정책조정 수단 개발 시도 • 새로운 조정 수단들의 발굴 가능성 • 목적 지향적 수단 개발

〈표 2-3〉 정책조정에 대한 주요 선행 연구 요약(계속)

구분	주요 선행 연구		
	지방정부 간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙(주재복, 2001)	국무총리실의 정책조정 성과와 합의 (하민철, 2013)	국기인적자원개발정책의 총괄조정기제 분석(김경희, 2007)
연구 목적	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부들 간에 발생하고 있는 물 분쟁의 원인조건, 분쟁조정 과정 및 경도, 분쟁에서 협력으로 나아가는 데 작용하는 요인, 분쟁조정 및 해결 과정에서 협력 행동이 나타나도록 하는 규칙에 대한 이론적, 경험적 탐색과 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리실의 정책조정 의 성과를 검토하고 그 협의 탐색 	<ul style="list-style-type: none"> 2000년 이후 이루어진 인적자원개발정책에 대한 총괄 조정 역할을 분석·평가하여 실효성 있는 조정수단 강구
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 탐색 사례 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 문서자료 분석 면담 조사
정책 조정 개념	-	-	-
갈등 요인 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> 상호 의존 구조 비용 편익분리 구조 	<ul style="list-style-type: none"> 관할권 확대 갈등 정책목표 갈등 자원배분 갈등 관할권 회피 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> 인적자원정책 대상의 광범위성, 타 분야와의 상호 의존도 높아 통합성 높여야는 노력 필요 조직론 관점에서 많은 정부부처가 소관 분야 인적자원의 개발관리를 정책수단으로 채택·활용함에 따라 정부 기능 중 북, 비효율 발생 노동 및 숙련시장의 불완전성으로 인해 기업, 개인이 능력 개발에 과소 투자하고 있는 노동시장의 지속된 균형으로 진행

40 사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구

주요 선행 연구			
구분	지방정부 간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙(주재복, 2001)	국무총리실의 정책조정 성과와 함의 (하민철, 2013)	국기인적자원개발정책의 총괄조정기제 분석(김경희, 2007)
사례	<ul style="list-style-type: none"> • 팔당 상수원 분쟁 사례 • 상호의존 구조, 비용 편익분리 구조의 변화 필요 • 문제 구조, 전략적 독립변수인 협력규칙(참여규칙, 분해규칙, 자원화대, 자원교환규칙)의 활용으로 변화 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책조정백서 수록 사례 	-
방안		-	<ul style="list-style-type: none"> • 교육부를 부총리 부서로 승격. • 인적자원개발회의(장관협의체) 구성 및 운영
시사점	-	<ul style="list-style-type: none"> • 신속하게 국무총리실 산하에 정책조정 기능 복원, 강화 필요 • 정책조정 과업 수행 내용을 기록하고 진 정부적으로 공유하는 것 필요 	-

〈표 2-3〉 정책조정에 대한 주요 선행연구 요약(계속)

주요 선행 연구	
구분	<p>관료정치모형을 통한 신약개발 정부 R&D사업 정책조정 사례분석 (김인자, 박형준, 홍세호, 구민경, 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> 신약개발 정부 R&D사업을 사례로 과학기술정책의 조정 과정을 분석정책조정 과정에서 핵심 쟁점 사항을 둘러싼 갈등 요인은 무엇이고, 관련 정부부처 및 기관은 어떻게 대응하였고, 이들의 정치성에 의해 정책조정이 어떻게 변화되었는지를 분석
연구 목적	<p>국무총리실의 정책조정성과 연구 (유종상, 허민철, 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> 과거 국무총리실이 정책조정에서 기본성과와 실패보고 정책적, 실천적 함의 찾는 것
연구 방법	<p>면담조사(정책담당자)</p> <ul style="list-style-type: none"> 면담조사(국무총리실 고위급, 실무급 공직자)
정책 조정 개념	<p>조직 간 갈등 원인 규명 및 갈등 해소 방안을 통한 협력적인 관계 형성뿐만 아니라 정책 내용을 중심으로 유관 정책 간 시너지를 제고하는 데 목적으로 이루어지는 일련의 과정 혹은 활동들</p> <ul style="list-style-type: none"> 상충되거나 유사 중복성이 있는 정책을 연계하고, 상호 간 구성 요소를 재구성하여 정책 간 조화를 이루고, 정책 간 가치의 중요성과 시간적 시급성에 따라 우선순위를 조율하는 일련의 과정
갈등 요인	<ul style="list-style-type: none"> 부처 간 역할 중복
	<ul style="list-style-type: none"> 관할권 다툼

주요 선행 연구			
구분	관료정치모형을 통한 신약개발 정부 R&D사업 정책조정 사례분석 (김인자, 박형준, 홍세호, 구민경, 2013)	의료비 국가지원 사업의 정책조정을 위한 시론적 연구(이더영, 함영진, 2014)	국무총리실의 정책조정성과 연구 (유중상, 허민철, 2010)
및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진체계 유사, 중복, (자원확보 경쟁, 관할권 및 사업영역 확보) • 인프라 간 연계체계 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 유사중복성 사업이 복수 부처에서 개별 시행되고, 지자체에서 상이 부처에서 집행되어 중복시행 등 비효율성 발생 구조 	<ul style="list-style-type: none"> • 관할권 회피 • 정책목표 차이 • 자원배분 갈등 • 검정 과학수사 예산 조정 • 전자정부 업무 영역 조정 • 노점상 단속업무 주무부처 조정 • 남북자 관련 법안 주관기관 조정 • 농업업 직불제 도입 • 채광, 채석 관련 산림훼손 방지 대책 • 옥외광고 허용 갈등 • 중학교 의무교육 확대비용 부담
사례	<ul style="list-style-type: none"> • 후보물질 도출 과제 이관 사례 	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층 주거환경 개선사업 통합 • 공공사태관리사업 정보 연계 • 취약계층 자녀 교육비 지원사업 집행체계 조정 • 방문형 돌봄지원 서비스 사업 통합관리 • 취약계층 자금대여 사업 확대 	
방안	<ul style="list-style-type: none"> • 부처 간 역할 재정립. • 사업추진체계 효율화 • 인프라 연계 및 활용성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 이해당사자 간 충분한 협의, 자율적 조정문화 필요 • 조정주체, 조정절차 및 조정 권한에 대한 제도적 뒷받침 필요 • 사업추진 필요 정보 상호연계, 공동활용 • 사업 운영방식 통합, 전달체계 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국무총리실 자체 조정회의 • 위원회 공동조정
시사점		<ul style="list-style-type: none"> • 범정부적, 국가적 측면에서 정책 수요를 최대한 반영하는 측면에서 정책설계 및 집행 효율화 확대와 목적을 가지고 정책 간 조정, 조율 시행해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 국무총리실이 예산권, 인사권, 조직권 등 강력한 영향력을 행사하는 조정수단이 없으면서도 갈등적 정책 문제들을 효과적으로 조정할 수 있었던 것은 각종 조정회의의 체계 소집, 운영권한 때문

〈표 2-3〉 정책조정에 대한 주요 선행 연구 요약(계속)

주요 선행 연구			
구분	국회 입법과정상 정책조정 기능 개선 방안(이민창, 오시영, 서정호, 2015)	분석적 정책조정의 절차와 논리에 관한 탐색(이승호, 2012)	국정운영 및 정책조정 거버넌스에 관한 연구(전영한, 윤영근, 윤주철, 2012)
연구 목적	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라 국회의 채택하고 있는 상임위원회 중심주의 운영체제로 인해 발생하는 정책조정 기능의 문제점 분석과 개선안 	<ul style="list-style-type: none"> 분석적 정책조정의 절차와 논리를 개념화 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 정책조정 시스템 확립에 필요한 원칙으로서 정책조정의 민주적 정당성 확립, 입법부의 역할 강화, 조정 과정의 공정경쟁 확보, 시스템의 잠진적 개혁, 명백한 시스템 설계 오류 시정 등 제시
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> 사례 분석 문헌 조사(웹사이트) 면담 조사(메일) 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사
정책 조정 개념	-	<ul style="list-style-type: none"> 유관정책(임장)들 간의 관계를 개선하기 위해 그 구성 요소들을 유기적으로 재구성하는 과정 	<ul style="list-style-type: none"> 공공정책을 둘러싼 정부조직 등 공식적 정책 참여자 혹은 비공식적 정책 참여자 사이의 협의의 도출
갈등 요인 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> 진원위원회 제도 운영 과정의 부족한 속의와 정책조정 실효성 문제 단일 소관위원회 중심주의, 관련위원회 회부제도의 문제 공정성, 투명성, 전문성 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 주요 목표에 대한 입장은 같지만, 추가 목표, 수단, 시기에 대해 이견 	-
사례	<ul style="list-style-type: none"> 핀란드 대위원회 제도 	<ul style="list-style-type: none"> 1989.4~9. 토지공개념정책 도입과 관련된 행정부, 집권당 간 갈등 조정에 관한 사례 	<ul style="list-style-type: none"> 한국, 미국, 영국, 독일, 일본, 프랑스의 국가 운영체제 사례

44 사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구

주요 선행 연구			
구분	국회 입법과정상 정책조정 기능 개선 방안(이민청, 오시영, 서정호, 2015)	분석적 정책조정의 절차와 논리에 관한 탐색(이승호, 2012)	국정운영 및 정책조정 거버넌스에 관한 연구(신영환, 윤영근, 윤주철, 2012)
방안	<ul style="list-style-type: none"> • ICT 설비 활용, 활발한 참여, 투명한 입법과정 확보 • 권위 있는 협의체 운영 통한 정책조정 기능 수행 • 관련 위원회 활성화, 전원위원회 제도 보완 	<ul style="list-style-type: none"> • 조정이 필요한 논점을 구체화하여 각 논점에 대한 보완안을 제시, 수정, 보완하고, 비용효과 분석 및 최종 선택 	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령, 국무총리의 명확한 역할 분담 필요 • 대통령 중심 수직적 조정, 총리 및 장관 중심의 수평적 조정을 시안별로 분리 적용하는 상황 적응적 정책조정 수행체계 강화 • 대부처제 강화(부처별 특성 따라) • 관계장관회의의 내실 있는 운영 위한 제도개선 • 당정협의 활성화 위한 제도개선
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 우리나라 국회 정책조정 기능의 문제점 분석, 해외 사례에서 얻은 시사점 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 분석적 정책조정의 절차, 논리를 실험적으로 탐색 	

제 3 장

주요 국가의 정책조정기구

제1절 미국의 정책조정기구

제2절 캐나다의 정책조정기구

제3절 영국의 정책조정기구

제4절 프랑스의 정책조정기구

제5절 일본의 정책조정기구



3

주요 국가의 정책조정기구 <<

제1절 미국의 정책조정기구

1. 미국의 정책조정 시스템

미국은 행정수반인 대통령을 중심으로 체계적인 국정운영 시스템을 갖추고 있으며, 대통령을 지원하는 주요 기구로는 백악관사무국(White House Office), 부통령실(Office of the Vice President), 경제자문회의(Council of Economic Advisers), 환경자문회의(Council on Environmental Quality), 국가안전보장회의(National Security Council), 행정관리실(Office of Administration), 관리예산처(Office of Management and Budget), 국립마약통제실(Office of National Drug Control Policy), 정책개발실(Office of Policy Development), 과학기술정책실(Office of Science and Technology Policy), 미무역대표부(Office of the United States Trade Representative)가 있다.

정책개발실에는 2개의 위원회가 있는데, 국내정책위원회(Domestic Policy Council)는 1993년 8월 16일 대통령령 제12859호에 의해 설립되었으며, 국가경제위원회(National Economic Council)는 1993년 1월 25일 대통령령 제12835호에 의해 설립되었다. 국내정책위원회는 대통령의 국내정책 의제 개발 및 집행을 감독하며, 국내정책과 관련해 연방 수준의 기관장과 긴밀한 협조 및 연락관계 유지 업무를 수행한다. 국가경제위원회는 경제정책 형성 과정을 조정하고, 대통령에게 경제정책과 관

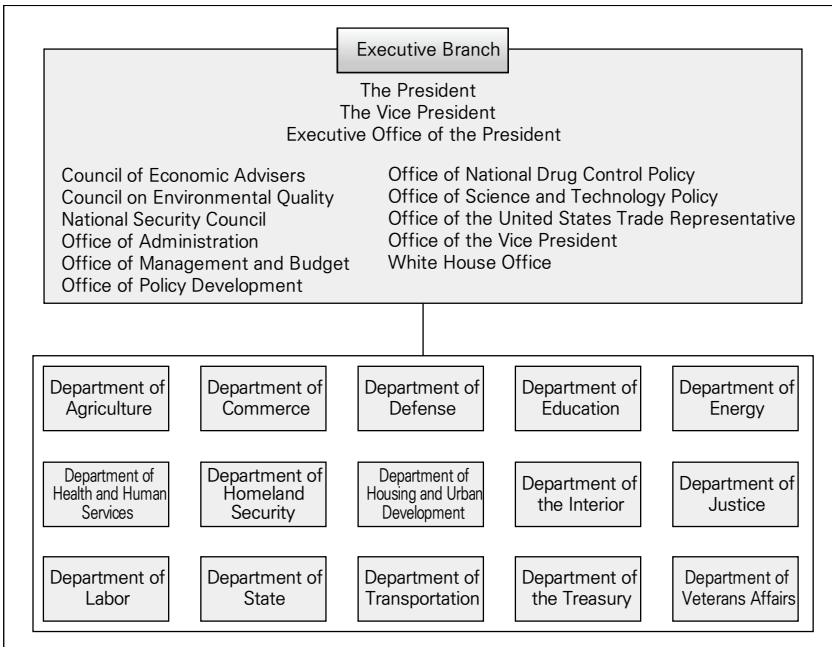
련해 조언하며, 경제정책 결정사안 및 사업이 대통령이 표방한 바에 부합되도록 하고 대통령의 경제 목표 집행을 모니터한다. 국내정책위원회는 1명의 국내정책대통령보좌관(Assistant to the President for Domestic Policy)과 1명의 부보좌관(Deputy Assistant)으로 구성되어 있다.

국내정책위원회를 자세히 살펴보면 다음과 같다(이석환, 조주연, 장봉진, 2015). 1993년 8월 16일 대통령령 12859호에 의해 설립된 국내정책위원회는 사회, 문화, 교육 등 경제정책을 제외한 사회정책 전반을 총괄하고, 관련 정책 제안 및 집행과정을 조정하는 역할을 수행한다. 이는 백악관 내에서 국내 정책 수립과정 전반을 조정하는 역할을 하고, 국내의 정책결정 및 관련 사업들이 대통령의 정책 지향점과 일치할 수 있도록 하며, 대통령의 국내 정책 어젠다의 집행과정을 관리 및 감독하는 역할을 수행하는 것이다. 모든 관련 행정부서 및 기관들은 국내정책위원회를 보조하며, 관련 정보, 자문 및 보조 서비스를 제공하도록 되어 있다.

또한 국내정책위원회는 행정기관 및 의회, 주정부 그리고 기타 그룹을 통해 제시된 정책 제안을 분석하고 검토하는 역할 및 대통령 및 기타 백악관 관료들에게 정책 이슈에 대한 기본적인 정보 및 쟁점 사항에 대한 정보를 제공하는 역할을 수행한다. 국내정책 형성 및 결정 과정에 대한 강력한 대통령 통제 수단으로 사용되며, 특히 다양한 행정부 및 기관의 관할권이 중복 혹은 충돌할 수 있는 정책영역에서 중재 역할을 담당한다. 국내정책위원회는 대통령이 의장이며, 위원회 구성원으로는 부대통령, 보건복지부 장관, 연방 법무부 장관, 노동부 장관, 보건부 장관, 내무부 장관, 교육부 장관, 주택도시개발부 장관, 농림부 장관, 교통부 장관, 상무부 장관, 에너지부 장관, 재무부 장관, 환경보호국 국장, 경제자문회의 의장, 대통령 경제정책 보좌관, 대통령 국내정책 보좌관, 정책개발 관련 자문위원회, 미국 마약통제실 국장, 에이즈 정책조정담당자 및 대통령이

임명한 행정부 및 행정기관 관료 등이다. 국내정책위원회는 대통령의 정책 관련 쟁점 사항을 집행하기 위하여 다양한 정책팀으로 구성되어 있는데, 교육정책, 보건정책, 이민정책, 에너지 및 기후변화 관련 정책, 사회 혁신 및 시민참여정책, 규제정책, 에이즈 정책, 도시개발 및 경제 유동성 관련 정책, 농촌 사무 관련 정책, 종교 관련 정책, 원주민 지원 관련 정책 등이 있다. 2012년 7월 26일 오바마 대통령은 대통령령을 통하여 “흑인 교육 결과의 향상”이라는 정책 어젠다를 위한 정책과제를 논의하고 집행하기 위해 이를 시행한 바 있다.

[그림 3-1] 미국 정부 조직도



자료: The United States Government Manual. <https://www.usgovernmentmanual.gov>에서 2017. 10. 2. 인출.

2. 미국 보건복지부 정책조정 시스템

1953년 4월 11일 아이젠하워 대통령이 제안한 입법에 의하여 보건·교육·복지부(Department of Health, Education and Welfare)가 설치되었다. 전신인 연방안전청(Federal Security Agency)은 폐지되고 모든 업무는 새로 설치된 보건·교육·복지부에 이관되었으며, 1980년 5월 4일 교육부조직법(Department of Education Organization Act)에 의해 교육부가 분리되면서 보건복지부로 재편되었다.

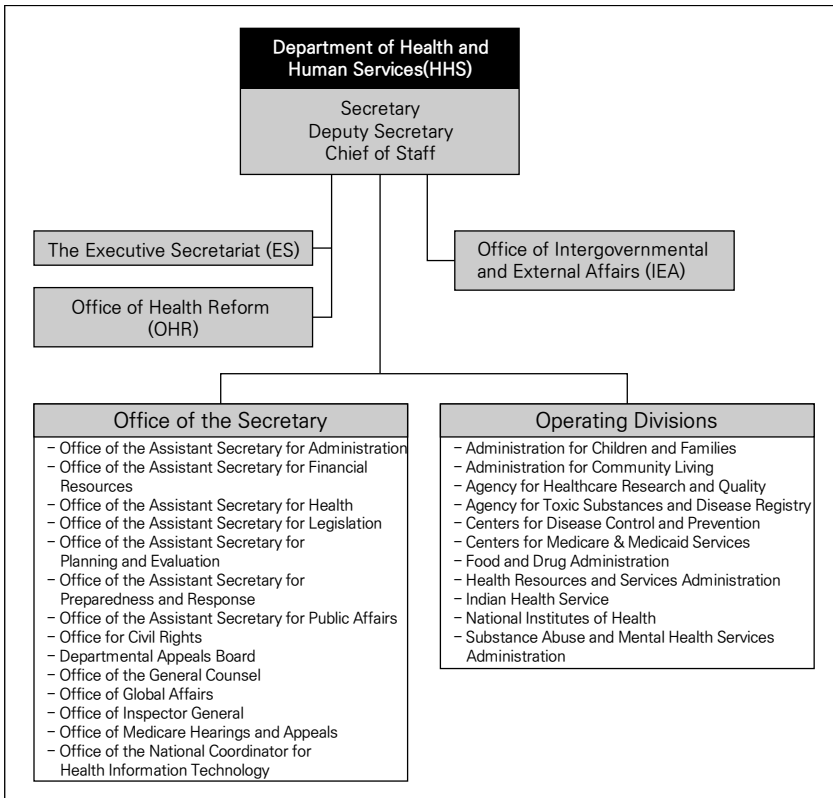
미국의 보건복지부(Department of Health and Human Service, HHS)는 미국인의 건강을 보호하고 자립을 도울 수 있는 최소한의 핵심적인 복지를 제공하기 위해 설립된 정부기관이다. 유아에서부터 의료서비스가 필요한 최고령의 국민에 이르기까지 모든 국민이 보건복지부와 관련되어 있다. 보건복지부의 주요 업무에는 공공보건사업 추진, 알코올, 마약, 정신질환 관리 그리고 질병통제와 식품·약품관리 등이 포함된다.

HHS의 예산 규모는 연방정부 총지출액의 약 4분의 1 정도를 차지하고 있으며, HHS를 제외한 다른 연방 기관들에 지원되는 보조금을 모두 합한 것보다 더 큰 규모로 운영되고 있다. HHS에서 시행하고 있는 Medicare 프로그램은 국가 최대의 보험자이며 한 해 10억 건 이상의 청구자료를 다루고 있다. 미국인의 4분의 1은 Medicare와 Medicaid를 통해 건강보험 혜택을 받고 있다.

HHS는 주 및 지방정부와 밀접한 관계를 맺으며 업무를 수행하고 있고 HHS의 기금으로 운영되는 많은 서비스들이 주·지방 기구들에 의해 혹은 민간 기구들의 후원을 통해 지역 수준에서 제공되고 있다. HHS의 프로그램은 11개의 운영부서(operating divisions)에서 진행되고 있는데 이는 8개의 미국 공공보건서비스기관(U.S. Public Health Service)과 3개의

복지기관(Human Services Agencies)으로 구성된다. HHS에서는 300 개 이상의 프로그램을 수행 중이며 광범위한 활동을 펼치고 있는데 연구, 공공보건, 식품·의약품 안전, 후원금 및 그 외의 기금 모음, 건강보험 등이 포함된다. HHS에서 제공하는 서비스와 프로그램들은 국가적 수준에서 가입자들의 형평적인 의료 이용을 보장하기 위해 시행되고 있다. 이는 보건 및 관련 분야의 자료 수집 통로로 이용된다.

[그림 3-2] 미국 보건복지부 조직도



자료: U.S. Department of Health and Human Service. (2017). HHS Organizational Chart.

HHS는 모든 미국인의 건강을 보호하기 위한 주요기관으로 프로그램과 기능수행을 위해 장관실(Office of the Secretary), 운영부서(Operating Division), 지원부서(Staff Division) 및 지역사무소(Regional Office)를 두고 있다.

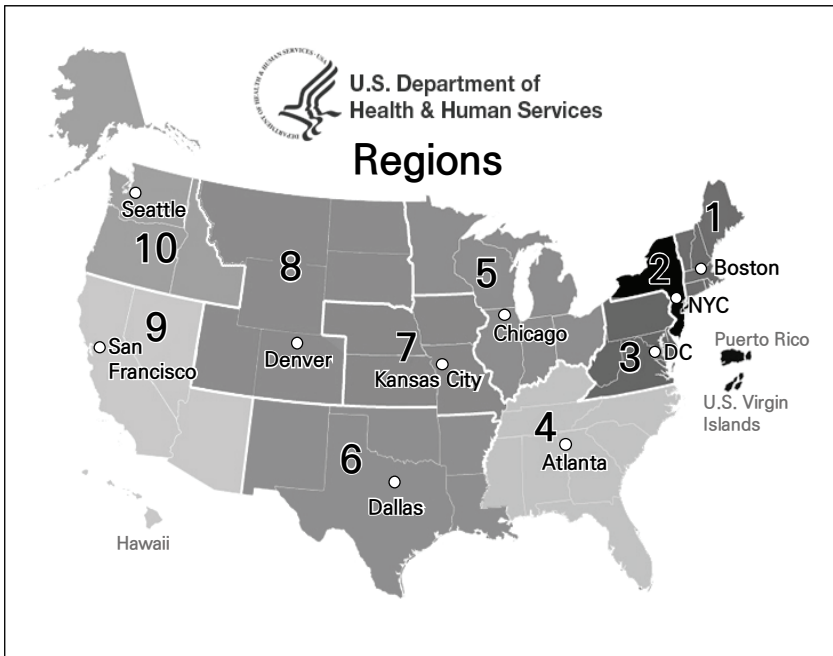
Office of Intergovernmental and External Affairs (IEA, 정부 간 관계 및 대외업무실)는 부처와 주정부, 지방정부, 비정부 조직과의 조정을 담당하는 부서이다. IEA의 보건복지부의 정책 및 사업 집행에서 부처 간, 이해관계자 간 의사소통을 촉진시키는 부서이다. 이러한 부서의 목적 하에 IEA는 연방 정책 형성 과정에서 정부 간, 그리고 외부 이해관계자의 관점을 대표할 뿐만 아니라 이러한 관계에서 연방정부의 관점을 명확히 하는 역할을 수행한다. IEA는 지방, 주정부 그리고 외부 파트너들의 의사소통과 파트너십을 강화하는 것을 목표로 하고 있다(HHS 홈페이지, 2017).

IEA는 주(State), 지방, 부족(Tribal) 정부 및 비정부 조직 간 연계 역할을 담당하고, HHS 계획 및 정책에 대하여 각 주체의 의사소통을 촉진하는 역할을 수행한다. 이를 통해 연방정부의 정책결정 과정에서 정부기관들 및 외부 이해당사자들의 관점을 대변하는 역할을 담당하며, 정부기관 관료들과 외부 이해당사자들에게 연방적 관점(federal perspective)을 분명히 하는 기능을 수행한다.

HHS는 전국을 10개 지역으로 구분하여, 각 지역에 지역사무소(Regional Office)를 설치하여 운영하고 있다. 지역사무소는 주 지역정부 및 단체와 밀접하게 접촉하여 HHS 프로그램과 정책을 통해 지역사회와 개인의 수요에 대처하고 있다. 지역사무소의 조직 구성을 살펴보면, 대통령이 임명하는 지역사무소장(President-appointed Regional Director)과 장관이 임명하는 지역사무소장(Secretary's Regional

Directors)이 있고, 장관 직속의 정부 간 및 대외업무실(Office for Intergovernmental and External Affairs, IEA)이 관장하고 있다(윤석준, 오인환, 김영애, 변주영, 윤지현, 서혜영, 2013). 지역사무소의 분포 현황은 다음과 같다.

[그림 3-3] HHS 지역사무소 분포 현황



자료: HHS 홈페이지(www.hhs.gov/about/agencies/iea/regional-office/index.html).

3. 미국의 기타 정책조정 시스템

미국의 경우 한국의 사회부총리제도와 같은 사회·문화를 총괄하는 컨트롤타워 역할을 하는 제도를 형성한 적은 없으나, 사회 관련 정책 집행상의 효율성을 높이고자 관련 기구들을 하나로 통합하는 행정부서를 설

치한 사례가 있는데, 그 예가 미국 안보국의 형성이다. 테러 대응 등 새로운 종류의 국가 안보 이슈와 같이 시급성을 요하는 사회적 이슈를 종합적으로 다룰 수 있는 제도적 장치 혹은 전담기구의 부재가 문제점으로 제시되었고, 이에 보다 효과적으로 대응하고, 부처 간 협력 및 협조를 도모하며, 각 부처가 수행하는 정책 혹은 사업상 유사성, 중복성 및 혼선의 문제를 최소화하기 위하여 신설되었다(이석환, 조주연, 장봉진, 2015).

제2절 캐나다의 정책조정기구

1. 캐나다의 사회복지 및 보건환경 구조

다양한 사회복지제도는 연방정부, 주정부, 지방정부 및 그 외 사설단체에 의하여 운영되고 있는바, 보건부(Department of Health)와 인적자원개발부(Department of Human Resources and Skills Development)에서 주관하며, 그 외 보훈부(Department of Veterans Affairs), 원주민 문제 및 북부개발부(Department of Indian Affairs and Northern Development) 등의 부처에서도 이에 관여하고 있다.

의료보험제도의 경우 연방정부 및 지방정부가 함께 거의 전 치료비를 부담하고 있으며 지방정부의 의료보험 재원은 세금 및 보험금, 그 외 입원 시에 규정된 약간의 실비 등으로 충당되고 있다.

캐나다의 경우에 1차적 책임은 주정부가 맡고 있으며, 연방정부는 주정부를 뒷받침하는 형태를 취하면서 다양한 사회복지 및 보건 프로그램을 제공하고 있다. 대표적인 프로그램으로는 고용주와 피고용주가 공히 수입의 5.85%를 적금하여 퇴직(60세 이상) 후엔 월평균 수입액의 25%를 지급하는 Canada Pension Plan과 일정요건(연금 수혜가 허가되기 10

년 전부터 캐나다에 거주 할 것)을 갖춘 65세 이상의 노인에게 매월 연금이 연방정부에 의해 지급되는 노령연금(Old Age Security) 등이 있다.

이 외에도 18세 이하의 어린이에게 지급되는 가족수당과 Veterans Pension, Unemployment Insurance 등의 프로그램을 마련하여 운영하고 있다.

2. 캐나다의 정책조정기구

캐나다는 입헌군주국으로서 의원내각제의 정부 형태를 취하고 있으며, 주요 정책의 결정과 집행은 내각을 중심으로 이루어진다. 정책조정 기능은 내각에 설치된 내각위원회가 담당한다. 내각위원회는 우리 정부의 관계장관회의와 유사한 형태를 갖는다.

운영위원회(Operation)는 정책, 하원일정, 긴급 현안 등 정부 의제의 집행에 관한 일상적 조율을 담당하는데 위원장은 공안비상대비장관이 맡고 있다.

재정위원회(Treasury Board)는 재정, 인사, 행정 관련 업무와 대부분의 내각명령(Ordersin Council) 및 규칙 승인을 담당하고 있으며, 위원장은 재정위원장(President of the Treasury Board)이다.

국내문제위원회(Domestic Affairs)는 사회, 경제, 환경정책 문제를 통합적으로 심의하는 위원회로서 위원장은 농업식품장관이 맡고 있다.

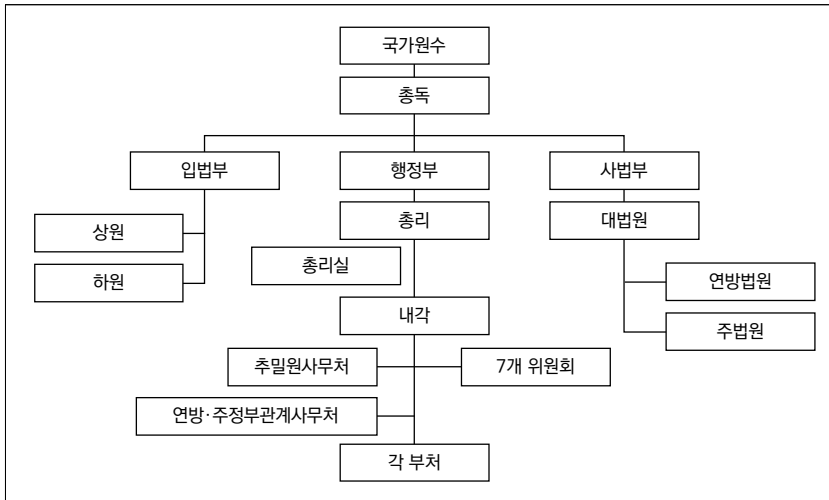
세계문제위원회(Global Affairs)는 외교, 국방, 국제개발, 통상 등에 대해 통합적 접근 확보를 위해 설치된 위원회로서 위원장은 외교장관이 담당한다.

캐나다-미국위원회(Canada-U.S. Relations)은 캐나다와 미국 관계에 대한 통합적, 범정부적 접근을 확보하는 역할을 하며 위원장은 총리가

맡고 있다.

보안·보건·긴급사태위원회(Security, Public Health & Emergencies)는 국가안보 및 정보관리, 자연재해, 보건, 보안 등 모든 비상사태에 대한 대응을 담당하고 있으며, 원주민문제위원회(Aboriginal Affairs)는 원주민 문제를 담당하고 있다. 보안·보건·긴급사태위원회와 원주민문제위원회의 위원장은 총리이다.

[그림 3-4] 캐나다 정부 통치구조



자료: 서원석, (2011). 선진 각국의 정부조직 관리체계 연구. 한국행정연구원. p. 178.

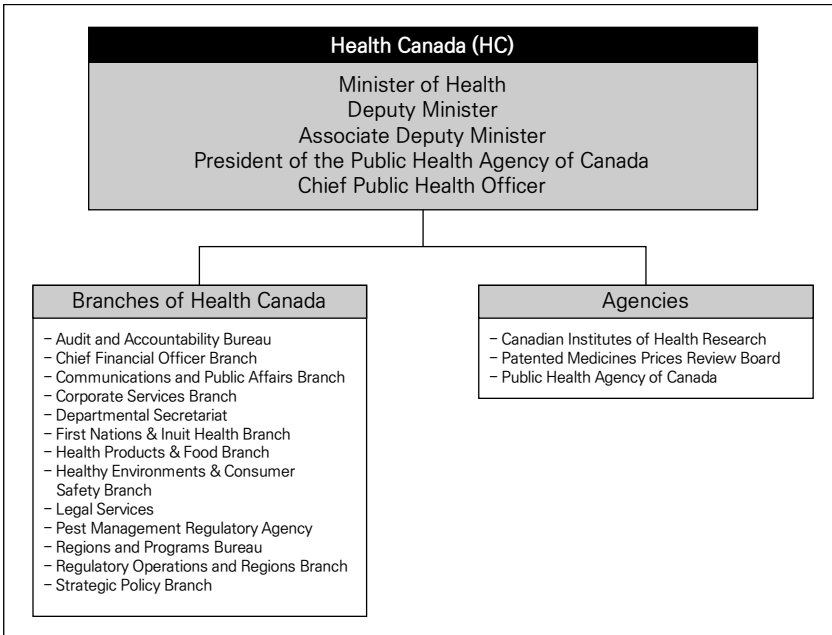
3. 캐나다 보건부의 정책조정 시스템

캐나다 보건부는 국민들의 건강유지와 향상을 돕는 연방기관으로서, 보건정책 개발, 건강관련 제품과 식품에 관련된 위험과 혜택의 통합적 관리, 각종 건강 및 안전 서비스 제공, 의약품 개발 전략 및 통제된 물질 품질 관리 프로그램, 작업장 보건 및 공공 안전 프로그램, 제품안전 프로그램

램, 안전 환경프로그램 개발 등의 임무를 담당하고 있다(서원석, 2011).

지역사무소는 Alberta & NWT, British Columbia & Yukon, Ontario & Nunavut, Quebec, Manitoba & Saskatchewan 등이 있고 그 밖에 외청으로는 보건조사연구청(Canadian Institute of Health Research), 위험물질정보심사위원회(Hazardous Materials Information Review), 특허의약품가격심사위원회(Patent Medicine Prices Review Board), 공공보건청(Public Health Agency of Canada) 등이 있다.

[그림 3-5] 캐나다 보건부 조직도



자료: HC 홈페이지(www.canada.ca/en/health-canada.html).

캐나다 보건부 내의 전략정책국은 사회복지 및 사회정책에 대한 조정 기능 및 역할을 수행하고 있다. 전략정책국은 부서 간 및 기타 연방 수준에서 지원받는 조직들 간의 정책 리더십 및 정책조정 역할을 수행한다. 또한 부처 간, 정부 전반적인 정책 시행에 대한 보건부의 투입을 조정하기 위해 다른 정부 부처들과 조직들에 하나의 창구를 제공한다. 그리고 실제 집행 우선순위 및 전략적 계획을 주도하고 조정한다. 해당 부서는 Cabinet and Parliamentary Affairs, Portfolio Affairs, Policy Priorities and Analysis과로 구성된다.

또한 캐나다 보건서비스 제공 및 정부 간 조정에 대한 전반적인 보건서비스에 대하여(Baranek, Veillard, & Wright, 2012) 캐나다 헌법은 지방정부에 병원, 정신병원, 자선단체, 기부제도 등의 설립, 유지, 관리 등에 대한 독점적 사법권을 부여하고 있으며, 연방정부는 해양병원 및 전염병 등에 대한 책임을 지니고 있다. 연방정부는 또한 원주민, 참전용사, 연방경찰, 수감자, 난민 등 특정 집단에 대한 사법권을 지니고 있다. 그러나 서로 다른 수준의 정부들은 헌법에 규정된 사법권 경계를 아우르는 다양한 이슈에 따라 보건서비스 제공을 위해 반드시 정부 간 조정을 거쳐야 한다.

캐나다의 보건서비스의 보편적 특성들은 연방정부에 의해 1987년 제정된 Canada Health Act에 규정되어 있다. 해당 Act는 피보험자에 대한 병원 서비스, 의사서비스, 치과서비스를 포함하는 보건서비스를 규정하고 있다. 연방의 보건서비스 이전은 5개 원칙 및 Act의 국가 기준에 부합하는 지방 및 지역(territory)에 달려 있다. 이러한 기준의 위반은 연방의 지방정부 지원 금액을 감소시킨다. Canadian medicare의 5개 원칙은 다음과 같다.

- ① 공공성: 지방정부의 보건계획은 반드시 비영리 목적에 의해 운영되어야 한다.
- ② 포괄성: 약사 및 의사에 의한 모든 의료적으로 필요한 서비스들이 반드시 포함되어야 한다.
- ③ 접근성: 피보험자에 대한 보험서비스는 일정한 기준과 품질로 접근 가능하게 제공되어야 한다.
- ④ 보편성: medicare는 모든 지방 주민에게 공평한 형태로 제공되어야 한다.
- ⑤ 편의성: 보장된 주민의 지역 외일지라도 캐나다 내의 혜택이 가능해야 한다.

캐나다의 보건 시스템은 열 개의 지방(provincial), 세 개의 영역(territorial), 그리고 하나의 연방 시스템으로 구성되어 있으며, Act에 규정된 공통 사업 및 프로그램을 공유한다. 의무적으로 제공해야 하는 공공 의료서비스 외에 지방정부는 home and long term care, 정신보건, 중독프로그램 등 다양한 서비스를 제공한다.

캐나다는 모든 사법권역(구역)의 대표를 포함하는 정부 간 위원회들(intergovernmental committee)의 수직적 구조를 발전시켜 왔다. 이들 위원회는 연방의 구성으로서 그들의 정책 및 사업의 의사소통, 자문, 조화, 그리고 정부별 활동의 조정, 갈등 해소, 그리고 협력적 정책 개발을 위한 forum을 제공한다. 가장 상위의 위원회는 Conference of First Ministers(장관회의)이다. 보건 분야에서 중심이 되는 것은 the Conference of Ministers of Health와 각 위원회 공무원들에 의해 지원받는 Conference of Deputy Ministers of Health(고위공무원회의)이다. 이 두 개의 위원회의 회장은 연방정부와 지방정부에서 선정된다(매

년 바뀔). 지방과 지역(territorial) 장관 그리고 고위 공무원들은 전통적으로 정기회의 이전에 어젠다를 조정하고 공동 목표를 선정하기 위해 회의를 가진다.

정부 간 조정의 정도는 해당 이슈 및 정치적 이해뿐만 아니라 담당자와 장관의 특성 그리고 재정적 상황에 따라 결정된다. 보건부 장관과 고위공무원은 바뀌는 것이며, 조정의 수준 또한 바뀔 수 있다. 정부 간 관계는 상당히 유동적일 수 있는 것이다. 임시 정부 간 위원회(Ad hoc inter-governmental committees)는 특정 이슈를 해결하기 위해 필요한 경우에 설치·운영된다.

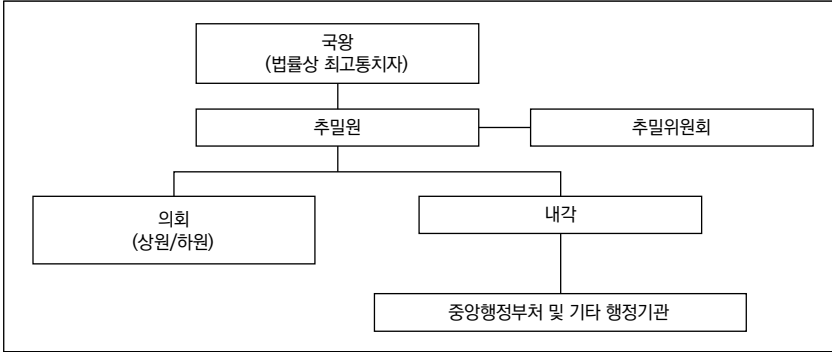
제3절 영국의 정책조정기구

1. 영국의 정책조정 시스템

영국은 내각책임제 국가이면서 입헌군주제를 채택하고 있으며, 정부의 조직 형태는 다른 국가들처럼 성문 헌법과 관련 법규에 근거하여 만들어진 것이 아니라 오랜 역사적 관례와 사건들을 통해 조금씩 변화·발전되거나 새롭게 형성되어 왔다.

영국의 주요 통치기구는 우선 국왕과 그 직속기관으로서 추밀원을 들 수 있으며, 의회(상원과 하원)도 중요하다. 내각 밑에는 각 행정부처 및 행정기관이 있다.

[그림 3-6] 영국 통치기구의 개요



자료: 1) 서원석. (2011). 선진각국의 정부조직 관리체계 연구. 한국행정연구원.
 2) 박재희. (1997). 영국의 중앙정부조직. 한국행정연구원.

내각은 영국 정부의 최고의사결정기구로서 국정 운영에서 가장 핵심적인 기능을 수행하는 기관으로 내각은 17세기 말 명예혁명 이후 군주의 권력을 제한하고 통제하기 위해 생겨났는데, 19세기 이후 현대적인 형태로 발전했다. 영국의 내각은 20여명의 내각 장관들로만 구성된 정부의 최고의사결정체를 의미하며, 내각의 권한 및 기능은 명확히 규정된 성문헌법이 존재하지 않고 총리의 통치 스타일에 따르기 때문에 정확하게 정의하기는 어렵다. 그렇지만 내각의 권한에 대한 여러 설명을 종합하여 볼 때, 다음과 같은 몇 가지 주요 기능이 있다.

- 정부 주요 정책에 대한 심의 및 의결
- 부처 간 갈등이나 이견의 조정
- 대의회 업무의 기획 및 조정
- 당이나 의회, 그리고 국가에 대한 정치적 역량의 표출
- 언론 및 여론 관리
- 중요한 정부 결정 입법화
- 국가 위기관리에 관한 사항 논의 및 결정

내각의 주요한 결정은 총리가 주재하는 내각회의를 통해 이루어지고 국정에 관한 활발한 토론 이후 총리가 전체적인 사항을 종합·정리하게 되는데 일단 총리가 여러 의견을 종합·정리하면 그것이 내각의 결정 사항이 된다. 내각은 의회에 대해 공동책임을 지게 되기 때문에 내각의 결정사항에 대해 내각 장관들은 자신의 개인적 의견과는 관계없이 따라야 한다. 즉 내각 장관들은 내각의 결정 사항이 비록 자신의 의견과 다르다 하더라도 이를 따르고 지지해야 한다.

영국 내각은 정책 분야별로 심도 있는 논의와 검토를 위해 내각위원회를 설치하고 있는데 대부분의 정책은 내각에 상정되기 전에 일차적으로 내각위원회에서 협의·결정되며, 내각은 이러한 결정 사항을 공식화하는 역할을 하게 된다. 결국 내각위원회에서 결정된 사항은 내각의 결정과 동일한 효력을 갖게 되며, 다만 내각위원회에서 합의되지 못했을 경우 전체 내각회의에 추가적으로 상정되고 논의·결정된다.

내각위원회는 상임위원회와 특별위원회로 구분되는데 상임위원회는 국가의 주요 정책을 다루기 위한 기구로서 국정의 주요 분야별로 구분되어 있으며, 특별위원회에서는 단기적 국정과제 또는 당시 영국 사회의 주요한 이슈로 등장한 문제 중 의회가 관여하여야 할 문제들을 다루고 있다. 상임위원회와 특별위원회의 설치 문제는 전적으로 총리를 중심으로 하는 내각의 결정 사항이기 때문에 그 명칭과 수는 각 정권에 따라 조금씩 차이가 있다.

한편 모든 내각위원회는 소위 공무원위원회에 의해 영향을 받는데 이 위원회는 모두 공무원으로 구성되어 있고 정보 수집과 많은 국정 문제들을 각 위원회에서 논의되고 결정될 수 있도록 단순한 대안으로 선별하는 역할을 한다.

2. 영국 보건부의 정책조정 시스템

보건부는 가용할 수 있는 자원을 이용하여 잉글랜드 지역 주민의 건강 보호, 장려, 그리고 개선을 위한 국가 수준의 지원 활동을 통해 국민의 행복증진을 목표로 한다. 포괄적이고 양질의 보건서비스를 모든 사람에게 제공하고, 사회적 지원이 필요한 사람들에게도 아동 보호와 같은 사회적 보호 서비스를 제공하는 미션을 가지고 있다(서원석, 2011). 또한 보건부는 불우한 지역과 집단의 요구에 특별한 관심을 갖으면서 영국민들의 건강을 보호·향상시키는 역할을 수행하고, 대상자들을 위한 서비스의 안전과 질을 향상시켜 서비스에 대한 그들의 접근성을 높이며, 건강과 사회보호 체제의 역량 및 효율성을 향상시키고자 하고 있다.

보건부는 국립의료서비스(National Health Service)의 본부이고 성인대상 개별사회개호서비스(Personal Social Service) 관련 조직들의 리더 역할을 담당한다. 보건부는 영국의 국민건강 서비스를 관장하는 중앙부처로 보건부 장관과 공공보건 및 의료, 지역사회 보호 그리고 부처의 대변인 역할을 각각 담당하는 차관급으로 구성되어 있다. 영국 보건부는 크게 Office of the NHS Chief Executive, Office of the Permanent Secretary, Office of the Chief Medical Officer 등 3개의 Office로 구성되어 있으며, Office별로 많은 실과 부서들이 조직되어 있다(윤석준, 오인환, 김영애, 변주영, 윤지현, 서혜영, 2013).

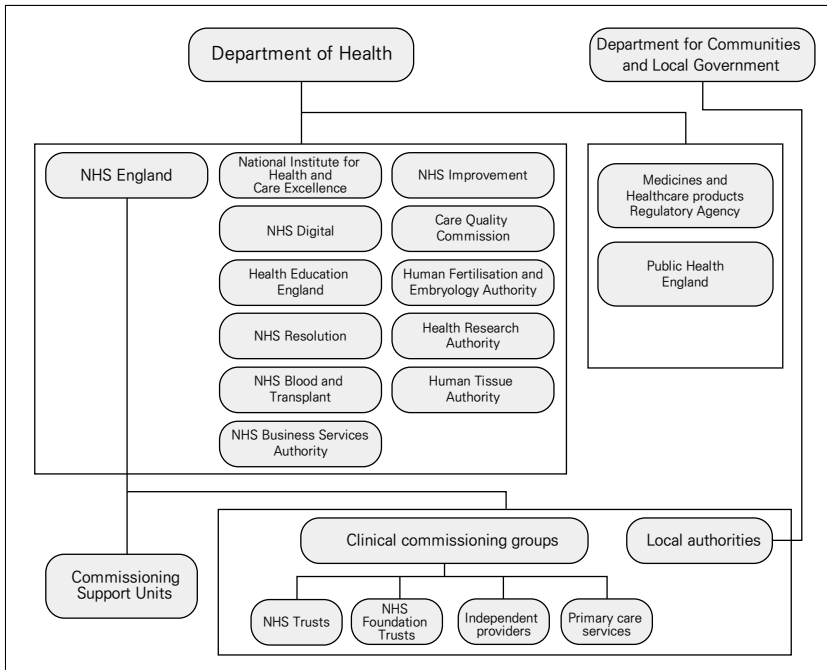
Office of the NHS는 국민 보건서비스 제공을 위한 독립 집행기관으로 운영되고 있다. 또한 Office of the Permanent Secretary 산하의 Social Care, Local Government & Care Partnerships Directorate와 밀접한 협력관계를 유지하고 있다.

NHS Chief Executive는 NHS의 관리 및 성과에 대한 책임 권한이 있

으며, Chief Medical Officer는 공공보건 및 의료의 질 관련 사항에 대하여 DH에 전문가 자문을 제공하는 역할을 수행하고 있다.

보건부의 위원회로는 보건의료위원회(Healthcare Commission), 사회보호조사위원회(Commission for Social Care Inspection, CSCI)를 두고 있다(이원희, 정정화, 금현섭 등, 2008, p. 69). 보건의료위원회는 건강서비스를 관찰하며 문제가 발생했을 때 부처가 개입을 하기도 한다. 사회보호 조사위원회는 영국에서 사회보장 서비스를 시찰하는 단독의 독자적인 감찰기구이다. 건강과 사회서비스의 질 향상을 위하여 연구기관을 후원하고, 사회복지사와 건강사업자들에게 특별한 안내를 하고 있다.

[그림 3-7] 영국 보건 및 사회복지 서비스 체계



자료: National Audit Office. (2017). A short guide to the department of Health and NHS England.

3. 영국의 사회정책의 조정기구

영국 정부의 정책조정체계는 공공서비스 협정을 중심으로 한 수행평가 체계와 내각위원회를 중심으로 한 거버넌스체계로 이루어져 있다.

공공서비스협정은 정부 우선순위를 규정한 30개의 공공서비스협정 지표로 구성되어 있으며, 각 협정은 주관부처와 협력부처가 지정되어 있다. 각 협정 이행의 책임은 주관부처 장관에게 부여되나 실무적으로는 주관부처 국장급의 고위책임담당관이 지정되며 이를 추진하기 위한 주관부처 및 협력부처 공무원으로 고위공직협정집행위원회를 구성하고 있다. 각 협정의 목적을 규정한 비전, 측정 지표의 구성, 주요 추진 정책과 부처 간 역할 분담, 지표 추진을 위한 거버넌스 구조 등은 협정별 집행협정에 규정하고 이 집행협정은 부처별 관계자는 물론 일선 종사자들과의 협의를 거쳐 개발된다.

내각위원회는 내각 산하에 장관으로 구성된 분야별 위원회로서 영역별 정책을 논의하고 조정하여 인가한다. 내각위원회의 운영은 내각 사무국에 소속된 내각비서관이 담당하며, 내각위원회 구성 역시 내각비서관의 조언을 받아 수상이 결정한다. 내각위원회의 정기적인 회의는 없으며, 대부분의 논의는 문서 연락으로 진행하고 부처 간의 합의와 조정이 불가피한 사안에 대해서 내각비서관의 조언을 받아 내각위원회의 위원장이 회의를 개최한다. 주요 정책 문제와 연관되거나 민감한 쟁점, 부처 간 영향을 주는 쟁점의 경우에는 정책 인가 과정을 진행하며 관련 부처 및 총리와 내각 사무국에 인가를 요청하는 정책 제안 공문을 발송하고 이에 대한 부처 응답을 회신한다. 필요하면 회의를 주최하여 조정한 후 위원장이 인가 공문을 발행한다.

공공서비스 협정은 정부의 정책 우선순위를 체계적으로 추진하고 평가하기 위한 도구이며, 내각위원회는 일상적으로 정책을 조정하기 위한 체계이다. 공공서비스협정의 추진을 모니터하고 협정 추진에 필요한 정책 조정을 수행한다. 고위공직협정집행위원회는 협정의 집행을 정기적으로 점검하고 모니터하여 이를 관련 내각위원회에 보고하고 내각위원회는 이를 통해 부처가 책임을 이행하도록 촉진하면서 이견이 있을 경우 조정한다. 공공서비스협정은 정부 정책의 최우선 순위를 반영하며 협정마다 주관부처가 있고, 협정별로 규정된 집행협정에서 협정을 실현하는 데 필요한 전략과 주관부처 및 협력부처의 역할을 규정하고 있다. 관련 내각위원회에서 이 협정의 지표를 정기적으로 모니터하고 부처가 책임을 이행하도록 하며 부처 간 이견이 발생할 경우 이를 조정한다. 고위공직협정집행위원회에서도 개선 정도를 모니터하며 집행을 정기적으로 점검하고, 이를 관련 내각위원회에 보고한다.

부처 전략 목표는 보다 포괄적으로 정부의 우선순위를 중심으로 설정된 공공서비스 협정을 비롯하여 부처의 일반적 목적까지 포함하여 규정되고 설정된다. 따라서 부처 전략 목표 지표는 주관 공공서비스협정의 지표를 포함하면서도 세부적인 지표나 새로운 지표가 추가되기도 하고, 타 부처가 주관하는 공공서비스협정을 포함하기도 한다. 따라서 각 부처는 공공서비스협정의 주관부처와 협력부처로 연계를 맺고 있다. 또한 각자의 부처 전략 목표 달성을 위해 해당되는 공공서비스 협정지표의 향상을 위해 다른 주관부처와 협력을 해야 하는 상호관계를 가지고 있다.

제4절 프랑스의 정책조정기구

1. 프랑스의 정책조정 시스템

프랑스 정부는 국민들이 직접 선거로 선출한 대통령과 국민의 대표기관이 의회의 다수당에서 선임된 수상으로 구성되는 혼합형인 이원집정부제²³⁾를 채택하고 있다. 대통령과 의회 다수파가 동일한 정파인 경우에는 대통령이 강력한 권력을 행사하는 ‘제왕적’ 대통령제 정부 형태 성격을, 대통령과 의회 다수파가 서로 정파를 달리하면, 이른바 좌우 동거정부(cohabitation government)가 구성되면서 대통령 권력이 현저히 약화된 의원내각제 정부 형태의 성격을 띠게 된다.

프랑스 정부의 대통령과 수상은 모두 행정권을 행사하고, 이들 간의 권력 관계는 정치적 상황에 따라 유동적이다. 따라서 정책결정과 조정은 이중적 구조를 가지고 있으며, 대통령실과 내각 양쪽에 정책조정기구가 존재한다. 대통령과 의회 다수파가 동일한 경우 대통령의 권한은 강력하고, 이 경우 대통령실의 규모와 역할은 극대화된다. 현재 프랑스 정부의 대통령실(Cabinet du president de la Republique)은 정책조정을 전담하는 부서나 조직은 별도로 없지만, 정책 영역이나 사안별로 11개의 보좌진과 자문그룹을 설치·운영하고 있다. 사회정책과 관련해서는 대통령실의

23) 이원집정부제는 행정부의 권한을 대통령과 수상이 나누어 행사하는 정치제도로써 대통령제와 내각책임제를 절충한 형태이다. 분할집정제(divided executive), 중간형 대통령제(semi-presidentialism), 내각제적 대통령제(parliamentary presidentialism), 또는 총리형 대통령제(premier-presidentialism) 등으로 다양하게 지칭되고 있다. 이원집정부제는 내용을 요약하면 다음과 같다. 국가원수인 대통령이 일정한 기간 동안 국민들에 의해 직접 또는 간접적 방법으로 선출된다. 국가원수는 행정권을 총리와 공유한다. 대통령은 자기가 직접 통치를 하는 것이 아니라 내각을 통해서 통치를 한다. 대통령은 총리를 임명하고 총리는 내각의 각료를 임명한다. 그러나 총리와 내각은 대통령으로부터 독립적이며 의회의 신임에 의존한다. 이원집정부제에서는 대통령과 총리 사이에 권력의 균형이 경우에 따라 한쪽으로 치우치게 된다(신명순, 2001).

사회·보건자문그룹(Conseillers Pole Social et Sante)이 있으며, 이 조직은 양성평등과 시민권, 사회보호(사회보장), 사회연대와 보건의료 영역을 담당하고 있다.

대통령은 행정부의 운영과 의사결정에 대해서 강력한 권한을 행사할 수 있으나, 상징적인 경우가 많고 일상적인 운영과 결정은 총리가 행사하는 경우가 일반적이다. 총리실과 내각은 대통령실에 비해서 규모가 크고, 정책 영역 또는 사안에 따른 보좌기구가 다양하다. 총리의 업무를 보좌하는 총리실(Cabinet du Premier ministre)과 내각사무처(Bureau du Cabinet)가 있다. 행정부의 정책결정과 조정이 주로 내각회의를 통해 이루어지며, 따라서 정책조정과 관련해서는 내각사무처의 역할이 중요하다. 그러나 내각사무처는 일상적인 업무와 회의 진행을 보좌하는 기능을 담당한다는 점에서 정책조정 담당기구로 해석하는 것은 무리가 있다.

총리와 내각이 주도하는 정책조정을 주로 담당하는 기구로는 정부일반 사무국(Secretariat general du Government, SGG)이 있다. SGG는 행정조직(organisme administratif)으로 정권 교체와 관계없이 지속적으로 유지, 운영되는 조직이다. SGG의 기능은 총리실의 기록물 관리, 법률자문과 준법 감시, 총리실에서 이루어지는 결정과 조치에 대한 감사(시) 업무를 담당한다. 이러한 업무는 비서 또는 서기의 역할로 볼 수 있으나, 실제 이러한 업무를 통해서 총리실의 업무와 정부의 결정이 완만하게 이루어지도록 조정하는 것이 핵심이다. 따라서 SGG는 형식적으로 비서로서 총리에 대해서 실무적 보좌를 하는 것이나, 실질적으로 총리와 내각의 결정이 원활하게 그리고 원칙에 합당하게 이루어지도록 조정을 담당하는 것이다.

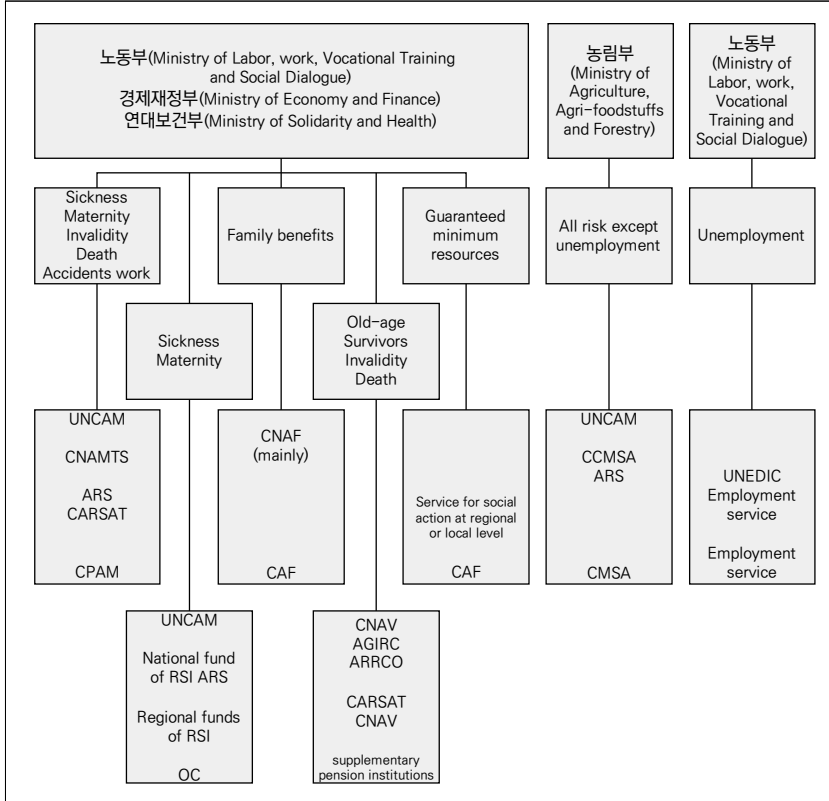
2. 프랑스 사회정책체계와 정책조정기구

프랑스 사회보장제도는 의무 가입 또는 임의 가입 형태의 매우 다양한 레짐(Regime)들이 복잡하게 구성되어 있는 이른바 모자이크식 구조로 되어 있다. 레짐이란 사회보장제도 운영에 관한 규칙을 포함하고 있으며 직종, 직업, 업종에 따라 서로 다른 내용을 담고 있다. 프랑스 사회보장제도는 사회보험과 사회부조로 양분되어 있다. 사회보험은 일반레짐, 특별레짐, 자율레짐, 농업레짐 등으로 다원적 체계이며, 이들 레짐에 다시 기초레짐, 보충레짐, 추가레짐이 부가되는 복잡한 구조를 가진다. 사회부조는 사회보험에 가입되지 못한 빈곤층 또는 취약계층을 위한 제도로서 사회적 최저보장, 보충급여, 사회서비스 등으로 구성된다.

프랑스 사회보장제도의 복잡성은 사회정책을 담당하는 조직의 복잡성과 연계되어 있다. 사회정책을 담당하는 중앙부처는 노동부, 경제재정부, 연대보건부, 농림부 등 4개 부처가 있다. 프랑스 사회보장의 중심은 사회보험이고, 사회보험은 복잡한 구조로 구성된다. 따라서 사회보험은 개별 금고나 담당기구가 자율적으로 운영하는 분산적 구조로 이루어져 있다 ((그림 3-8) 참고). 이러한 상황에서 정부부처 간, 제도 간, 레짐 간, 운영기구 간 연계와 조정이 중요하며, 이러한 조정과 연계는 매우 복잡하여 이를 전담하는 기구나 조직을 구성하는 것은 사실상 불가능하다.

프랑스 사회정책체계에서 정책조정은 개별 기구의 자율적 운영을 보장하는 원칙하에서 기구 간 협의와 간접적인 그리고 묵시적인 방식의 조정을 하는 것이 보편적이다. 프랑스 사회정책 영역의 정책조정은 매우 신중하고, 많은 이해관계자와 관련 조직이 참여하며, 상당한 시간을 필요로 한다.

[그림 3-8] 프랑스 사회보장체계와 담당기구



프랑스 사회정책에서 가장 핵심 부처는 연대보건부이다. 연대보건부(Ministère des Solidarités et de la Santé)는 사회적 연대, 사회통합, 보건의료 분야의 정책을 담당하는 부처로서 질병보험, 산업해재와 직업병에 대한 보상보험, 연금, 가족수당, 공공부조, 장기요양, 예방, 건강증진 등의 사회보장제도 담당한다.

프랑스 행정부의 구조상 부처 간 정책조정 역할과 권한은 총리에게 집중되어 있으나, 개별 부처의 역할이 중요하다. 또한 프랑스 사회보장체

계는 모자이크 방식의 분산적 구조로 정부보다는 직업군별 레짐체계를 운영하는 기관들의 역할이 중요하며, 사회보장 영역의 정책조정은 담당 부처와 레짐 운영기관, 사업의 집행기관 간 정책조정이 핵심이 된다. 이러한 맥락에서 연대보건부의 정책조정기구가 중요성을 갖는다.

연대보건부 차원에서 일반적인 정책조정은 연구평가국(Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des Statistiques, DRESS)이 주로 담당하며, 사회보장제도 운영과 관련한 관리업무는 사회보장국(Direction de la Sécurité sociale, DSS)이 담당한다. 또한 사회정책감사원(Inspection Générale des Affaires Sociales, IGAS)은 감사와 평가를 통한 연계·조정 업무를 수행한다.

연구평가국(DRESS)은 프랑스 중앙정부 차원에서 보건 및 사회정책 영역의 핵심 부서이며, 전형적인 부처 간(inter-departmental) 조직에 해당한다. 부처 간 조직은 프랑스 행정부의 고유한 특성으로 부서의 소속과 업무의 감독체계가 상이한 조직을 의미한다. 연구평가국은 연대보건부 소속의 부서이나, 담당업무 수행과 관련해서 경제재정부, 연대보건부, 그리고 노동부 등 3개 부처의 감독(tutelle)하에 이루어진다.

연구평가국은 1998년 11월 30일 칙령(décret)에 의해서 설립되었으며, 정권 교체 또는 상위 조직인 부처의 변화에 관계없이 명칭과 역할은 지속되고 있다. 프랑스 정부 조직은 행정부서를 별도로 구분하고 있으며, 행정부서는 정권 교체나 정치적 변동에 관계없이 해당 부서의 기능과 역할을 안정적으로 지속하기 위한 제도적 장치이다.

연구평가국의 핵심 역할은 보건의료와 사회복지 영역에서 자료와 정보를 수집·분류하고, 이를 기반으로 연구·분석 및 평가를 수행하며, 신뢰성 있는 정보의 제공과 정책·제도의 개선에 기여하는 것이다. 따라서 연구평가국은 직접적인 방식으로 정책 기획과 조정을 하는 것이 아니며, 평가·

분석 결과의 제시와 확산이라는 간접적인 방식으로 역할을 수행한다. 연구평가국의 핵심 기능으로서 연구·분석 업무는 부서가 직접 수행하기도 하지만 대부분 다른 부서나 제도운영을 담당하는 기관들이 수행하는 연구·분석 사업을 조정하고, 결과의 활용성을 제고하고, 연구·분석 자체를 발전시킬 수 있는 다양한 수단과 방법을 모색하는 것을 내용으로 한다.

연구평가국의 또 다른 역할과 기능은 사회보장정책과 관련한 모든 정보를 집적하고 관리하며, 이를 관련 기관과 국민들에게 제공하는 것이다. 국민 보건계정, 사회보호 계정, 프랑스 인구 데이터, 여성 건강정보 등의 정보 시스템에서 집적·생산되는 데이터를 종합한다. 또한 사회보장재정, 연금재정 등에 대한 분석 및 추계(projections) 결과를 통합하여 관리한다. 결국 사회연대부 및 관련 기관이 수행한 연구·분석과 정책 평가, 통계 정보, 사회정책 영역의 통계정보 시스템 등을 통해 얻어진 결과를 공개하고, 이를 확산시키는 역할이다.

연구평가국의 가장 중심적인 업무는 사회보장정책에 대한 평가이다. 평가는 사회정책의 경제적, 사회적 산출과 영향을 검증하는 것이며, 평가 방법의 설계, 타당성 검증, 평가의 실행 등을 통해 평가업무를 수행한다. 사회정책평가의 대상은 보건의료와 사회보호 영역으로 구분할 수 있다. 보건의료 영역의 평가는 의료기관 및 시설, 의료비 지출, 질병보험, 의료 인력과 전달체계, 국민의 건강상태 등을 대상으로 한다. 사회보호 영역의 평가는 노인, 장애인, 보육, 실업자 등을 대상으로 하는 제도와 제도의 집행에 담당하는 기관들이 대상이다. 또한 빈곤 문제 현황, 연금, 만성질환, 중독자, 각종 돌봄서비스 등에 대한 평가를 담당한다.

결론적으로 연구평가국은 사회정책 영역의 개별 정책에 대한 직접적인 개입을 하거나, 의사결정에 참여하는 방식의 업무를 수행하는 것은 아니다. 가장 유력한 수단은 보건의료와 사회보호정책, 정책과 관련하여 급

여·서비스를 받은 사람(수급자)에 대한 모니터링, 공공 또는 사회적 기관이 제공하는 급여의 질에 대한 평가분석 및 연구를 수행하는 것이다. 이러한 연구, 분석, 평가를 모두 연구평가국이 직접 담당하는 것은 아니며, 개별제도 담당부서 및 집행기관(프랑스 경우 각종 금고), 전문가 등 다양한 주체들에 의해서 수행되는 평가, 분석, 연구 업무를 조정하는 역할에 집중하고 있다. 이러한 점에서 연구평가국은 간접적 방식을 통한 정책조정을 담당하는 기구로 분류할 수 있을 것이다.

사회정책감사원(IGAS)은 연구평가국과 동일하게 부처 간 기구로서 사회보호(보장) 분야(아동, 보건, 사회정책, 고용 등)의 정책과 관련한 감사·정책평가 업무를 수행하는 기관이며, 대략 150개 각각 다른 책임과 역할을 가진 기관들과 연계하여 업무를 수행하고 있다. IGAS의 업무는 사회통합(연대), 사회보호, 노동시장 및 고용지원정책, 보건의료정책, 가족정책, 공적·사적 사회보험 레짐 등 사회정책 영역에서 전문적 평가와 감사²⁴⁾, 국가의 사회정책 정책 결정과 조정을 지원하는 역할이다.

IGAS는 약 103명 내외의 직원이 업무를 수행하고 있으며, 감사·평가 과제 중 3분의 1은 외부기관의 직원들이 참여하여 사업을 수행한다는 점에서 다른 기관과의 협업을 중시한다. 감사·평가 사업은 외부기관의 요청과 기관 자체의 논의에 의해서 선정한다. 연간 150~200개에 대한 감사·평가 업무를 수행하며 이 중 3분의 2는 내각(총리, 장관 등)과 의회가 요구하는 사업이며, 3분의 1은 자체적으로 선정하는 사업이다.

외부 기관의 요청에 의해서 IGAS가 수행하는 사업 과제는 일반적으로 내각의 장관 서신(letter of minister)으로 착수한다. 서신에는 사업과제

24) IGAS의 업무는 다음과 같이 3가지로 구분할 수 있다. ①준법감시, 통제: 공공자금(정부 재정)으로 운영되는 사업(또는 담당기관)들이 규칙 및 법령에 따라 잘 수행하는지 관리 감독, ② 회계감사, 사업의 위험관리, ③ 정책평가: 인센티브, 지침 등을 사업 목표에 맞게 제대로 사용하고 있는지 여부를 검토.

의 내용 및 대상, 종료일자(deadline) 등을 명시한다. 요청으로 시작한 과제는 기관장의 승인을 거쳐 사업을 요청한 기관과의 세부 협의를 통해 확정하고, 이후에 과제 수행을 위한 팀 구성 및 업무 분담이 이루어진다. 과제 수행을 위해서 작업팀(연구진의 개념), 검토위원회(수평적 검토위원회), 결정위원회(의사결정을 위한 수직적 위원회)의 3단계 조직을 구성하는 것이 일반적이다. 과제를 완료한 이후에 보고서는 요청 기관 및 관련 기관에 보내져 3단계 조정을 거쳐서 내용을 확정한다. 확정된 내용은 장관에게 최종 보고하고, 이후에 지방정부 및 이해관계자(관련기관)에게 배포하게 된다.

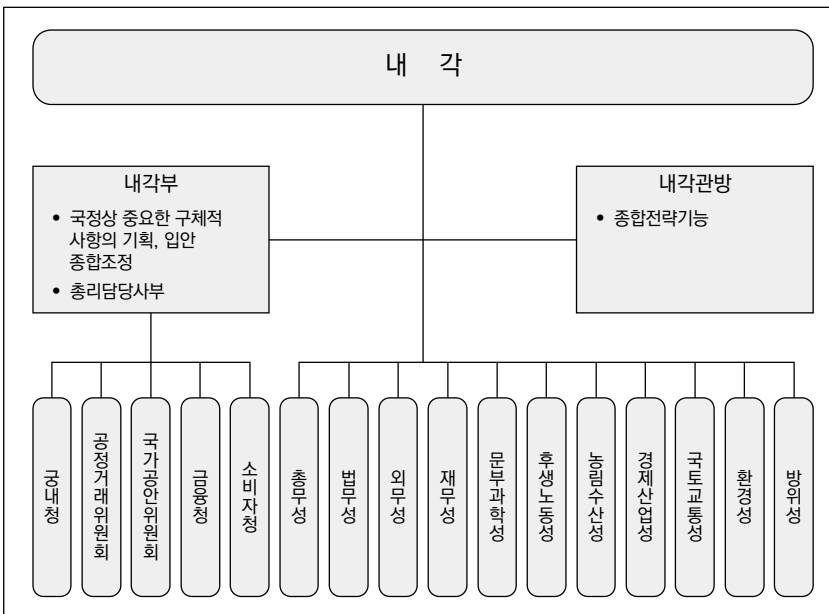
IGAS가 수행한 과제는 보고서 내용을 확정된 이후에 단계가 더 중요하다. 사업 과제에 대한 감사·평가를 종료한 이후에 IGAS 보고서에서 제안 사항들이 실제로 효율적인가, 그리고 실현 가능성이 있는가에 대한 논의를 진행한다. IGAS가 제시한 정책제안은 사회·경제적 요인, 정치적 요인 등 정책을 둘러싼 환경에 따라 실현 가능성이 달라진다. 가장 중요한 쟁점은 정부부처 또는 부처의 관리감독기관이 설정한 평가 기준과 집행과정에서 수행기관이 고려하는 평가 기준이 상충되는 경향이 있기 때문이다. 평가기준은 양적 지표와 질적 지표 모두를 활용하고 있으며, 질적 지표는 클라이언트 만족도 이외에서 기관의 실무자 등에 대한 인터뷰 조사 결과, 그리고 관련 서류 검토를 통한 사업 집행에 대한 평가를 포괄한다. 양적 지표는 재정 지출, 투입자금의 상환 등을 기준으로 지방정부나 서비스 제공기관(집행기관)에 대한 상대평가를 실시한 결과이다.

제5절 일본의 정책조정기구

1. 일본의 정책조정 시스템

일본의 통치구조(전영한, 운영근, 유주철, 2012)는 헌법에 의거, 상징 ‘천황’을 정점으로 입법·사법·행정의 3권 분립 체제를 도입하고 있으며, 국회를 최고 권력기관으로 하는 의원내각제를 채택하고 있다.

[그림 3-9] 일본 정부 내각의 위상 및 조직



자료: 전영한, 운영근, 유주철. (2012). 국정운영 및 정책조정 거버넌스에 관한 연구. (사)한국정책학회 용역과제 연구보고서.

일본의 행정기관인 내각에는 의사결정기관, 자문기관, 참여기관, 감사기관, 집행기관, 보조기관 등이 있다. 일본의 정부행정기관은 국가행정조직법에 의거, 성과 그 외국(위원회, 청), 내각부설치법에서 정한 내각부와 그 외국(위원회, 청)으로 구성된다. 내각은 내각부 및 그 직할조직, 총무성, 법무성, 외무성, 재무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 환경성, 방위성, 국가공안위원회(경찰청) 등 1부 12성청으로 조직된다.

내각부는 2001년 중앙행정개혁에서 내각 기능 강화의 일환으로 총리를 장으로 하는 기관으로서 내각에 의해 설치되었다. 내각부의 기능은 내각 기능 강화를 목표로 내각을 지원해 내각의 중요 정책에 관한 기획 입안 및 종합조정, 총리가 담당하는 행정사무 처리 등을 담당하며, 총리와 관방장관, 특별담당대신 밑에 관방1, 정책총괄관 7, 3국 등으로 구성된다.

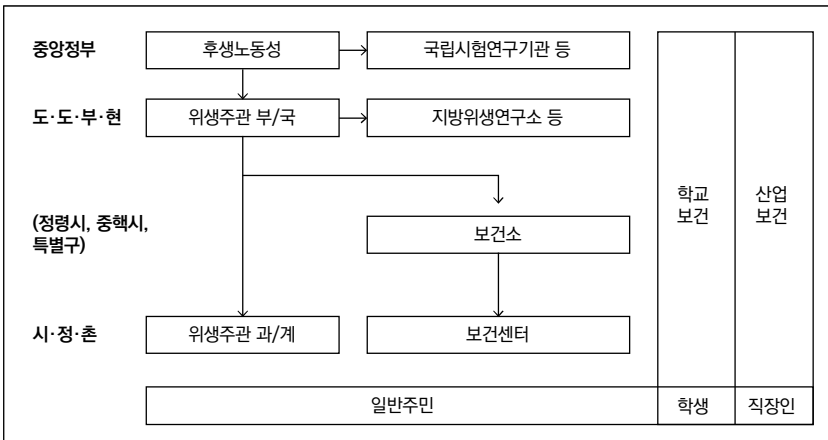
구체적인 업무는 첫째, 국가 운영의 기본과 관련된 경제재정정책을 담당하며, 이를 위해 경제·재정정책, 규제정책, 공공서비스 개혁, 도주제(道州制)특구 추진, 구조개혁특구 및 지역재생, 중심 시가지 활성화, 지방 활성화 사업 추진, 경제사회 활동의 이론 및 실증연구 등을 추진하고 있다. 둘째, 안심하고 활력 있는 사회를 창조하는 과학기술의 추진으로 구체적으로 과학기술정책, 원자력정책 등을 담당한다. 셋째, 생활과 사회 관련 정부 정책을 추진하며, 구체적으로 공생사회정책 추진, 남녀 공동 참여사회의 실현을 맡고 있다. 넷째, 국민 생활의 안전·안심 확보와 관련된 역할로 방재, 교통안전, 원자력안전, 과학적인 식품안전행정 추진 등을 관장한다. 다섯째, 총리가 직할하는 행정사무를 수행하며, 여기에는 영전제도, 공식제도, 공적 통계의 체계적 정리, 정부 홍보, 북방영토 문제 해결, 일본학술회의, 공문서관 제도, 국제평화협력 업무, 폐기화학병기 처리, 공익법인제도 추진, 정보공개 및 개인정보 보호 심사, 재고용 규칙, 시민

활동 촉진, 소비자위원회 등의 업무를 담당한다. 이러한 업무의 기획 입안, 종합조정은 특명담당대신이 추진한다. 현재 경제·재정정책, 행정쇄신, 저출산 대책, 오키나와 및 북방 대책, 지역주권 추진, 과학기술정책, 소비자 및 식품안전, 남녀 공동 참여, 방재, 금융 등에 특명담당대신을 임명하고 있다.

2. 일본의 보건 의료 행정조정체계

일본의 보건행정체계는 일반 국민을 대상으로 하는 일반 보건행정체계 및 별도의 법에 의해 학생이나 산업장 근로자를 대상으로 하는 학교보건체계, 산업보건체계 등으로 구성된다. 일반 보건행정체계의 행정 주체는 국가 차원에서는 후생노동성, 도·도·부·현의 위생주관부국, 보건소 및 시·정·촌 차원의 위생주관과·계 및 보건센터가 있다.

[그림 3-10] 일본의 보건행정체계



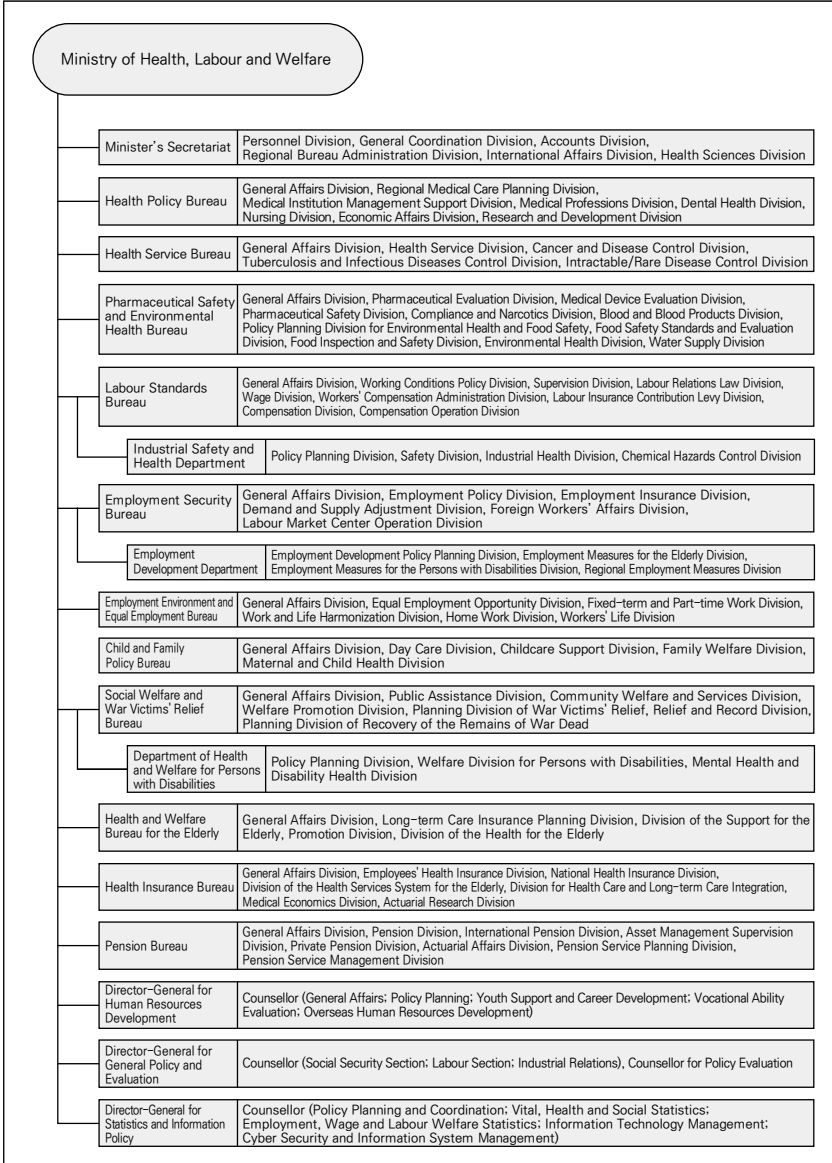
자료: 윤석준, 오인환, 김영애, 변주영, 윤지현, 서혜영, (2013), OECD 국가의 보건 의료 행정조직의 조직현황과 의사의 참여방식에 관한 연구, 대한의사협회 의료정책연구소 연구보고서.

도·도·부·현의 위생주관부국이나 시·정·촌의 위생주관과/계는 주로 인사, 기획, 예산, 총무 등의 기능을 수행하며, 실제 주민들에게 서비스를 제공하는 기관은 보건소와 보건센터이다.

후생노동성에는 국립보건의료과학원 등의 시험연구기관, 국립고도전문의료센터, 검역소 등이 설치되어 있으며, 도·도·부·현에도 지방위생연구소, 공해연구소 등의 시험연구기관과 정신보건복지센터, 건강증진센터 등이 설립되어 있어 공중보건과 관련된 과학적 연구를 추진하고 있다.

후생노동성(Ministry of Health, Labour and Welfare)은 일본의 행정기관으로 사회복지, 사회보장, 공공위생의 향상 및 증진, 그리고 노동조건과 환경의 정비 및 일자리 확충을 관장하고 있다. 산하 부서로는 일본연금기구와 중앙노동위원회가 있다. 그 외에 연구소, 국립병원, 검역소, 사회복지시설, 지방후생국, 도·도·부·현 노동국 등이 있다. 우리나라의 보건복지부, 고용노동부, 국가보훈처, 여성부 및 식품의약품안전청, 국민연금공단의 업무를 통합적으로 수행하고 있는 기관이다. 후생노동성은 의료보장에서부터 고용 및 보육지원에 이르기까지 광범위한 영역을 관장하고 있으며, 조직 구성은 장관실(Minister's Secreteriat) 및 12개의 국(7개 부서), 검역소를 포함한 산하기관, 다양한 위원회와 지역국으로 구성되어 있다.

[그림 3-11] 후생노동성 조직도(2017. 8. 1.)



자료: 일본 후생노동성 홈페이지(www.mhlw.go.jp/english/org/detail/dl/organigram.pdf).



제 4 장

사회보장정책 영역의 정책조정 사례 분석

제1절 누리과정 재정 부담

제2절 조직 위상 변화와 정책조정: 저출산고령사회위원회

제3절 위상 강화와 정책조정의 변화: 사회보장위원회



4

사회보장정책 영역의 정책조정 << 사례 분석

제1절 누리과정 재정 부담

1. 문제 발생의 원인과 경과

누리과정이란 어린이집 또는 유치원에 다니는 3~5세 아동에게 적용되는 공통의 보육·교육 과정을 지칭한다. 누리과정은 2012년 3월에 5세 아동을 대상으로 처음 도입되었으며, 2013년 3월부터는 3~4세까지 확대되어 시행되고 있다. 누리과정은 어린이집의 표준보육 과정과 유치원의 교육 과정을 통합한 공통 과정으로 구성되어 있으며 어린이집·유치원 구분 없이 동일한 내용을 배우게 된다.

[그림 4-1] 누리과정(통합 보육·교육 과정)의 내용



누리과정은 어린이집과 유치원 중 어디를 이용하든 공정한 교육기회를 보장하기 위한 목적으로 도입되었으며, 부모의 소득 수준에 관계없이 모든 계층을 지원하고 있다. 누리과정에 대한 지원은 아동 1인당 월 22만원(국·공립 유치원은 월 6만 원)의 보육료·유아학비와 월 7만 원(국·공립 유치원은 월 5만 원)의 운영비로 이루어진다. 누리과정의 도입 이전에 어린이집에 다니는 아동에 대한 지원은 국비(보건복지부)와 자치단체 일반회계에서 부담하였으며, 누리과정 도입 이후에는 지방교육재정교부금으로 일원화하였다. 2012년에 어린이집과 유치원의 5세 누리과정에 필요한 예산을 지방교육재정교부금에서 지원하였으며, 2013년에 3~4세로 확대됨에 따라 필요한 예산을 단계적으로 지방재정교부금(이하 교부금)에서 부담하여, 2014년부터는 누리과정 예산 전액을 교부금에서 부담하고 있다.

〈표 4-1〉 누리과정 예산 부담의 연도별 현황

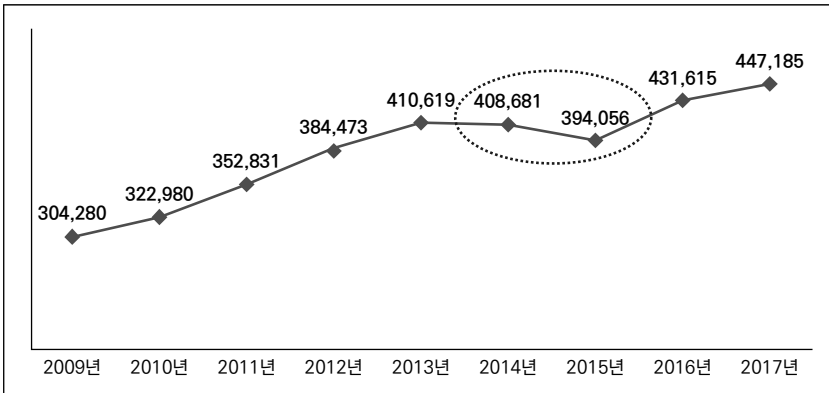
구분		2012년	2013년	2014년	2015년
지방교육재정교부금	유치원	5세 전체 3~4세 하위 70%	3~5세 전체	3~5세 전체	3~5세 전체
	어린이집	5세 전체	5세 전체 3~4세 상위 30%	4~5세 전체 3세 상위 30%	3~5세 전체
국비+지방비	어린이집	3~4세 하위 70%	3~4세 하위 70%	3세 하위 70%	-

지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하기 위한 목적으로 설치된 것이다. 교부금 재원은 해당 연도 내국세²⁵⁾의 20.27%

25) 지방교육재정교부금 산정을 위한 내국세는 목적세, 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별 소비세 총액의 20%, 다른 법률에 의해 특별회계 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한 금액을 의미한다(지방교육재정교부금법 제3조 제2항).

와 교육세 세입액²⁶⁾으로 정하고 있다. 교부금의 규모는 내국세 및 교육세의 세입액과 연동되어 있다는 점에서 재정지출에 대한 중앙정부의 의사결정이 아니라 국가의 경제활동 양상과 조세 수입에 의해서 결정된다.

[그림 4-2] 지방교육재정교부금 연도별 현황



자료: 재정정보공개시스템(열린재정). (2017). <http://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2017. 9. 20. 인출.

시·도 교육청 입장에서 지방교육재정교부금의 규모는 중앙정부 조세 수입에 의해서 결정되는 상황에서 중앙정부의 정책결정에 의해서 어린이 집 누리과정에 대한 지원이라는 새로운 지출을 부담하게 된 것이다. 누리과정 예산은 전액 국고로 지원해야 한다는 시·도 교육청의 입장과 지방재정교부금을 통해서 지원했기 때문에 자체 예산으로 부담해야 한다는 중앙정부의 입장이 맞서면서 갈등이 발생하였다.

누리과정 재정 부담에 대한 갈등이 본격화된 것은 2015년 하반기부터 이나, 문제가 제기된 것은 2014년이다. [그림 4-2]에 의하면 2014년에

26) 교육세 세입액 중에서 누리과정을 지원하는 예산은 별도로 유아교육지원특별회계로 편입하고 있으며, 해당하는 금액은 지방교육재정교부금에서 제외하고 있다.

지방재정교부금 규모가 전년에 비해서 감소되었으며, 2015년에도 전년에 비해 감소하였다. 따라서 누리과정 재정 부담에 대한 갈등은 정책의 관할권, 지원 목적과 명분에 대한 견해 차이도 있으나, 기본적으로 시·도 교육청의 수입(지방재정교부금)이 감소하는 상황에서 어린이집 누리과정에 대한 지원이라는 새로운 지출에 대한 거부감에서 비롯되었다.

누리과정을 도입하면서 영유아보육법과 유아교육법 시행령을 개정하여 보육비를 지방교육재정교부금에서 부담하도록 하였으며, 이에 따라 보건복지부와 지방자치단체가 부담한 어린이집 누리과정 예산을 시·도 교육청이 부담하면서 갈등이 시작되었다. 2014년 하반기에 2015년도 예산편성 과정에서 시·도 교육감들의 거부권 행사로 누리과정 지원 예산을 편성하지 않으면서 갈등이 본격화되었다. 중앙정부와 시·도 교육청 간의 갈등은 결국 시·도 교육청이 어린이집 누리과정 예산은 지방교육재정교부금으로 부담하되, 정부 보증 지방채 발행과 예비비를 지원을 통해 누리과정 지원 확대에 따른 순증분을 우회 지원하는 방식으로 통합되었다.

그러나 어린이집 누리과정 예산 지원에 대한 갈등은 2015년 하반기에 다시 재현되었다. 2015년에 누리과정 재정 부담과 관련한 갈등이 다시 발생한 원인은 두 가지로 집약할 수 있다. 첫째, 2015년부터 시·도 교육청이 어린이집 누리과정 예산 전체를 지원하기 시작했다는 점이다. 어린이집 누리과정 예산에 대한 지원은 2012년부터 시작되었으며, 단계적으로 확대되어 2015년에 3~5세 전체를 대상으로 지원하였다. 따라서 2015년은 어린이집 누리과정에 대한 시·도 교육청 예산 부담이 가장 커졌다. 둘째는 지방재정교부금 규모가 2014년에 이어서 2015년에 감소되었다는 점이다. 누리과정 예산 지출 증가와 지방교육재정교부금 수입 감소가 중첩되면서, 누리과정 예산 지원은 시·도 교육청의 재정에 상당한 부담으로 작용하였기 때문이다.

〈표 4-2〉 어린이집 누리과정 재정 부담 관련 갈등의 진행 과정

일정	내용
2011년 5월	정부, 5세 아동 대상 보육료 국가지원 누리과정 발표
2012년 1월	정부, 3~4세 아동 대상 누리과정 확대계획 발표
2012년 9월 4일	전국 시·도 교육감협의회, 지방교육재정교부금 교부율 상향 요구
2013년 1월	5세 이하 무상보육 방침 예산안 국회 통과
2014년 09월 18일	교육감협의회, '중앙정부 책임지지 않으면 예산 편성 거부'
2014년 10월 15일	교육부, '교육감의 누리과정 예산 편성은 법령상의 의무'
2014년 11월 6일	교육감협의회, 어린이집 누리과정 예산 일부 편성
2014년 11월 28일	여야, 2015년 누리과정 지원 확대에 대한 순증분 후회지원 합의
2015년 3월 19일	교육감협의회, 누리과정 예산은 반드시 국고 지원해야
2015년 6월 18일	교육감협의회, 2016년 정부 예산에 누리과정 미신청 비판 성명
2015년 10월 5일	교육감협의회, 누리과정 비용의 의무지출 경비규정에 반발, '정부의 의무지출 경비로 편성하라'고 촉구
2015년 10월 6일	교육부, 교육감의 누리과정 예산 편성은 법령상 의무
2015년 11월 10일	시·도 교육청, 17개 시·도 중 14개 시·도가 2016년도 예산에 0원편성 - 2016년도 누리과정 예산을 편성하지 않음
2015년 11월 11일	교육부, 2016년 어린이집 누리과정 예산 편성 촉구
2016년 1월 06일	기획재정부, 지방교육청에 '감사원 감사, 검찰 고발 등을 통해 누리과정 예산 편성 강력 촉구'
2016년 1월 20일	유치원 누리과정 지원일 입금일(서울, 경기, 광주, 전남 지역 유치원 누리과정 미편성)
2016년 1월 28일	국무총리실, 누리과정 예산편성 안 하는 것은 직무유기
2016년 2월 3일	감사원, 누리과정 예산 미편성 교육청 대상 감사 개시
	국무총리실·사회보장위원회, 시·도 교육청 법령 위반, 더 이상 지켜만 보지 않을 것
	시·도 교육감협의회, '정부에 누리과정 예산편성 책임 있어', 헌법재판소에 권한쟁의 심판 청구 검토 중
2016년 2월 5일	교육부, 시·도 교육청에 목적예비비 1095억 원 지원 통보: 누리과정 예산을 편성한 시·도 교육청에 우선적으로 지원
2016년 2월 18일	교육부, 어린이집 누리과정 예산 전액 미편성 4개 교육청에 대한 예산 편성 재차 촉구
2016년 3월 16일	교육부, 경기교육감의 누리과정 관련 가정통신문에 배포에 대한 입장
2016년 3월 28일	교육감협의회, '모든 부담을 시·도 교육청에 떠넘기는 무책임한 조치'
2016년 5월 24일	감사원, '감사 결과 어린이집 포함 누리과정 예산 전액편성 가능'
	누리과정 예산 부담은 법적으로 헌법 및 상위 법률에 위배된다고 단정하기 어려움
2016년 5월 27일	교육감협의회, '공공감사의 취지를 벗어난 편향적 감사' 항의
2016년 5월 30일	교육부, 감사 결과 이행 및 누리과정 예산 편성 촉구

2015년 하반기에 시·도 교육청과 지방의회가 2016년 어린이집 누리과정 예산을 편성하지 않으면서 누리과정 재정 부담을 둘러싼 갈등은 심각한 양상으로 전개되었다. 시·도 교육청은 2015년 하반기의 갈등 과정에서 중앙정부의 입장을 감안하여 양보를 하였다고 인식하였으며, 때문에 2016년 하반기에 재현된 갈등 과정에서 시·도 교육청은 이전보다 강경한 입장을 보였다. 실제로 2015년 12월에 17개 시·도 교육청 중 7개 시·도 교육청은 누리과정 예산을 전액 편성하지 않았고, 10개 시·도 교육청은 연간 예산의 일부만을 편성하였다.

중앙정부의 지속적인 노력과 설득에 따라 누리과정 예산을 편성한 시·도 교육청이 증가하였으나, 2016년 2월에도 4개 시·도 교육청은 2016년 누리과정 예산을 전액 편성하지 않았다. 그러나 시간이 지남에 따라 어린이집 이용 아동의 학부모들의 우려가 커지면서 여론이 악화되었고, 중앙정부의 압력이 병행되면서 시·도 교육청은 누리과정 예산을 편성하면서 정책 갈등은 다시 봉합되었다.

2. 쟁점 및 정책조정 의 양상

누리과정 재정 부담을 둘러싼 중앙정부와 시·도 교육청의 갈등은 복합적인 원인과 다양한 이슈를 포함하고 있다. 누리과정 재정 부담의 쟁점은 5가지로 정리할 수 있을 것이다(〈표 4-3〉 참고).

우선 어린이집 누리과정 예산 지원의 관할권의 문제로, 보건복지부 소관인 어린이집에 대해서 교육부 소관인 시도 교육청이 지방교육재정에서 지원하는 것은 적절하지 않다는 것이다. 또한 어린이집 운영에 대한 관리 감독은 ‘보건복지부-지방자치단체’가 담당하고, 어린이집 누리과정에 대한 재정은 ‘교육부-시도 교육청’이 부담하는 것은 권리와 의무의 불일치

이며, 책임과 권한의 괴리를 초래한다는 것이다.

이에 대해서 중앙정부는 누리과정은 어린이집 표준보육과정과 유치원 교육과정을 통합한 공통과정으로 해당 연령의 아동에 대해서 균등한 교육기회 보장이라는 헌법적 가치를 실현하는 정책이라는 것이다. 따라서 중앙행정기관의 관할권을 기계적으로 적용하는 것은 적절하지 않다는 입장이다. 또한 같은 맥락에서 유치원 누리과정은 예산을 지원하고, 어린이집 누리과정은 지원에서 배제하는 것은 교육의 평등권을 침해하는 동시에 소관업무에 대한 기계적 적용의 결과라고 반박한다.

〈표 4-3〉 누리과정 재정 부담의 쟁점과 입장

쟁점	중앙정부	시·도 교육청
관할권	통합된 누리과정 중에서 유치원은 지원하고, 어린이집 배제는 부적절	어린이집 지원은 소관 업무 아님 재정책임과 관리운영의 괴리
법적 근거	영유아보육법, 유아교육법 및 동시행령의 개정 지방재정법(시행령)에 따라 교육청의 의무지출에 해당 관계 법령에 따라 누리과정 예산 편성은 법적 의무	지방재정법 시행령은 지방교육재정교부금법의 취지에 반함 어린이집 누리과정 지원의 내용상 의무지출에 해당하지 않음 의무지출로 지정한 것은 교육감의 예산편성권 침해
중앙정부 책임	중앙정부는 지방재정교부금을 통해 재정 책임을 이행함	보육지원은 전국 단위 사업으로 중앙정부가 재정을 책임져야 함 재정 책임을 교육청에 전가
국고 지원의 적정성	누리과정 소요예산 전액을 지방교육재정교부금에 반영하여 지원함 - 2015년, 2조 748억 원	누리과정 소요예산에 비해 지방교육재정교부금은 부족
교육청의 재정 여력	2015년 지방교육재정교부금 감소로 재정여건이 어려운 것 사실 2016년 내국세 및 교부금 증가로 재정 여건은 개선 교육감의 의지가 있으면 누리과정 예산 편성은 충분	지방교육재정교부금이 증가하더라도 인건비 자연 증가분, 지방채 원리 상환금을 고려하면 그 효과는 미미

누리과정 재정 부담의 두 번째 쟁점은 어린이집 누리과정 지원이 교육청의 의무지출에 해당하는가의 여부이다. 의무지출이란 법령 등에 따라 지출과 지출 규모가 결정되는 것을 의미하며(지방재정법 제33조), 법령에 의하여 초등학교 취학 직전 3년 동안 유치원과 어린이집에서 시행하는 공통과정(누리과정) 지원비는 의무지출에 해당한다는 것이다. 이와 관련하여 중앙정부는 영유아보육법 및 동 시행령, 유아교육법과 동 시행령, 그리고 지방재정법 시행령 등을 개정하여 법적 근거를 마련하였다. 따라서 관계법령의 규정에 의해서 시·도 교육청이 누리과정 예산을 편성하는 것은 법적 의무라는 것이다.

누리과정 지원이 의무지출이라는 것에 대해서 시·도 교육청의 입장은 지방재정법 시행령의 내용은 지방교육재정교부금법에의 취지에 반하는 것이며, 법률에 정한 범위를 넘어서는 내용을 시행령에서 규정하는 것은 과도한 입법이라는 점을 강조한다. 지방교육재정교부금은 ‘교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 자원’을 지원하는 목적을 갖는다. 어린이집은 교육기관이 아니며, 때문에 지방교육재정교부금에서 어린이집을 지원하는 것은 문제가 있다는 입장이다. 따라서 어린이집 누리과정 지원은 시·도 교육청의 의무지출로 볼 수 없으며, 의무지출로 규정한 지방재정법 시행령은 법률 위반인 동시에 시·도 교육청의 예산편성권을 침해하고 있는 것이다.

어린이집이 교육기관에 해당하는지 여부를 판단할 수 있는 내용을 법률에서 명시하지 않은 것은 사실이다. 그렇지만 교육기관이 아닌 누리과정에 대한 지원은 법령에서 정하고 있다는 점에서 누리과정 지원이 교육청의 의무지출에 해당하는지의 여부는 향후에도 논란이 계속될 가능성이 있다. 법령에 규정하지 않았더라도 해당 연령의 아동에 대한 보육과 교육을 명확하게 구분하기 어려우며, 어린이집 누리과정 지원에 대한 규정이

있다는 점에서 의무지출에 해당한다고 해석할 가능성도 동시에 존재한다. 결국 이러한 논란은 시·도 교육청이 어린이집 누리과정을 지원하는 것에 대한 찬반 입장에 따라서 의무지출의 범위와 법령의 내용을 달리 해석한 결과라 할 수 있다.

누리과정 재정 부담의 세 번째 쟁점은 중앙정부의 재정 책임의 문제이다. 시·도 교육청은 당시 대통령이 당선인 시절(2013. 1. 31.)에 ‘보육사업과 같은 전국 단위 사업은 중앙정부가 책임지는 것이 맞는 방향’이라는 언급을 하면서, 누리과정과 같은 보육 지원은 중앙정부가 전적으로 책임을 져야 한다는 것이다. 여기서 책임이란 재정적 책임을 의미하는 것으로, 중앙정부가 누리과정 예산을 전적으로 부담해야 한다는 점을 강조한다.

반면에 중앙정부는 누리과정에 대한 국가책임제를 실현하는 것은 당연하겠으나, 국가의 개념에는 중앙정부와 지방자치단체가 모두 포함된다는 점을 제시한다. 시·도 교육청은 교육을 담당하는 지방자치단체로 누리과정에 대한 책임을 공유하는 것이 타당하며, 또한 시·도 교육청 예산의 재원인 지방교육재정교부금은 중앙정부가 지원하는 것으로 실질적으로 중앙정부가 재정적 책임을 담당하고 있다는 것이다.

네 번째 쟁점은 세 번째 쟁점과 연계되는 것으로 지방교육재정교부금을 통한 국비 지원의 적정성 여부이다. 시·도 교육청은 누리과정 소요예산에 비해서 지방재정교부금은 부족하다는 입장이다. 반면에 중앙정부는 누리과정 소요예산 전액을 지방재정교부금에 반영하여 지원하였다는 것이다. 국비 지원의 적정성과 관련된 쟁점 역시 누리과정 재정 부담에서 핵심 쟁점은 아니다. 국비 지원 규모는 기준에 따라 달리 산정될 수도 있으며, 지원 항목을 누리과정 소요예산으로 정하였는지 여부 역시 논란을 야기할 수도 있기 때문이다.

누리과정 재정 부담을 둘러싼 마지막 쟁점은 시·도 교육청 재정이 누리

과정을 지원할 수 있는가 하는 것이다. 2014년과 2015년에 지방교육재정교부금이 전년도에 비해 감소하였고, 이로 인하여 2015년에는 시·도 교육청의 재정 여건이 어려운 것은 분명하다. 2015년에 시·도 교육청의 재정 상황에 대한 해석은 중앙정부도 일부 동의하고 있는 것은 사실이다. 그러나 문제는 2016년 시·도 교육청의 재정 여건에 대해서는 해석을 달리하고 있다. 지방교육재정교부금은 국가의 조세 수입과 연동되어 있으며, 중앙정부 입장에서 2016년에는 내국세 및 교부금의 증가로 시·도 교육청의 재정 여건이 개선될 것으로 전망하고 있다. 따라서 시·도 교육청의 정책적 의지가 있다면, 누리과정 예산을 편성하는 데 문제가 없다는 것이다. 반면에 시·도 교육청은 지방재정교부금의 증가는 제한적이며, 교부금이 증가하더라도 누리과정의 인건비 자연 증가분, 지방채 발행에 따른 원리금 상환 등을 고려하면 교부금 증가의 효과는 미미할 것으로 예상한다.

누리과정 재정 부담을 둘러싼 갈등은 정책문제 발생의 원인 분석과 해결을 위한 합리적 정책조정은 결여된 측면이 강하다. 오히려 정부와 여당을 한 축으로 하고, 지방자치단체와 야당을 한 축으로 하는 정치적 대립의 양상으로 전개되었다. 실제로 누리과정 예산 편성을 하지 않고 반발하면서 중앙정부의 입장에 대해서 강하게 비판한 것은 야당 성향의 교육감과 지방의회였다. 누리과정 재정 부담에 대한 갈등 완화와 정책조정은 시·도 교육청에 대해서 다양한 수단을 동원하여 중앙정부의 입장을 최대한 관철하는 방식으로 진행되었다. 국무총리와 교육부총리를 중심으로 중앙행정기관들이 경쟁적으로 누리과정 지원은 의무지출이며, 누리과정 예산을 편성하는 것이 법적 의무라는 점을 강조하였다. 또한 중앙정부는 지방교육재정교부금을 통해서 누리과정 소요 예산을 전액 지원하였으나, 시·도 교육청이 해당 예산을 편성하지 않고 있다는 비난을 지속하였다.

중앙정부의 입장을 관철하기 위한 다양한 수단을 활용하였으며, 가장 대표적인 수단은 입법 조치를 들 수 있다. 누리과정을 도입하면서 영유아 보육법과 유아교육법을 개정하여 누리과정 지원 사업을 국비보조 방식의 위임 사무임을 명확하게 한 바 있다. 그러나 누리과정 지원의 법적 근거에도 불구하고, 시·도 교육청이 의무적으로 예산을 편성해야 하는 의무지출에 해당하는지에 대한 논란이 제기된 이후 추가적인 입법을 하였다. 구체적으로 지방재정법 시행령을 개정하여 누리과정 지원 예산을 의무지출로 전환한 것이다. 지방재정법 제33조의 의무지출 범위에 대해서 시행령 제39조에 ‘공통의 교육·보육과정 지원비’ 항목²⁷⁾을 추가하였다. 시행령 개정은 2015년 10월 6일 이루어졌으며, 이 시기는 시·도 교육청이 2016년 누리과정 예산을 편성하지 않으면서도 중앙정부와 시·도 교육청 간의 정책이 본격화된 시기이다. 따라서 지방재정법 시행령 개정은 누리과정 재정 부담에 대한 논란에 대해서 중앙정부의 입장을 사후적으로 정당화하기 위한 조치로 이해할 수 있다.

입법 조치 이외에 중앙정부의 입장을 관철하기 위한 수단으로는 교육부의 재정상황 점검, 감사원 감사와 일부 시·도 교육청에 대한 추가 재정 지원이 있다. 일부 시·도 교육청에 대한 추가 재정지원이란 누리과정 예산을 편성한 시·도 교육청에 한하여 목적예비비를 지원하겠다는 것이다. 이러한 조치는 중앙정부 입장에 순응하는 것이 유리하다는 유인책에 해당한다고 볼 수 있다.

교육부의 재정상황 점검은 2016년 어린이집 누리과정 예산을 전액 편성하지 않은 7개 교육청을 대상으로 실시하였다. 점검 결과 7개 교육청의 재정상황은 5~12개월분의 2016년 어린이집 누리과정 예산을 편성하는

27) 지방재정법 시행령 제39조(의무지출의 범위)에 제4호를 추가하였으며, 그 내용은 ‘4. 유아교육법 제24조와 동 시행령 제29조, 제34조 제3항과 5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비’로 되어 있다.

것이 가능하며, 추가 재원까지 활용하면 전액 편성이 가능하다는 결론을 도출하고 있다.

감사원의 감사는 교육부의 재정상황 점검과 동일한 내용으로 시·도 교육청의 재정 상황이 누리과정 예산을 편성할 수 있는가에 초점을 두고 진행하였다. 감사는 2016년 3월 7일~4월 1일 누리과정 예산을 전액 편성하지 않은 4개 시·도 교육청과 일부를 편성하지 않은 7개 시·도 교육청을 대상으로 진행되었으며, 감사 결과는 5월 24일에 발표되었다. 감사 결과에 따르면 추가세입을 활용하고 과다 편성된 예산을 조정하면 9개 시·도 교육청은 예산을 전액 편성하는 것이 가능하며, 2개 시·도 교육청은 일부를 편성할 수 있다고 언급하고 있다. 감사 결과는 시·도 교육청의 추가 세입 전체를 누리과정에 투입한다는 것이며, 과다 편성한 예산에 대한 구체적인 설명이 없다는 점에서 시·도 교육청 입장에 수용하기 곤란하였으며, 감사원의 감사가 편향적으로 이루어졌다고 반발하였다. 또한 2개 시·도 교육청은 추가 세입과 기존 예산편성을 조정한 이후에도 누리과정 예산을 감당하기 어렵다고 하면서도, 이에 대한 보완이나 추가 재정 지원에 대한 언급을 하고 있지 않다.

중앙정부의 입장을 관철하기 위한 다양한 수단을 활용하는 것에 대해서 시·도 교육청과 시·도 의회의 반발은 적지 않았다. 주로 시·도 교육감 협의회를 통해서 자신들의 견해와 주장을 발표하는 방식으로 진행되었으며, 그 내용은 앞에서 제시한 쟁점에 대한 입장과 같은 내용이다. 우선 보육사업과 같은 전국 단위 사업은 중앙정부가 책임지는 것이 타당하며, 어린이집 누리과정 예산 지원은 유아교육(유치원)과 보육(어린이집)의 통합을 전제로 도입되었으나, 유보 통합이 이루어지지 않아 문제가 반복적으로 발생하도록 방치한 것은 중앙정부의 책임이라는 것이다. 또한 시·도 교육청이 누리과정 지원을 하는 것은 추가적인 재정 수요가 발생하는 것

임에도 불구하고, 이에 대한 충분한 대책을 마련하지 않았다는 점을 지적하고 있다. 누리과정 지원 예산을 의무지출로 지정하는 시행령의 내용은 상위 법률과 상충되며, 나아가 자치권에 대한 본질적 침해라는 점을 강조하고 있다.

또한 중앙정부가 지방교육재정교부금을 통해 누리과정 예산을 지원하였다는 주장이 사실과 다르다는 입장을 피력하였다. 교육에 필요한 예산인 기준재정수요액을 법령에 따라 산정해야 하며, 이 기준재정수요액을 기준으로 하고 교육청의 자체 수입을 고려하여 지방교육재정교부금을 교육청에 배분하는 것이 원칙이다. 그럼에도 불구하고 예산에 맞추어 기준재정수요액을 타당한 근거 없이 감액하는 등 기준재정수요액을 자의적으로 축소했다는 것이다. 구체적으로 기준재정수요액 산정 항목에 속하는 사업비 중 학교시설비 및 교직원 인건비, 유아교육비의 일부, 방과 후 학교사업비 등에서 정상적으로 산입되어야 할 금액을 대거 누락시켰다는 것이다. 실제로 2015년 기준재정수요액 산정 내역에 따르면, 학교 교육환경 개선비가 1조 4200억 원 소용된다고 계산하고도 이를 0원으로 산입하고, 그 전액을 지방교육채 발행으로 충당하게 했다는 것이다. 이러한 방식으로 시·도 교육청의 재정 상황을 악화시키면서 누리과정 지원 예산을 편성하라고 하는 것은 문제가 있다는 것이다.

누리과정 재정 부담을 둘러싼 갈등은 중앙정부 입장을 관철하는 지속적인 노력이 가시적인 효과를 보이고 시간이 경과하면서 시·도 교육청과 지방의회가 누리과정 예산을 편성하는 것으로 봉합되었다. 2014년 하반기에 나타난 갈등과 봉합은 그대로 2015년 하반기에 2016년 상반기에 걸쳐 반복되었다. 중앙정부와 시·도 교육청의 입장이 변경되었거나, 누리과정 재정 부담의 문제가 해결되지 않은 상황에서 갈등의 봉합은 향후에도 동일한 문제가 다시 발생할 수 있음을 의미한다. 또한 일부 시·도 교육

청의 경우 실제 예산의 부족으로 누리과정 예산의 일부만 편성하였고, 그 부족분에 대해서 지방자치단체가 재정을 지원하는 방식으로 통합된 경우도 있다. 이는 누리과정 도입 이전과 같이 지방자치단체가 재정을 일부 부담한다는 점에서 퇴행적 해결 방안이라고 볼 수도 있을 것이다.

3. 시사점

누리과정 도입과 지원 확대는 국가 전체 교육재정 증가 추세와 부담 능력을 상회하는 예산 소요가 예측됨에도 불구하고 전격적으로 도입된 정책이었다. 국비와 지방비로 충당하던 어린이집 보육비 지원 예산이 통합 교육·보육 과정의 도입과 유보통합을 명분으로 교육재정의 주요 재원인 지방교육재정교부금으로 이관되었다. 교부금으로 어린이집 누리과정 예산을 지원하도록 하는 재정방식은 기존의 보육재정지원 체계를 승계한 결과, 재원을 교육비특별회계에서 다시 지방자치단체의 일반회계로 전출시켜 생소한 재원의 흐름이 발생하였다. 국·공립 교육기관 우선 지원의 원칙이 초·중등 및 고등교육 분야에 적용되어 온 것과는 달리 누리과정 재정 지원은 설립 유형에 따른 교육비 지원에 우선순위를 원칙적으로 두지 않았던 것이다.

또한 누리과정 지원은 수혜자를 직접 지원하는 바우처 방식과 기관을 지원하는 방식이 혼재되어 있다는 점에서 기존의 기관 지원을 통한 사학 재정결함보조제나 장학금을 통해 등록금 및 수익자 부담금을 경감시키던 방식과는 구별된다. 무상보육·교육의 범위를 의무교육 경비, 등록금, 수업료 등으로 한정하는 기존의 초·중등 무상교육정책과는 달리 법적으로 유아교육의 무상화를 명시하고 있음에도 불구하고 유치원 및 어린이집 이용에 따른 교육비의 일부만을 지원하는 결과를 초래한 것이다.

기존의 교육재정정책은 지원 대상을 확대함에 있어 교육취약계층에 대한 무상지원이 완성된 후 점진적으로 전 계층·보편적 재정지원으로 확대한 반면, 누리과정은 2013년을 기점으로 전격적으로 재정 지원의 대상을 전 계층, 3~5세로 확대했다. 도입 5년째가 되는 2016년까지 누리과정 재정지원정책이 끊임없이 논란의 중심에 있게 된 근본적인 원인은 재정지원의 확대가 정치적 공약으로 급박하게 이루어짐에 따라 예산이 충분히 확보되지 못하고 재원조달 및 전달체계에 대한 충분한 사전 합의와 사후 검증이 이루어지지 않은 데 있다고 볼 수 있다.

누리과정 재정 부담을 둘러싼 갈등과 이를 해결하기 위한 정책조정 사례를 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 정책 갈등이 정치적 쟁점으로 변화·확산되는 경우에 합리적 정책 조정이 무력화될 가능성이 높다는 것이다. 정부 여당과 시·도 의회의 다수당이 상이한 경우에 누리과정 예산 편성을 강경하게 거부하면서 누리과정 예산 부담은 정치적 쟁점으로 변질되었다. 정치적 요인이 중요한 것은 사실이나 동시에 어린이집 누리과정 예산이 상대적으로 큰 시·도를 중심으로 누리과정 예산 편성이 적기에 이루어지지 않았으며, 일부 시·도의 경우에는 추가 수입과 기존 예산편성의 내용을 변경하여도 누리과정 소요 예산을 모두 감당할 수 없었다는 점은 시사하는 바가 크다.

둘째, 정책 문제를 둘러싼 갈등 완화와 정책 조정을 위한 중재기구가 부재한 경우 문제 해결이 어려워지고 대립적 양상이 격화될 수 있다는 점이다. 누리과정 재정 부담은 교육부를 중심으로 하는 중앙정부와 시·도 교육청, 지방의회 간의 갈등이 야기된 사례이다. 이러한 경우에 제3의 기관, 중앙부처의 상위 기관(주체), 또는 입법부 등이 이를 중재하거나 조정을 담당할 수 있다. 그러나 교육부의 상위 기관인 국무총리를 포함한 중앙정부는 갈등의 당사자로서 갈등 중재나 정책조정 역할 담당하지

않았다. 이러한 양상은 정책 문제를 둘러싼 갈등에 대한 정책 결정권자의 태도와 입장에 의해서 좌우된다. 대통령실과 국무총리실의 입장이 강경했고, 누리과정 재정 문제에 대한 원인 분석과 대책을 검토하기보다는 중앙정부 입장을 관철시키는 역할을 중심으로 담당할 결과이다.

셋째, 정책 갈등과 문제가 발생할 때 이를 해결하지 못하고 외형적인 봉합을 하는 경우에 갈등은 주기적으로 반복될 수 있다는 점이다. 누리과정 재정 부담은 갈등의 해결이 아닌 설득과 일회적 성격의 추가 지원으로 갈등을 봉합한 사례이다. 누리과정은 2013년을 기점으로 급격하게 도입·시행되었고, 재원 부담과 제도 운영 방식에 대한 충분한 합의가 이루어지지 않았다. 누리과정 재정 부담 문제를 해결하기 위해서는 유보통합, 재정구조와 지원 방식의 구조적 변화가 필요하다. 이러한 근본적 해결 없이 조세 수입 또는 지방교육재정교부금이 감소되어 지방교육재정의 어려움이 있다면 다시 반복될 수 있을 것이다.

제2절 조직 위상 변화와 정책조정: 저출산고령사회위원회

1. 저출산고령사회위원회의 위상 변화

저출산고령사회위원회는 2004년 2월 9일에 설치·운영한 고령화및미래사회위원회에 기원을 두고 있다. 미래위는 출산율 저하와 고령화로 인한 인구 문제에 대응하기 위한 목적으로 대통령 자문기구로 출발하였다. 미래위는 대통령이 지명한 민간 위원장을 포함하여 25인의 장관급 위원으로 구성하였으며, 사무기구는 대통령실 비서관이 담당하였다. 미래위는 인구 구조 변화 대응, 국가 경쟁력 강화, 미래사회 대책 등과 같은 기존의 정책 문제와는 상이한 새로운 정책 의제를 발굴하고, 국가가 수행해

야 할 새로운 정책을 모색하고 구상하는 역할을 담당하였다. 따라서 미래위는 정책결정 또는 정책조정이 아니라 새로운 정책 문제 발굴과 정책 구상의 역할을 수행하는 조직으로 볼 수 있다.

〈표 4-4〉 고령화 및 미래사회위원회 구성과 역할

항목	내용
소속	대통령
위원장 위원	위원장은 위원 중 대통령이 위촉, 위원은 25인 이내 재정경제부·교육인적자원부·문화관광부·농림부·보건복지부·노동부·여성부· 기획예산처 장관, 국무조정실장, 대통령비서실 정책실장, 대통령이 위촉한 민 간 위원
사무기구	위원회 소속, 사무기구의 장은 대통령 비서실의 담당 비서관
위원회 역할	아래와 같은 사항을 심의 <ul style="list-style-type: none"> • 중장기 인구구조 분석과 사회적·경제적 변화 전망 • 인구·고령화 및 미래사회 대책의 방향 설정 및 중장기계획 수립 • 출산정책, 인구 자질 향상을 위한 정책, 저출산·고령화에 따른 가족정책 • 고령자의 노후소득·의료·요양 보장과 주거·교통·교육·여가·문화정책 • 국가 인적 자원의 효율적 활용 • 일자리 구조의 변화에 대한 전망과 일자리 확대를 위한 중·장기 정책 • 필요한 재원의 조달 방안 강구에 관한 사항

고령화및미래사회위원회는 2005년 9월 1일에 저출산고령사회위원회(이하 위원회)로 전환된다. 이전의 미래위는 대통령 자문기구의 성격이었으나, 새로 출범한 위원회는 저출산·고령사회기본법에 따라 설치된 공식 기구로 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 하는 심의위원회의 성격을 갖는다. 위원회 위원장은 대통령이 맡고, 정부부처 장관과 대통령이 위촉하는 위원으로 구성된다. 위원회의 사무를 처리하기 위하여 2인의 간사위원과 추진 기구를 설치하였다.

〈표 4-5〉 저출산고령사회위원회 구성과 역할의 변천

항목	2005. 9. 1. 시행	2008. 2. 29. 시행	2012. 11. 24. 시행
소속	대통령	보건복지가족부 장관	대통령
위원장 위원	위원장: 대통령 위원 25인 이내 -정부 위원(장관) -민간 위원(위원장 위촉)	위원장: 보건복지가족부 장관 위원 25인 이내 -정부 위원(차관) -민간 위원(위원장 위촉)	위원장: 대통령 위원 25인 이내 -정부 위원(장관) -민간 위원(위원장 위촉)
간사위원	보건복지부 장관 위원 중 대통령 지명 1인	간사: 위원장이 지명한 부 처 소속의 고위공무원	보건복지부 장관 위원 중 대통령 지명 1인
실무 추진기구	추진 기구(보건복지부)	-	운영지원단(보건복지부) : 2012. 11. 24. 사무기구(위원회) : 2017. 9. 12.
위원회 역할	중요 사항 심의 1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화 전망에 관한 사항 2. 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책 목표와 추진 방향에 관한 사항 3. 기본계획에 관한 사항 4. 시행계획에 관한 사항 5. 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항 6. 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요 사항으로서 제5항의 간사위원(위 원장)이 부의하는 사항		

위원회의 역할과 담당 업무는 2005년 출범 이후 현재까지 그대로 유지하고 있다. 반면에 위원장과 위원 등 위원회의 구성 방식은 2008년 2월과 2012년 11월에 2차례 변경되었다. 2008년 2월에 이루어진 위원회 구성의 변경은 우선 위원장이 대통령에서 보건복지가족부 장관으로 변경되었다. 위원회의 위원장이 대통령에서 장관으로 2단계 하락한 경우는 매우 드문 사례이다. 위원장의 변화에 따라 위원의 구성 방식도 변경되었다. 정부 위원은 부처의 장관에서 부처의 차관으로 변경되었다. 민간 위원의 경우는 위원장이 위촉하는 것은 동일하나, 내용적으로 위원의 임명권자가 대통령에서 장관으로 변경되었음을 의미한다. 위원장과 위원 구성의 변경은 간사위원과 사무기구의 변화를 초래하였다. 간사위원은 폐지되고, 실무를 담당하는 간사를 부처 소속의 고위공무원으로 하였다. 간

사위원회와 간사는 명칭은 유사하나, 역할은 상이하다. 간사위원회는 위원회 전반의 운영을 실질적으로 책임지고, 위원회에서 논의하는 안건 설정과 위원들 간의 의견 조율과 조정을 담당한다. 반면에 간사는 위원회의 운영을 주관하는 위원장을 보좌하는 역할에 국한된다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

위원회의 구성방식은 2012년 11월에 변경되며, 변경의 핵심 내용은 2005년 출범 당시의 구성 방식으로 복귀하는 것을 의미한다. 위원장은 대통령이 맡고, 위원은 장관급 정부 위원과 대통령이 위촉하는 민간 위원으로 구성된다. 간사위원회도 다시 복원되며, 실무추진기구는 운영지원단이라는 명칭으로 보건복지부에 설치된다. 실무추진기구는 2017년 9월에 다시 변경된다. 보건복지부에 설치하였던 운영지원단을 폐지하고, 위원회에 사무기구를 설치하였다. 또한 실무기구의 장은 대통령이 지명하는 위원과 대통령비서실의 담당 비서관이 맡게 되었다. 사무기구가 보건복지부에서 위원회로 변경되었다는 것은 위원회의 위상과 성격이 2004년의 저출산및미래사회위원회와 동일하게 되었다는 것을 의미한다.

2. 위원회의 역할과 정책조정

2005년 위원회를 설립·운영하는 시기는 저출산·고령화가 국가적 어젠더로 중요성이 부각되면서 저출산고령사회기본계획 수립과 집행 그리고 평가를 통해 일관된 정책추진체계를 갖추었다. 위원회는 저출산고령사회기본계획의 수립을 주도하면서 정부 부처 업무의 총괄, 정책 집행에 대한 평가, 그리고 중요 정책에 대한 심의를 통해 조정을 담당하였다. 그 결과 저출산·고령화 정책의 결정과 집행에서 위원회의 역할과 권한이 중앙부처에 비해 우위를 보였다. 따라서 이 시기 위원회는 주요 정책 심의 또는

정책조정 범위를 넘어서 정책을 총괄하는 핵심 기구라 할 수 있다.

정책 총괄·조정기구로서 위원회는 새로운 정책을 구상하거나 기존의 정부 정책을 변경하기도 하였다. 이 과정에서 노인돌봄(장기요양), 기초연금, 영유아 보육 지원, 사회서비스 바우처 제도, 고령친화산업 등 저출산 및 고령화 대응에서 새로운 영역의 정책을 창출하였다. 또한 국민연금의 재정안정화 등을 통해 제도의 지속 가능성을 제고하는 개혁을 주도하기도 하였다.

2008년 저출산·고령사회기본법의 개정으로 위원회는 대통령 소속에서 보건복지가족부 장관 소속으로 변경되었다. 위원회 소속의 변경은 위원회의 역할과 위상과 근본적인 변화를 의미한다. 위원회는 범부처적 총괄·조정기구에서 개별 부처의 자문 또는 심의기구로 성격이 변화되었다. 간사위원은 폐지되고, 위원장을 실무적으로 보좌하는 수준의 업무를 담당하는 간사로 대체되었다. 기존 사무기구는 사실상 폐지되고, 보건복지가족부의 부서가 이를 담당하면서 위원회의 기능을 실무적으로 지원하는 조직이 사실상 부재하였다.

위원회 위상의 변화는 위원회 역할 축소로 연계되었다. 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 하는 업무는 지속되었으나, 의례적인 업무로 위축되었다. 또한 정부 부처의 업무를 총괄·조정하는 기능은 약화되거나 사실상 유명무실하게 되었고, 개별 부처 차원의 정책의 심의하거나 간담회 수준의 단순 회의체로 역할이 축소되었다. 또한 이 시기에 위원회의 회의 개최 여부와 심의 안건, 논의 내용, 결정 사항 등을 포함한 위원회의 활동 사항에 대한 대외 공개가 중지되었고, 공식적인 기록도 존재하지 않는다. 다만, 복지부의 보도자료에서 위원회에 대한 언급이 있는 정도이다.

2012년에 저출산·고령사회기본법의 개정으로 위원회는 보건복지부장관 소속에서 대통령 소속으로 다시 변경되었다. 또한 간사위원이 복원되

었고, 사무기구로 운영지원단이 설치되었다. 위원회의 위상은 2005년과 동일한 내용으로 복원되었으나, 정책 결정과 조정이라는 측면에서 위원회의 역할을 이전과 크게 달라지지 않았다. 위원장이 주재하는 회의는 연례행사로 진행되었으며, 회의 안건은 저출산·고령사회기본계획의 수립 방향에 대한 논의와 3차 기본계획을 심의하였다. 따라서 저출산고령사회 기본계획 이외에 정책 발굴, 기존 정책의 개혁과 정책조정 역할은 미흡하였던 것으로 평가할 수 있다. 위원회는 별다른 역할이 없었으나 반면에 운영위원회를 중심으로 위원회가 운영되었다. 운영위원회는 2008년에 변경된 위원회의 위상과 구성 방식이 내용적으로 동일하다. 본 위원회가 아닌 운영위원회를 중심으로 운영되었다는 것은 범부처적 총괄·조정 역할이 아니라 보건복지부의 소속 위원회로서 개별 부처의 업무와 정책에 대한 심의·조정의 역할이 중심이었음을 의미한다. 따라서 위원회의 위상이 이전과 같이 복원되었음에도 불구하고, 위원회 기능과 역할은 그대로 유지되었다고 볼 수 있다. 특이한 점은 이 시기에 위원회의 대외 공개 자료를 보면 캠페인, 의식개선, 행사 등에 대한 언급이 많아지고 있다.

〈표 4-6〉 1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)의 영역 및 사업

저출산	결혼출산양육 사회적 책임 강화	신혼부부 출발 지원
		자녀양육 가정의 경제적 사회적 부담 경감
		다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
		임신 출산에 대한 지원 확대
	일과 가정의 양립, 가족친화	모성보호 강화
		가족친화적 직장문화 조성
		학교 사회교육 강화 및 가족문화 조성
건강한 미래세대 육성	아동 청소년의 안전한 성장 환경 조성	
	아동 청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립	
	빈곤 아동의 자활 자립 지원	
고령사회 대응	노후소득 보장체계 강화	공적연금제도 체계화
		사적 소득보장체계 확충
	건강하고 보호받는 노후생활 보장	노후 건강관리 기반 조성
		공적 노인요양보장체계 확립
	노인 사회참여 노후준비 기반조성	노인 권익 증진
		노인 일자리 창출
		생산적인 여가문화 프로그램 활성화 및 사회참여 여건 조성
	고령친화 생활환경 조성	노후생활 설계 기반 조성
고령친화적인 생활환경 조성		
성장동력 확보	여성 고령자 등 잠재인력 활용기반 구축	고령친화적인 지역사회 개발
		여성의 경제활동 참여 촉진
		고령 인력 활용을 위한 생산적 시스템 구축
	인적 자원의 경쟁력 및 활용도 제고	외국적 동포, 외국 인력 활용
		선순환적 직업능력 개발 및 평생학습체계 확립
	고령친화산업 육성	산업재해 예방을 통한 노동력 손실 방지
		고령친화산업 육성 인프라 기반 강화
		고령친화제품 종합체험관 설립
		고령친화제품 표준화 확대
	저출산고령사회 대응 사회적 분위기 조성	고령사회와 금융기반 조성
전략적 교육 홍보		
정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도		
		정책효과성 제고를 위한 추진 체계 구축

자료: 대한민국정부. (2006). 2006-2010 제1차 저출산·고령사회기본계획 - 새로마지플랜 2010.

〈표 4-7〉 2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)의 영역 및 사업

저출산	결혼출산양육 부담 경감	가족 형성에 유리한 여건 조성
		임신 출산에 대한 지원 확대
		자녀 양육비용 지원 확대
		다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
	일과 가정의 양립 활성화	육아를 위한 휴가휴직제도 확대 개선
		유연한 근무 형태 확산
		가족친화 직장사회 환경 조성
	아동청소년의 건전한 성장환경 조성	취약계층 아동 지원 강화
		아동청소년 역량 개발 지원
		안전한 아동청소년 보호체계 구축
		아동 청소년 정책 추진 기반 조성
	고령 사회 대응	베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축
다층적 노후소득보장체계 확립		
사전 예방적 건강관리체계 구축		
노년기 생애대비 노후생활 설계 강화		
안정되고 활기찬 노후생활보장		일자리 사업의 내실화
		노인 빈곤 예방을 위한 소득보장 방안 마련
		건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화
고령친화적 사회환경 조성		다양한 사회참여 여가문화기회 제공
		고령친화적 주거환경 조성
성장 동력 확보	잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고	고령친화적 대중교통 및 보행환경 개선
		노인권익증진 및 노인공경 기반마련
		여성의 경제활동 참여 촉진
		외국 국적 동포 외국인력 활용
	인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도개선	선순환적 직업능력 개발체계 확립
		산업재해 예방을 통한 고용력 손실 방지
	고령친화산업 육성	학령인구 감소에 대비한 교육 분야 제도개선
		인구 고령화에 대비 주택 및 금융 분야 제도개선
		제품 및 서비스 품질 향상을 통한 산업경쟁력 확보
		국내외 시장 활성화
		고령자용 식품산업 기반 조성

자료: 대한민국정부. (2011). 2011-2015 제2차 저출산·고령사회기본계획 - 새로마지플랜 2015.

〈표 4-8〉 3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)의 영역 및 사업

저출산 대책	청년 일자리 주거대책 강화	청년고용 활성화
		신혼부부 등 주거지원 강화
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	임신출산 사회책임 시스템 구축
		다양한 가족에 대한 포용성 제고
		아동이 행복하고 안전한 여건 조성
	맞춤형 돌봄 확대 교육 개혁	맞춤형 보육
		돌봄지원체계 강화
		교육개혁 추진
	일가정양립 시각지대 해소	일가정양립 실천 분위기 확산
		남성 중소기업 비정규직 등 일가정양립 실천 여건 강화
일가정양립 지원제도 활성화		
고령화 대책	노후소득보장 강화	공적연금 강화
		주택농지연금 대폭 확산
		퇴직개인연금 활성화
		노후 준비 여건 확충
	활기차고 안전한 노후 실현	고령자 건강생활 보장
		고령자 사회참여 기회 확대
		세대 간 이해 증진
		고령자 친화적 주거환경 조성
		고령자 안전 및 권익보장
	여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성 고용 활성화
		중고령자 근로기반 확대
		사회통합적 외국 인력 활용
	고령친화경제로의 도약	고령친화산업의 신성장 동력 육성
		인구다운사이징 대비 강화
		재정적 지속 가능성 제고
	저출산고령사회 대응 기반 강화	민간 지역 정부 협력체계 강화
홍보 인식 개선 활성화		
중앙 지방의 추진 기반 강화		

자료: 대한민국정부. (2016). 2016-2020 제3차 저출산·고령사회기본계획 - 브릿지플랜 2020.

저출산·고령사회위원회가 2005년 출범 이후 2008년과 2012년에 위원회의 위상 변화에도 불구하고, 초기부터 현재까지 일관성을 보이는 부분은 저출산·고령사회기본계획의 내용이다(표 4-6, 표 4-7, 표 4-8 참고). 저출산·고령사회기본계획 5년 단위 국가 계획으로 모두 3차에 걸쳐 수립되었다. 2차와 3차 기본계획이 포괄하는 영역과 정책의 내용은 1차 기본계획의 기본 틀을 계승하고 있다. 위원회는 계획의 수립과 평가를 담당하고 있으나, 실제 기본계획의 수립은 다수의 중앙부처가 수립한 계획을 종합하는 방식으로 진행된다. 또한 계획의 내용 구성과 실제 작성은 많은 민간의 참여자와 관련 전문가가 주도하고 있다는 점에서 위원회 자체의 변동에도 불구하고, 기본계획은 비교적 일관성을 유지하고 있는 것으로 보인다. 결론적으로 저출산·고령사회기본계획의 수립과 평가는 저출산·고령사회위원회의 고유 업무로 정착되었음을 의미하는 것이다.

3. 시사점

저출산·고령사회위원회의 위상 변화에 따라 위원회의 역할과 기능이 변화되어 왔다. 위원회의 역할과 위상은 법령에 규정되어 있는 내용이 기준이 되는 것은 사실이었으나, 실재는 최고 정책 결정권자 또는 위원장의 정책적 관심과 우선순위에 대한 인식과 태도에 의해서 좌우되는 측면이 강하다. 실제로 위원회의 위상이 변경되는 법률 개정은 대통령 선거 이후 새로운 정부가 출범한 이후이다. 위원회가 대통령 소속에서 보건복지부·족부 장관 소속으로 변경된 2008년은 이명박 정부(2008. 2.~2013. 2.) 초기이며, 위원회의 소속이 보건복지부 장관에서 대통령으로 변경된 2012년 12월은 박근혜 정부의 인수위원회가 운영되는 시기였다.

국가 정책의 결정, 집행 책임 그리고 정책조정의 권한은 결국 최고 결

정권자에게 귀속된다. 이는 위원회의 역할과 기능은 최고 정책 결정권자가 위원회 조직을 어떻게 활용할 것인가에 의해서 결정된다는 것을 의미한다. 또한 위원회에 대한 관심 정도와 어떠한 역할을 부여하는 것에 의해서 결정된다는 것이며, 위원회의 역할과 권한은 법령 규정이나 제도화 정도가 주요 변수가 아니라는 것이다.

저출산·고령사회위원회는 행정부에 소속에 되어 있는 심의기구이나, 정부 위원과 민간 위원으로 구성된 위원회이다. 또한 위원회 운영의 핵심적 역할을 담당하는 (상근직) 간사위원은 보건복지부 장관과 위원장이 지명한 민간 위원이 공동으로 담당한다. 정부와 민간이 모두 참여하는 위원회가 정부 정책의 결정과 조정을 담당하는 기구로 적절한 것인지 의문이 제기된다. 민간이 참여하는 위원회는 정부가 담당하고 있는 정책이나 사업에 대한 다양한 의견을 개진하고, 관련 쟁점을 논의하는 회의체로서 역할을 하는 것이 타당하다. 또한 정부가 주도하는 정책 결정과 집행에 대한 견제 장치로서 역할을 수행하는 것이 오히려 적절하다. 따라서 위원회는 사회적 대화(social dialogue)를 위한 기구이며, 정부가 추진하는 업무를 평가하고, 정부 외부의 다양한 의견을 투입하거나 자문을 하는 기제이다. 또한 정부가 주도하는 결정이나 조치에 대해서 중립적인 판단 또는 판정 기능을 하는 것이 보다 적절한 역할이라고 할 수 있다.

제3절 위상 강화와 정책조정 변화: 사회보장위원회

1. 사회보장기본법 개정에 따른 사회보장위원회의 위상 변화

2012년 1월 26일에 사회보장기본법이 전부 개정되었으며, 개정된 법

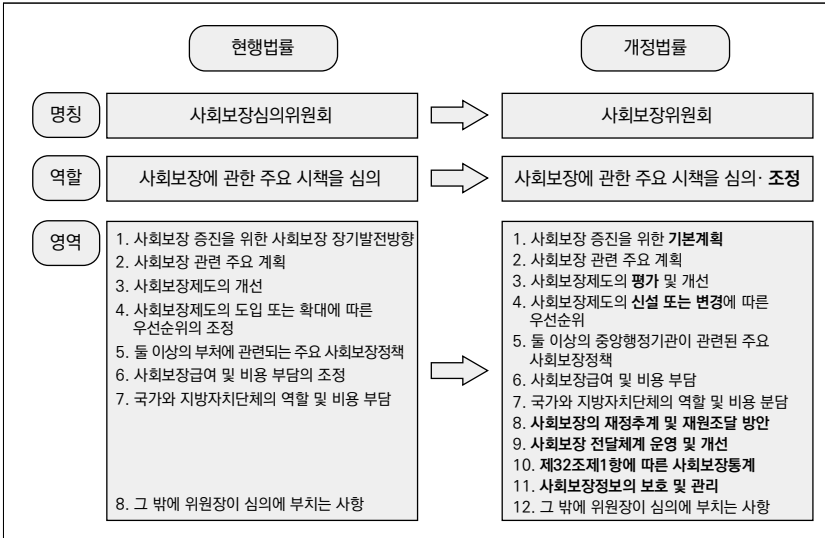
률은 1년 후인 2013년 1월 27일 시행되었다. 전부 개정된 사회보장기본법에 따라 기존의 사회보장심의위원회는 사회보장위원회로 명칭이 변경되었다. 단순히 위원회의 명칭이 변경된 것이 아니라 위원회의 기능과 역할이 근본적으로 변화되었다.

기존의 사회보장심의위원회는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의를 담당했으며, 사회보장위원회는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하는 것으로 역할이 확대되어 조정 기능이 추가된 것이다. 심의란 특정 안건 심의는 특정 안건이나 일을 자세히 조사하고 논의한다는 것이며, 조정은 기준이나 실정에 맞도록 조절하여 정돈함을 의미한다. 이러한 변화는 사회보장위원회는 자문위원회의 유형 중 하나인 심의위원회에 해당하지만, 동시에 의결위원회의 특성을 보유하고 있다고²⁸⁾ 할 수 있다.

사회보장위원회의 성격 변화와 더불어 위원회가 담당하는 업무 영역이 확대되었다. [그림 4-3]에서 보듯이, 위원회의 담당 영역은 기존의 8개에서 12개로 확대되었으며, 기존의 8개 영역도 내용이 일부 수정되었다. 위원회가 심의·조정을 담당하는 영역으로 사회보장제도의 평가, 재정추계 및 자원 조달 방안, 사회보장 전달체계 개선, 사회보장통계, 사회보장 정보의 보호 및 관리 등이 추가되었다.

28) 현행 법령에 의하면 위원회 종류는 행정위원회와 자문위원회로 구분할 수 있다. 행정위원회는 상임위원이나 직제에 관한 규정이 법령에 정해져 있고, 집행 권한을 보유한 위원회이다. 자문위원회는 정책 결정자에게 조언·지시·설명·합의·연구 등의 역할을 제공하는 합의제 부속기관이다. 자문위원회는 다시 3가지 종류로 구분할 수 있다. 첫째는 순수자문위원회로 구속력 없는 의사결정이나 논의를 통해 단순한 의견을 제시하는 역할을 하는 위원회이다. 둘째는 심의위원회로 정책의 최종 결정에 앞서 관련자들의 의견을 들어 안건의 내용을 검토하는 것이다. 셋째는 의결위원회로 국민의 권리나 의무와 관련된 사무에 대한 의결적 기능을 수행하는 조직이다. 사회보장위원회는 심의위원회와 의결위원회의 중간적 성격의 조직이라고 할 수 있다.

[그림 4-3] 사회보장위원회 역할 변화



사회보장위원회는 국무총리 소속으로 국무총리가 위원장을 맡고, 부위원장은 기획재정부 장관과 보건복지부 장관이 된다. 위원회는 정부 위원을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성한다. 사회보장위원회는 위원회는 중앙 부처와 중요 사회단체 간의 협의체로서 사회보장 영역의 정책 결정과 조정에서 핵심 조직의 위상을 갖는다. 사회보장위원회는 기존 사회보장심의위원회의 소속, 위원장, 위원의 구성 방식이 동일하여 위원회의 위상은 변화가 없다. 그러나 위원회의 심의·조정 대상과 사회서비스 영역의 확대로 위원회의 중요성이 증가하였다. 사회서비스는 기존 법률에서 규정하고 있는 사회복지서비스와 관련 복지제도를 합한 것보다 영역이 확장되었으며, 특히 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 영역을 포함한다.

2. 위원회의 역할과 정책조정

사회보장위원회의 정책 총괄 및 조정 기능은 크게 두 가지 방식으로 이루어진다. 하나는 위원회가 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하는(사회보장기본법 제20조) 것이고, 또 하나는 사회보장제도를 신설 또는 변경하는 경우에 협의 및 조정하는(사회보장기본법 제26조) 것이다. 전자는 심의·조정 기능이며, 후자는 협의·조정 기능이라고 요약할 수 있다.

심의·조정 기능은 사회보장 기본계획과 주요 계획, 제도 평가, 사회보장 급여, 비용 부담과 재원조달, 전달체계, 사회보장통계 등 사회보장정책 전반을 대상으로 한다. 2013년 사회보장위원회의 역할 강화 이후에 사회보장위원회는 이전에 비해 확대된 영역을 중심으로 정책 의제를 발굴하고, 주요 안건에 대한 심의·조정 기능을 활성화하였다. 이러한 심의·조정 기능은 위원회의 회의를 통해서 이루어지며, 2013~2017년 상반기 동안 15차의 본위원회를 개최하고, 51개 안건에 대해서 심의·조정을 진행하였다. 2013년에 5번, 2014년에 4번의 회의를 진행하였으며, 2015년에는 2번의 회의를 개최하였다. 2015년 회의 개최 횟수가 감소한 것은 국무총리 교체 전후로 회의 개최가 쉽지 않았기 때문이다. 전체적으로 최근 5년 동안 사회보장위원회는 매 분기에 1회씩 회의를 개최하는 것을 관례화하고 있다. 위원회에 안건을 상정하여 심의·조정을 하기 위해서는 전문위원회와 실무위원회를 거쳐야 한다. 실무위원회 개최 횟수는 위원회 개최 횟수와 동일한 것이 일반적이다. 반면에 전문위원회는 안건에 따라 2~10번의 회의를 한다는 점을 고려하면, 전반적으로 사회보장위원회의 심의·조정 기능은 활성화되었다고 평가할 수 있다.

112 사회보장정책 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안 연구

〈표 4-9〉 사회보장위원회 본위원회 회의 및 안건 현황

차수	날짜	안건
1차	13. 5. 14.	2013년도 사회보장위원회 운영 계획 맞춤형 복지를 위한 기초생활보장제도 등 개편 방향(기본방향) 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축 방향(기본방향)
2차	13. 6. 26.	4대 증증질환 보장강화 계획
3차	13. 7. 30.	사회복지담당공무원 처우개선 방안 하절기 취약계층 보호대책(보고 사항) 노인 일자리 확충 종합계획(안)
4차	13. 9. 10.	기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편 방안 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축 방향 복지사업 조정연계 추진 현황(보고사항)
5차	13. 12. 24.	근로빈곤 예방을 위한 고용-복지 연계정책 강화 방안 복지사업 기준 표준화 방안 복지사업 조정연계 추진 현황
6차	14. 1. 28.	중장기 사회보장 재정추계 사회보장통계 종합관리 추진 결과 및 '14년 계획 사회보장위원회 "14년 운영계획(서면보고)
7차	14 .5. 14.	복지 사각지대 발굴 및 지원 종합대책(안) 사회보장사업 현황 및 관리 방안 문화복지 정책 추진 현황
8차	14. 7. 28.	사회보장제도 조정연계 및 관리강화 방안 신설변경 사회보장제도 협의조정 추진 현황
9차	14. 10. 29.	자가가구에 대한 주거급여 개편 방안 노인학대 방지 종합대책 사회복지담당 공무원 확충 및 관리 방안 우리나라 사회보장 위상 및 중장기 정책 방향 사회보장위원회 활성화 방안
10차	15. 8. 11.	제2기 사회보장위원회 운영계획 지방자치단체 유사중복 사회보장사업 정비 추진 방안 에너지 바우처 시행계획 2015년도 주요 시책 시행계획 신설변경 사회보장제도 협의조정 추진 현황
11차	15. 11. 11.	사회보장위원회 기능 강화 방안
12차	16. 2. 3.	사회보장위원회 2016년 운영계획 읍면동 복지 허브화 추진계획 제1차 노숙인 복지 종합계획(안)(보고), 노숙인 종합계획(별첨) 사회보장 시행계획 추진 실적 평가 사회보장 통계 종합 관리
13차	16. 5. 30.	1차 사회보장계획의 2016년도 시행계획 2016년도 시·도 지역사회보장계획 연차별 시행계획

차수	날짜	안건
14차	16. 12. 27.	읍면동 복지 허브화 주요 성과 및 향후계획 맞춤형 기초생활보장제도 개편 추진 성과 및 향후 계획 중장기 사회보장 재정추계 제1차 사회보장기본계획 중간점검 및 2015년 시행계획 추진 실적 평가 2015년 지역사회보장계획 시행 결과 평가 2016년도 사회보장 신설변경 협의 실적
15차	17. 4. 27.	2017년 사회보장위원회 운영 계획 사회보장위원회 운영규정 일부 개정안 1차 사회보장기본계획 2017년 시행계획 사회보장통계 종합관리 추진 결과 및 2017년 운영계획 2016년 사회보장제도 기본평가 결과

15차례 회의를 통해서 심의·조정을 한 51개 안건 중 8개 안건은 사회보장위원회 자체의 운영에 대한 내용이다. 27개 안건은 사회보장기본법에 명시된 위원회의 심의·조정 대상이 되는 내용이며, 그리고 16개 안건은 법률에 명시된 것은 아니지만 위원회의 심의·조정이 필요하다고 판단하여 위원장이 심의에 부치는 사항이다. 18개 안건에 해당하는 것으로는 노인 일자리 확충 계획, 기초생활보장제도 맞춤형 급여체계 개선, 고용·복지 연계정책 강화, 문화복지 정책 추진, 주거급여 개편 방안, 에너지 바우처 시행계획 등이 있다.

두 번째 협의·조정 기능은 사회보장제도의 변동과 관련이 있으며, 협의 기능과 조정 기능으로 구분할 수 있다. 협의 기능은 사회보장기본법 제26조에 따라 '중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부장관과 협의'하는 것을 의미한다. 여기에서 보건복지부 장관은 중앙행정기관의 장이 아닌 사회보장위원회 부위원장으로서 위원회 운영의 실질적 책임자를 의미한다고 볼 수 있다. 신설·변경 사회보장제도에 대한 조정 기능은 협의가 이루어지지 않은 경우에 사회보장위원회가 안건을 심의하

여 처리에 대한 결정을 하는 것을 의미한다.

사회보장위원회의 협의·조정 기능은 개별 사회보장제도와 국가 사회보장체계의 정합성을 유지하고, 중앙정부와 지방자치단체가 시행하고 있는 사회보장사업의 연계를 통하여 조화로운 체계를 구축하려는 의도를 갖는다. 동시에 사회보장 업무의 담당자와 정책 결정자가 해당 사회보장제도의 내용과 대안을 폭넓게 검토·분석하여 사회보장제도 신설·변경의 타당성, 투입 자원과 사업의 기대효과, 기존 사회보장제도와의 관계, 전달체계 및 재정에 미치는 영향 등을 검토함으로써 적절한 정책 대안을 선택할 수 있도록 하는 것이다. 또한 효과가 분명하지 않은 제도, 유사·중복으로 인한 불필요한 재정지출을 초래할 수 있는 사업, 기존 사회보장제도에 부정적 영향을 주는 제도 등의 신설·확대를 억제함으로써 사회보장 급여의 중복, 편중, 누락을 방지하려는 목적을 갖는다.

신설·변경 사회보장제도에 대한 협의·조정 기능은 2013년 이후 안건의 지속적으로 증가하고 있으며, 2015년과 2016년에 전년도에 비해 급격하게 증가하였다. 협의·조정 안건은 2013년 61건, 2014년 81건, 2015년 361건, 그리고 2016년 1071건이었다. 협의·조정 안건의 제출 기관 현황을 보면, 시·군·구 기초자치단체가 1167건 (74.1%)으로 가장 많았으며, 다음으로 시·도 광역자치단체 319건(20.3%), 중앙행정기관 88건(5.6%)의 순서로 나타났다.

〈표 4-10〉 신설·변경 사회보장제도 협의·조정 안건의 연도별 현황

(단위: 건, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	합계
중앙부처	30 (49.2)	14 (17.3)	13 (3.6)	31 (2.9)	88 (5.6)
광역자치단체	18 (29.5)	21 (25.9)	89 (24.7)	191 (17.8)	319 (20.3)
기초자치단체	13 (21.3)	46 (56.8)	259 (71.7)	849 (79.3)	1,167 (74.1)
합계	61 (100)	81 (100)	361 (100)	1071 (100)	1574 (100)

2016년 협의·조정 안건 1071건 중 제도의 신설은 64.0%(685건)이며, 기존제도의 변경은 36.0%(386건)이다. 협의·조정 안건의 내용을 해당 사회보장제도의 대상자별로 구분한 결과 보훈 대상자가 전체 1071건 중 191건(17.8%)으로 가장 많았다. 다음으로 태아(산모) 168건(15.7%), 노인 147건(13.7%), 빈곤층 133건(12.4%), 장애인 113건(10.6%)의 순이다. 반면에 청·장년 21건(2.0%), 영유아 46건(4.3%), 여성·가족과 기타 대상자가 각각 81건(7.6%)으로 나타났다.

협의·조정 안건의 내용을 지원 목적에 따라 구분한 결과 2016년 협의·조정 안건 1071건 중 사회적 보상 191건(17.8%)으로 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 기타 178건(16.6%), 출산지원 165건(15.4%), 성인 돌봄 115건(10.7%), 보건의료 108건(10.1%)의 순이다. 반면에 보육과 고용(실업)이 각각 45건(4.2%), 소득빈곤 66건(6.3%), 주거(에너지) 67건(6.3%), 교육 91건(8.5%) 등이 상대적으로 낮은 빈도를 보였다.

2017년 1월을 기준으로 2013~2016년 동안 협의·조정을 진행한 안건의 처리 결과는 〈표 4-11〉과 같다. 전체 1574건 중 20건을 제외한 1554건의 협의·조정을 완료하였으며, 전체 안건의 64%인 1007건에 대해서는 별다른 이견 없이 신설 또는 변경에 대해서 동의하였다. 다음으로 협

의·조정을 하지 않고 자체적으로 판단하여 추진하도록 안전을 반려한 경우가 200건(12.7%), 그리고 안전의 내용을 변경하거나 보완하여 협의를 완료한 경우가 172건(10.9%), 사회보장제도의 신설 또는 변경에 대해서 동의하지 않은 경우가 105건(6.7%), 그리고 안전을 제출한 기관이 자체적으로 철회한 경우가 70건(4.4%)으로 나타났다.

〈표 4-11〉 신설·변경 사회보장제도 협의·조정 결과(2017.2. 기준)

(단위 : 건, %)

협의 결과	2013	2014	2015	2016	합계
동의 (수용)	53 (86.9)	53 (65.4)	219 (60.7)	682 (63.7)	1007 (64.0)
부동의 (불수용)	2 (3.3)	22 (27.2)	47 (13.0)	34 (3.2)	105 (6.7)
변경보완 (대안권고)	3 (4.9)	0 (0)	22 (6.1)	147 (13.7)	172 (10.9)
반려	3 (4.9)	6 (7.4)	52 (14.4)	139 (13.0)	200 (12.7)
철회	0 (0)	0 (0)	18 (5.0)	52 (4.9)	70 (4.4)
진행중	0 (0)	0 (0)	3 (0.8)	17 (1.6)	20 (1.3)
합계	61 (100)	81 (100)	361 (100)	1071 (100)	1574 (100)

심의·조정 기능과 더불어 협의·조정 기능이라는 제도적 장치를 통해 사회보장위원회 정책 총괄·조정 기능은 급격하게 확대되었다. 심의·조정 기능과 사회보장기본계획을 매개로 하는 정책조정은 간접적 개입과 조율이라는 속성이 있다. 반면에 사회보장제도의 신설 또는 변경에 대한 협의·조정 기능은 직접적 개입과 협상에 의한 동의라는 특징을 갖는다. 협의·조정 안전의 급격한 증가는 사회보장위원회의 정책조정이 활성화된

결과로 이해할 수 있으나, 이는 외형적인 측면에 국한되며 내용적으로 실질적인 의미의 정책조정을 수행했는지는 미지수이다.

협의를·조정 기능은 사업 단위로 이루어지는데, 사업의 내용을 보면 예산 편성체계에서 정책사업, 단위 사업이 아니라 세부 사업이거나 많은 경우 세부 사업 이하의 내역에 해당한다. 결국 신설·변경 사회보장제도에 대한 협의·조정은 미시적 조율에 국한되며, 제도 간 관계 또는 사회보장체계에 대한 조정은 아니다.

협의·조정 기능이 제한적 효과를 갖는 또 다른 측면은 중앙행정기관이 담당하는 사회보장제도에 대한 협의·조정이 사실상 부재하다는 점이다. 중앙행정기관의 경우 기존의 정책결정체계에 따라 사회보장제도를 신설 또는 변경한다. 구체적으로 제도의 신설과 변경을 위해서 자체적인 검토·분석은 물론 관계 부처 협의, 관련 위원회의 심의, 국무회의, 예산 확보를 위한 예산 부처와의 협의 등을 거쳐 진행한다. 이 과정에서 국무총리 이상의 정책 결정권자가 주재하는 회의 또는 위원회에서 논의하여 결정한 사항에 대해서 사회보장위원회의 협의·조정 기능은 구조적 한계에 직면한다.

사회보장위원회의 협의·조정 기능은 중앙행정기관이 담당하는 사회보장사업에 대해서 별다른 영향력이 없는 반면에 지방자치단체 사회보장사업에 대해서는 상당한 영향력을 갖는다. 이러한 맥락에서 사회보장위원회의 협의·조정은 지방자치단체가 자체 재원으로 시행하는 사회보장사업에 대한 통제 장치로 해석되는 경우가 빈번하고, 이는 자치권의 침해라는 본질적 문제를 야기한다. 지방자치단체의 반발이 커지면서 협의·조정 기능의 폐지를 주장하기도 하고, 행정소송이나 위헌심판청구 등 사법부의 판단을 요구하고 있는 실정이다.

3. 시사점

사회보장위원회와 저출산·고령사회위원회의 사례에서 알 수 있듯이 정책의 총괄·조정을 담당하는 위원회 조직의 기능과 역할은 최고 정책 결정권자 또는 위원장의 인식과 태도에 의해서 좌우된다. 사회보장기본법 개정에 따라 사회보장위원회의 역할과 기능이 강화된 것은 사실이나 이와는 별도로 최고 정책 결정권자의 관심 표명이 중요한 계기가 되었다. 사회보장위원회 위원장으로 위원회의 운영을 총괄하는 것은 국무총리이나 2013년에서 2017년 상반기 동안에 개최된 15차례 회의 중에서 2차례는 대통령이 주관하였다. 협의·조정 기능의 강조와 위원회의 활성화에 대한 대통령의 언급은 이후에 사회보장위원회의 기능과 역할 강화에 가장 중요한 근거가 되었다.

최고 정책 결정권자의 관심, 위원회의 업무와 역할에 대한 법적 근거 마련에도 불구하고 사회보장위원회의 정책 총괄·조정 기능은 구조적 제약을 노정하였다. 우선 위원회의 조직적 편제의 이중적 구조의 문제가 있다. 사회보장위원회는 국무총리 소속이고, 위원장은 국무총리가 담당한다. 반면에 위원회의 실무기구인 사무국은 위원회 또는 국무총리실이 아닌 보건복지부에 설치되어 있고, 이로 인하여 사회보장위원회는 국무총리 소속이 아닌 보건복지부 장관 소속 기구로 해석되는 경향이 있다. 따라서 사회보장위원회의 심의·조정과 협의·조정을 통해 다른 중앙행정기관의 사회보장정책을 조정하는 것은 한계를 노출하였다. 또한 사회보장위원회의 정책조정 기능은 국무회의를 포함한 행정부 내부의 다양한 의사결정체계와 다른 위원회의 기능과 중첩되어 있으며, 예산 부처의 예산 편성권 등의 기존 정책조정 기능과 경합하는 양상을 보인다. 따라서 사회보장위원회의 정책조정 기능이 제대로 작동하기 위해서는 외형적인 측면

에서 법률 규정만으로 부족하며, 기존의 정책결정체계와의 조화와 연계를 고려하여 위원회 고유의 역할과 기능을 정립하는 것이 핵심이다.

사회보장위원회의 정책조정 기능은 주로 지방자치단체의 사회보장사업에 대해서 효과를 나타내고 있다. 그러나 현행 지방자치단체가 수행하는 사회보장사업에서 절대적인 비중을 차지하는 것은 국비보조 방식에 따른 중앙정부 사회보장사업이다. 지방자치단체 자체 재원으로 시행하는 사회보장사업은 전체 사업의 10% 미만으로 지방자치단체 사회보장사업에 대한 사회보장위원회 정책조정 기능은 범위가 제한적이다. 또한 지방자치단체 사회보장사업에 대한 사회보장위원회의 협의·조정은 자치권 침해라는 논란을 야기하고 있다. 결국 사회보장위원회의 정책조정 기능은 지방자치단체가 아닌 중앙행정기관의 사회보장사업에 초점을 두는 것이 타당할 것이다.



제 5 장

사회보장정책과
정책조정기제의 개선 대안

제1절 정책조정 현황과 개선의 방향성

제2절 정책조정기제 개선을 위한 대안



5

사회보장정책과 << 정책조정기제의 개선 대안

제1절 정책조정의 현황과 개선의 방향성

1. 현황 분석과 개선 방안 도출을 위한 전문가 회의

본 연구는 사회보장정책의 조정기제(coordination mechanism) 개선 방안의 모색과 제시를 목적으로 한다. 이를 위해서 정책조정에 대한 선행 연구, 외국 사례, 그리고 정책사례 분석을 통해 정책조정의 현황 및 문제점, 개선 방안 마련을 위한 시사점 등을 정리하였다. 추가로 정책조정에 대한 관련 전문가와 공무원들의 인식과 의견을 정리하였다. 이를 통해서 정책조정기제의 개선 방안의 실효성을 제고하고자 하였다.

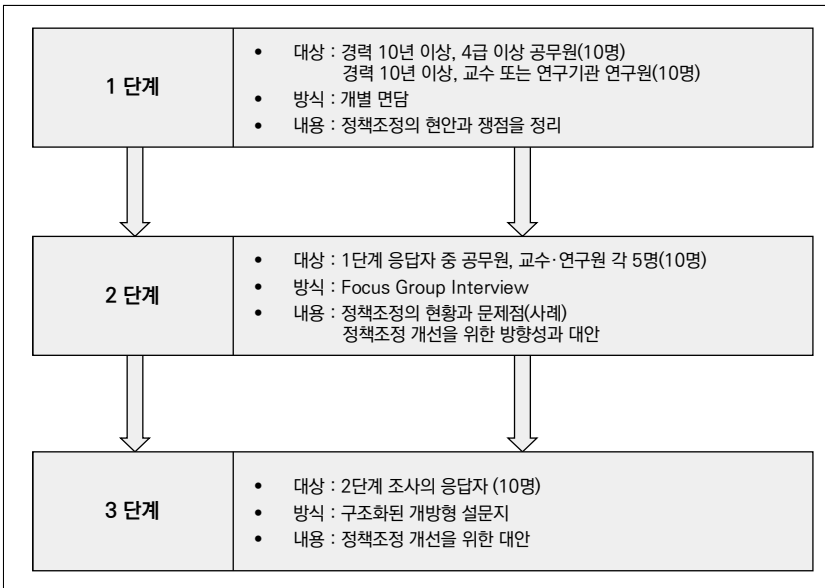
전문가와 공무원들의 인식 조사와 의견 수렴은 FGI(focus group interview)를 중심으로 진행하였다. 조사 대상의 선정은 우선 전문가의 경우 사회보장정책 분야의 연구자 또는 대학교수로 최소 10년 이상의 경력을 가진 사람으로 하였다. 공무원의 경우 중앙부처에서 사회보장정책 업무를 담당하는 4급 이상 공무원으로 10년 이상의 경력을 가진 사람으로 하였다.

조사는 3단계로 구분하여 진행하였으며, 첫 번째 단계는 전문가와 공무원을 각각 10명씩 선정하여 개별 면담을 진행하였다. 개별 면담의 내용은 사회보장정책의 정책결정 과정, 부처 간 협의, 총리실과 대통령실의 역할 등 정책조정 전반에 걸쳐 자유로운 논의를 하였다. 논의를 통해서 사회보장 영역의 정책조정에 관한 주요 쟁점과 현안을 정리하였다.

두 번째 단계는 개별 면담을 한 전문가와 공무원 중에서 각각 5명을 선정하여 FGI를 실시하였다. FGI는 개별 면담에서 정리된 쟁점과 현안에 대해서 현황, 문제점, 그리고 자신들의 인식 내용을 중심으로 진행하였다. 또한 문제를 해결하기 위해 필요한 노력, 대안, 그리고 지향성 등에 대한 논의를 진행하였다.

세 번째 단계는 FGI에 참여한 사람들에게 구조화된 설문문을 통해 정책 조정의 현황, 문제점, 개선 방안에 대한 의견을 조사하였다. 설문문은 개별 면담과 FGI를 통해서 정리된 쟁점과 항목에 대한 개방형 질문으로 구성하였으며, 특히 개선 방안에 대한 내용에 초점을 두었다.

[그림 5-1] 전문가 조사의 방법과 절차



전문가와 공무원을 대상으로 진행한 개별 면담, FGI, 개방형 설문을 종합하여 정책조정의 현황과 이를 개선하기 위한 대안 모색에 관련된 내용을 정리한다. 이를 통해서 정책조정의 현황, 개선의 방향성, 그리고 개선 방안을 모색하여 제시하고자 한다.

2. 정책조정의 현황과 문제점

정책 결정과 조정의 출발점은 해당 정책에 대한 체계적인 분석과 검토이다. 부처 간 협의 또는 부서 간 협의를 통해서 이루어지는 정책조정에서 해당 정책에 대한 체계적인 분석이 되지 않고, 이로 인하여 정책조정을 어렵게 하는 원인이 된다. 모든 전문가와 공무원들은 정책조정과 정책분석이 체계적으로 이루어지지 않는다고 보고 있으며 부정적 인식이 강했다. 특히 정책분석이 체계적으로 이루어지지 않는 가장 큰 이유는 '전문성 부족'이 원인이라고 제시하고 있다. 이와 더불어 정책분석을 위한 '정보 부족' 역시 중요한 이유로 지적되었다. 이 밖에 부처 간 정책조정을 위해서는 정책방향에 대한 공감대 형성이 부족하고, 정책의 우선순위에 맞게 정책을 분석하지 못하는 데 기인한다고 보는 소수 의견이 있었다.

부처 간(또는 부처 내, 실·국 간) 협의를 통한 정책조정에서 가장 어려운 사안은 응답자의 절대 다수가 '관할권'을 들고 있다. 그리고 '정책방향'과 관련된 사안, '예산 확보와 배분' 사안이 그 뒤를 이어 높은 비율의 응답을 보였다. 그리고 부처 간(또는 부처 내, 실·국 간) 정책 조정이 어려운 이유로 가장 많이 지적되는 것은 '부서(실·국), 부처의 이기주의'를 들고 있다. 그다음으로 '정책결정 과정 및 방식의 폐쇄성'과 '정책조정 담당 기구의 역할 미흡'도 함께 지적되고 있다. 이에 반해 소수의 전문가들은

부처 또는 부서의 이기주의보다는 ‘각 부서(실·국), 부처의 정책 방향성 차이, 정책 간 우선순위 배분 및 판단의 차이’가 발생하기 때문임을 설명하고 있다.

부처 간(또는 부처 내, 실·국 간) 정책조정에서 참여한 주체들의 책임성에 대해서 응답자들은 다소 상반된 의견을 제시하고 있다. 책임성이 ‘명확하지 않다’는 의견과 ‘어느 정도 명확하다’의 의견으로 나뉘고 있다. 특이한 점은 공무원들은 ‘명확하지 않다’는 의견이 우세한 반면에 전문가들은 ‘어느 정도 명확하다’는 의견을 제시하고 있어 공무원들의 부정적 인식이 높다. 전반적으로 정책조정에서 책임성은 다소 부정적 의견이라고 할 수 있다.

부처 간(또는 부처 내, 실·국 간) 정책조정에서 담당 실무자의 의사와 반한 정책결정이 빈번하다는 점을 인정하고 있다. 실무자의 의사와 상이한 정책결정이 이루어지는 것이 부정적인 현상이라고 보기는 어렵다. 그러나 해당 정책에 대한 가장 많은 관심과 정보를 가지고 있는 실무자의 의견·의사와 상이한 결정이 된다는 것은 부처 간(부처 내 부서 간) 협의와 조정은 실무자 수준이 아닌 중간관리자 이상의 수준에서 이루어진다는 것을 의미한다. 즉 정책조정은 부서 책임자 또는 상위 수준의 결정권자가 담당하는 업무라 할 수 있다.

정책조정은 합리적 의사결정, 정책의 문제점을 해결 또는 완화하기 위한 노력으로 그 결과에 대해서는 합리적 기대를 반영한다. 그러나 정책조정 결과는 협의 당사자(기관)의 권한과 위상 차이를 반영하고 있다는 점을 지적한다. 부처 간 협의에서 개별 부처가 보유한 권한(자원)의 차이가 정책조정의 결과를 결정한다는 것이다. 이러한 문제가 전형적으로 나타나는 사례로 예산 담당 부처와의 협의를 들고 있다. 관련 부처와의 협의 또는 국무총리실의 조정을 통해 결정된 정책에 대해서 재원이 부족하다

는 이유로 정책이 축소되거나 변질되는 경우가 빈번하다는 것이다. 또한 부처 이상 수준의 기관 예를 들어 총리실과 대통령실이 개입하는 경우 부처 간 협의를 통한 정책조정이 무력화되는 경우도 빈번하다는 것이다.

부처 간 권한과 위상 차이, 수직적 정책조정기구의 우월적 권한은 정책조정에서 비공식적 조정수단에 대한 선호로 연계된다. 부처 간(또는 부처 내 부서 간) 정책 조정 시 갈등이 발생할 경우에 문제를 해결하기 위하여 '공식적 정책조정 수단을 이용'하는 경우보다 '공식적·비공식적 정책조정 수단을 모두 이용'하는 경우가 많다는 것이다. 다만 '비공식적 정책조정 수단만을 이용'하거나 '독자적으로 추진한다'는 언급이 없다는 점에서 비공식적 조정 수단은 공식적 조정 수단을 보완·보충하기 위한 의도에서 활용되며, 공식적 정책조정 수단만으로는 부족하다는 것을 시사한다. 부처 간, 부서 간 공식적인 조정과 함께 개인적 친분 등 인간관계를 통한 비공식적 조정의 중요성이 있기 때문으로 보고 있다. 공식적 수단(회의, 보고 자료 등)을 우선 이용하여 협의를 진행하더라도 갈등이 지속될 경우 이해단체, 언론 등 비공식적 수단을 활용해 우호적인 정책 여건을 조성할 수 있음을 언급하고 있다.

반면에 '공식적 정책조정만을 수단'을 강조하는 입장은 공식적 수단과 비공식적 수단이 구체적으로 어떤 것을 의미하는지 분명하지 않고, 공식적인 정책조정 수단이 잘 갖추어져 있는 상황에서 이를 잘 활용하면 된다는 것이다. 부처 간 정책조정은 실무자 선에서 협의를 진행하고, 이견이 나타날 때 상위직급 협의 등 순차적으로 진행하는 것이 일반적이다. 부처 간 수평적 협의 이외에 정부 내 국무총리실이나 대통령실을 통해 정책조정이 이루어지고 있다. 따라서 현재 존재하는 조정기구 및 부처가 제 역할을 하면 된다고 보고 있다. 또한 비공식적 수단의 활용은 정책의 투명성을 저해할 수 있으며, 문제가 발생하는 경우에는 비공식적 수단 그 자

체가 쟁점화될 수 있다는 점에서 모든 정책은 투명하게 공식적인 수단을 활용하여 추진하는 것이 필요함을 지적하고 있다.

부처 간(또는 부처 내, 실·국 간) 정책조정 과정에서 이해관계 집단의 참여에 대해서 공무원과 전문가들은 ‘전면적인 참여’보다 ‘필요에 따라 참여’라는 다소 유보적인 입장을 보이고 있다. 이해관계 집단의 참여에 대해서는 원칙적으로 필요하지만, 참여 방식이나 정도에 대해서는 신중한 판단이 필요하다는 것이다. 이해관계자의 정책 문제에 대한 이해와 입장을 각자 청취함으로써 부처 이기주의 또는 실국 간 칸막이를 극복하는데 어느 정도 도움이 되기 때문으로 보고 있다. 아울러 사안에 따라 이해관계자의 의견 조정에 중요한 시사점을 줄 수 있다고 지적한다.

반면에 이해관계 집단의 경우 정책에 대한 이해도와 정보력의 차이가 발생하기 때문에 정책조정 과정에 참여하는 것이 필요하지만, 이로 인하여 해당 집단의 이익을 위한 정책으로 결정될 가능성이 높다는 점에서 이에 대한 고려가 필요함을 지적한다. 특히 이해관계자의 정치적 능력에 따른 정책 반영의 문제, 해당 정책을 충분하게 이해하고 결정하는 합리성의 한계가 있기 때문에 고려해야 한다고 보고 있다. 또한 이해관계 집단의 참여는 경우에 따라서 정책결정과 집행 과정에서 비효율성을 발생할 우려가 있음을 제기한다. 동일한 맥락에서 사안에 따라 이해관계자 간의 이해관계의 상충이 있는 경우에는 참여를 배제하는 것이 타당하다는 것이다. 그리고 마지막으로 이해관계자(집단)의 정확한 의사 파악을 위해 참여의 기회는 부여하되 지나친 참여는 정책 결정의 왜곡을 가져오므로 공정한 참여 기회를 제공할 필요가 있음을 지적한다.

공무원 응답자 중 소수는 이해관계 집단의 참여를 반대하는 의견을 제시하고 있는데, 그 이유로 이해관계 집단에 의한 정책 왜곡의 가능성이 높고, 이해관계 집단을 모두 참여시키기 어려운 현실적 문제, 그리고 무

엇보다 이해관계 집단 중 목소리와 집단의 힘이 큰 곳만 참여할 가능성이 높다는 데 문제가 있음을 지적한다. 따라서 참여보다는 그들과의 소통을 통해 지속적으로 의견을 청취하는 것이 필요하다고 제시하고 있다.

3. 정책조정 개선의 방향성과 대안 모색

부처 간 협의와 같은 정책조정 필요성은 부처별 또는 부서별로 '상이한 정책 지향성'과 '정책 우선순위의 불일치'에서 비롯된다고 보고 있다. 정책 지향성과 우선순위의 문제는 정책조정이 필요한 구조적 원인을 의미하는 것이며, 여기에 '부처 간 유사중복 기능', '불분명한 관할권', '정책결정권의 집중화', '조정기능 미흡' 그리고 '조정기구 결여' 등의 원인이 더해져서 정책조정의 필요성이 커진다.

부처 간 정책조정에서 가장 선호하는 방식은 '국무총리에 의한 정책조정'이며, 다음으로 '국무회의에 의한 정책조정', '관계장관회의에 의한 정책조정'의 순으로 의견을 제시하고 있다. 반면에 '부총리에 의한 정책조정', '위원회 조직' 또는 '정책조정 전담기구 활용'에 대해서는 부정적인 의견이 지배적이었다.

국무총리에 의한 정책조정을 선호하는 이유는 현행 체계에서 국무조정실은 공식적으로 정책조정을 담당하는 기구이기 때문이다. 정책조정을 전담하는 기관(구)을 별도로 신설할 수 있겠으나, 이는 기능의 중복이 발생할 수 있다는 점에서 국무조정실이 현재의 역할과 기능을 유지하면서 보완하는 것이 중요하다. 부처 간 정책조정에서 대통령, 국무총리 수준에서 결정이 필요한 경우도 있으나, 대부분의 사안은 부처 간 실무적 조정을 거쳐 합의된 내용을 국무(차관)회의에서 의결하는 형태로 진행된다. 따라서 국무조정실에 의해서 실질적인 조정이 이루어질 수 있도록 기능

을 재설정할 필요가 있으며, 일련의 프로세스를 체계화할 필요가 있다는 것이다.

국무총리에 의한 정책조정을 선호하는 또 다른 이유로 부처 간 이해관계와 정책 수혜자의 차이로 수평적 정책조정체계를 통해 정책조정을 원활하게 추진하기 어렵고, 따라서 부처 이상 수준의 상급기관에 의한 조정이 가장 효과적이기 때문이다.

반면에 관계장관회의와 같은 수평적 정책조정을 선호하는 것은 부처 간 협의가 필요한 대부분의 사안은 행정부 내 유사중복 기능이 존재하고, 이에 대한 조정을 위해서는 당사자인 개별 부처들의 협의가 우선되어야 하기 때문이다. 또한 현행 정책조정체계하에서 주요 사안의 결정이 수평적 관계보다는 특정 부처에 의사에 의하여 주도되는 사례가 많기 때문으로 보고 있다. 따라서 부처 간 협의가 우선되어야 할 필요가 있으며, 그 단계에서 해결이 안 되었을 경우에 한하여 수직적 정책조정 기능에 의존할 수 있다는 것이다.

‘위원회 조직’ 또는 ‘정책조정 전담기구’에 대한 선호도는 낮으나, 제한적으로 필요성을 인정하고 있으며, 위원회 또는 정책조정 전담기구는 국무조정실의 대체재로 인식하는 경향이 있다. 부처 간 정책조정 사안이 부처의 핵심 이익과 관련되는 경우에 협의가 이루어지지 않으며, 이 경우 중립적인 역할과 기능을 수행하는 위원회가 효과적일 것이라는 판단을 하고 있다.

현행 정책조정체계를 개선하기 위한 과제와 관련하여 부처 내 조정기제, 수직적 정책조정기제, 수평적 정책조정기제 그리고 위원회의 역할 재설정의 4가지 주제로 구분하여 논의하였다.

부처 내 정책조정을 위한 개선과제로 가장 먼저 부처의 ‘기획조정실의 역할 강화’를 제시하고 있다. 기획조정실은 주요 정책의 총괄·조정, 주요

현안 과제의 조정 및 갈등관리 등의 업무를 담당하고 있으나, 부처 내 정책조정을 담당하고 있지 않으며, 주로 국회 업무(입법 지원)와 부처 간 협의와 관련된 회의체 업무를 담당하고 있다. 부처의 기획조정실의 역할과 기능이 제한되고 있다는 점에서 ‘부처 내 정책조정을 위한 회의체 운영’, ‘부처 내 정책조정 기능 수행을 위한 공식기구 및 전담부서 신설’의 필요성을 제기하고 있는 것이다.

수직적 정책조정 기능의 개선 과제로 응답자 모두는 ‘책임총리제’의 정착이 중요하다는 점을 강조한다. 책임총리제의 내용은 대통령실과 국무총리실의 역할 명확화와 분담 체계를 의미한다. 그리고 이와 더불어 ‘정책결정과 조정의 최종 권한을 갖는 대통령이 중심이 되어 관련 중앙행정기관의 책임자가 참여하는 회의체 운영 방식’도 제기된다. 그리고 ‘관계장관회의’의 재편을 통한 정책조정 개선’에 대한 소수의 의견이 제시되고 있다.

수평적 정책조정 기능을 위한 개선 사항으로는 ‘부처 간 회의체를 통한 정책조정 및 결정’이 다수의 의견으로 제시되고 있으며, ‘부처 간 예산편성권의 분화’도 소수의 의견을 제시되고 있다.

마지막으로 정책조정을 위한 위원회 조직의 개선사항에서는 ‘정책조정을 위한 위원회의 개방성과 민주적 합의 문화의 조기 정착’이라는 차원에서 지적되고 있다. 그리고 ‘위원회 구성원의 핵심 역량 강화 및 전문성 확보’ 역시 주요 개선 사항으로 지적된다. 이와 더불어 위원회 조직이 실질적인 정책조정을 수행하기 위해서는 예산편성 등 이행 수단이 담보될 필요가 있으나, 현재 이에 대한 수단이 부재한 실정이기에 별도의 위원회 구성을 통한 조정 시 기능 중복으로 인한 옥상옥의 문제가 발생하지 않도록 역할 분담을 명확히 하고 실질적 권한을 부여해야 함을 제시하고 있다.

정책조정 개선에 위하여 부처 내 조정, 수직적 조정, 수평적 조정, 그

리고 위원회 조직 등으로 구분하여 검토하였다. 이러한 개별적 개선 과제를 통합하여 종합적 개선 방안에 대한 논의는 매우 이질적 방향성을 갖는다. 개별적 수준에서 개선 과제가 타당한 경우에도 개선 과제를 종합하는 경우에 상충되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 사회보장정책 영역에서 정책조정 개선 방안에 대하여 자유로운 의견을 제시하도록 하였다. 정책조정 기능의 강화와 개선을 위하여 응답자들이 제시한 다음과 같다.

“현재 실질적으로 정책을 조정하는 메커니즘은 매우 미흡하며, 따라서 정책조정 기능의 강화 필요성이 인정된다. 문제는 실제로 청와대, 국무조정실 등은 최종적으로 책임을 지고 결정하려고 하지 않는 경향이 있으며, 오히려 부처 간에 자발적으로 조정하기를 바라는 경우가 허다한 상황이다. 이렇기 때문에 실제 부처 간 힘겨루기, 예산편성 권한이 있는 재정당국의 입김이 상당히 반영될 수밖에 없는 구조에 있다. 그러므로 조정 수단과 메커니즘을 만든다면 책임을 지고 결정할 수 있는 결정에 대한 책임성, 이행수단이 확보가 무엇보다 선행되어야 한다고 판단된다. 아울러 별도의 위원회 조직을 둔다고 하더라도 위원회의 특성상 책임 있는 역할을 하기 어려우며 이행수단도 제대로 마련되기 어렵기 때문에 국정과제 등 정책 방향을 잘 이해하고 책임질 수 있는 청와대를 중심으로 결정이 이루어져야 할 필요성이 있다고 지적한다. 그리고 국무조정실에 권한과 책임이 담보된다면 이에 대한 논의도 가능하다고 보고 있다.”

“부처 간 정책조정을 위해서는 수직적 정책조정체계를 확립하여야 하며, 특히 경제부총리와 사회부총리가 각각 경제 관련

부처들과 사회 관련 부처들에 대한 정책 조정자 역할을 수행할 수 있도록 그 기능이 강화되어야 한다. 그리고 경제 분야와 사회 분야 간의 정책조정이 필요한 경우에 국무총리실이 정책 조정자 역할을 수행하여야 한다. 아울러 사회적 합의기구로 설립된 위원회의 원활한 작동을 위해서는 정부가 일방의 이해관계자 입장을 편드는 것이 아니라 공익적 견지에서 중립자적 역할이 매우 중요하다.”

“사회부총리를 중심으로 실질적 권한을 갖도록 하며 유명무실한 위원회를 없애고 숙의민주주의를 적절히 활용해야 한다고 보고 있다.”

“수직적인 정책조정 기능의 강화와 함께 조정위원회 등 조정 전담기구 마련을 통한 정책조정도 가능할 것이다. 그러나 무엇보다도 조정 결과의 이행을 담보할 수 있는 행정적, 재정적 권한이 함께 부여되어야 할 것이다.”

“부처의 위상과 힘의 논리가 패배하고, 조직의 이기주의가 아닌 토론에 기반한 민주적 합의 문화의 정착이 매우 중요하다.”

제2절 정책조정기제 개선을 위한 대안

1. 부처 내 조정 기능 강화

정책조정은 정책을 둘러싼 갈등을 완화하고, 보다 나은 정책 대안이나 집행 방식을 선택하는 일련의 노력으로, 정책 문제를 해결하는 주요한 수단이다. 이러한 맥락에서 정책조정은 정책의 결정과 집행을 책임지는 조직 단위에서 가장 빈번하게 이루어지고 있다. 국가 차원의 정책 결정은 개별 행정부처가 분야별 전문성과 소관 업무에 기초하여 장관의 책임하에 이루어지는 것이 일반적이며, 이는 개별 행정부처 차원에서 전문부처주의 확립과 장관의 책임 강화가 필요함을 의미한다.

전문부처주의 확립을 위해서는 우선적으로 부처 내 정책조정 기능의 강화가 필요하다. 정부 정책을 담당하는 실무자의 면담조사에서 확인된 내용으로 주목해야 할 점은 첫째 정책조정을 포함한 정책 결정과 집행은 담당 부서 중심으로 이루어지며, 부처 내 관련 부서 간 협의·조정은 간과되는 것이 일반적이라는 것이다. 둘째로 부처 내 정책 과정은 담당부서가 초안을 마련하고 수직적 결재선에 따라 논의하여 조정·결정되는 계서제(階序制) 방식으로 이루어지며, 부처 내 수평적 정책조정기구인 기획조정실(담당관)의 역할은 미비하다는 점이다. 이러한 지적은 개별 부처 차원의 정책조정이 활성화되지 못하였으며, 동시에 정책조정의 실효성에 의문이 있음을 의미하는 것이다.

개별 부처 내 정책조정 기능을 강화하는 방안은 운영적 측면과 제도적 측면의 두 가지로 구분할 수 있다. 가장 효과적인 정책조정 수단은 특정 정책과 관련이 있는 복수의 주체들이 참여하는 회의체 운영이다. 운영적 측면의 부처 내 정책조정 기능 강화는 기존에 운영하고 있는 회의체의 운

영 방식을 개선하는 것이다. 사회정책의 특성상 정책의 내용이 인적 서비스가 많고, 정책 대상자가 개인이기보다는 가구 단위인 경우가 일반적이다. 정책 대상자의 복합적 성격으로 인하여 특정 정책의 내용은 변경하거나 새로운 방식의 제도가 도입되는 경우 관련된 정책 및 서비스에 대한 검토와 조정이 필수적이다. 따라서 담당 부서와 수직적 계선 중심의 회의체 운영을 탈피하여 관련이 있는 모든 부서가 참여하는 회의체로 전환하는 것이다.

운영적 측면의 정책조정 기능 강화는 부처 및 부서의 책임자의 의사에 따라 좌우되는 인적 요인이 작용할 가능성이 높다. 또한 정책조정의 실효성은 부처 내 의사 결정자의 역량과 노력에 따라 상이할 수 있다는 점에서 부처 내 정책조정 기능 강화를 위한 제도화가 필요하다. 제도적 측면에 정책조정 기능 강화 방안은 정책조정을 담당하는 공식기구 또는 부서를 신설하는 것이다. 사회보장정책을 담당하는 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 등 3개 부처는 부처 내 정책조정을 담당하는 부서로 기획조정실과 정책기획관을 설치 운영하고 있다. 그런데 기획조정실 하부 조직을 보면 고용노동부와 여성가족부의 경우 별도의 정책기획 및 조정을 담당하는 전담 부서가 없다. 보건복지부의 경우 정책기획과 조정을 담당하는 부서가 있으나, 부처 간 정책조정 업무에 편중되어 있어서 부처 내 정책조정 업무는 결여되어 있는 것으로 판단된다. 제도적 측면에서 부처 내 정책조정 기능의 강화는 예산(편성) 업무와 정책기획·조정 업무를 구분하고, 정책기획·조정 업무를 전담하는 과(담당관) 수준의 부서를 설치하는 방안이다.

전문부처주의 확립과 개별 부처의 책임성 강화를 위해서는 관련 기간 연계성을 과도하게 강조하고, 기계적 통합에 국한되었던 대(大)부처주의를 극복하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 개별 부처 업무는 장관의

통솔 범위를 고려하여 부처 단위의 책임행정이 이루어지도록 소관 기능의 범위를 적정화하는 작업이 선행되어야 한다. 통솔 범위의 적정화는 정책 과정의 일관성 제고와 정책조정 수요의 감소로 연계될 가능성이 높다. 통솔 범위의 적정화를 위한 근본적인 방안은 사회보장정책 담당 부처를 포함한 중앙정부 전체 부처를 재편하는 것이나, 부처의 개편을 동반하지 않은 경우에도 소관 업무 및 통솔범위 적정화는 현재 개별 부처가 담당하고 있는 업무를 조정하는 것이다. 사회보장정책 영역에서 소관 업무와 기능 조정의 검토 대상은 여성가족부의 여성인력 개발과 고용부의 인력 개발, 장애인·고령자 등 취약계층에 대한 고용지원 서비스, 근로빈곤층(자활 포함)에 대한 복지·고용 연계 지원 서비스, 여성·가족, 다문화 가정, 아동·청소년, 노인 등 대상자별 사회서비스, 동일 연령계층을 대상으로 하는 보육과 유아교육 등의 영유아·아동 돌봄, 그리고 장기요양·방문간호와 같은 돌봄서비스, 사회서비스 제공 체계와 일자리 사업 등이다.

전문부처주의 확립과 더불어 사회보장정책 전반의 정책조정과 관련하여 보건복지부의 복수 차관 도입을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 보건복지부는 현재 보건의료, 공공부조, 사회보험, 사회서비스, 저출산·고령화 정책 등의 업무를 전담하고 있으며, 향후 이러한 업무들이 급격하게 증가할 가능성이 크다. 보건복지부 장관은 사회정책 전반의 정책총괄·조정이라는 선임 장관의 역할, 사회부처 관계장관회의 등의 회의체를 주관하는 책임을 수행해야 할 필요성이 있다. 또한 신사회 위협에 대한 대응, 저출산 현상과 인구 고령화 등 미래사회를 대비하기 위한 국가 프로젝트를 주도하는 부서로 확대될 것으로 예상된다. 향후 보건복지부는 업무 영역의 확장으로 인하여 장관의 통솔 범위가 확대될 것이며, 복수차관제 도입은 부처의 소관 업무와 장관의 통솔범위 적정화를 위한 방안이다. 또한 사회보장, 저출산, 고령사회 대비 등의 국가적 차원의 의제 설정(agenda

setting)과 정책 문제의 능동적 대응을 위해서는 특정 정책을 전담하는 차관보의 신설도 동시에 고려할 필요가 있을 것이다.

2. 수직적 정책조정기제의 개선 방안

수직적 정책조정기제란 정부 부처의 상위 기구가 갈등 문제 등과 같은 정책 문제를 권위적으로 조정하는 체계를 의미한다. 수직적 정책조정기제 개선의 핵심은 대통령실과 국무총리실의 이중적 정책조정을 통합, 또는 일원화는 방안이 핵심이다. 정책조정이란 기존 정책의 내용 및 집행에 대한 수정, 정책 결정에 대한 재결정이라는 점에서 정책 결정과 사실상 동일한 의미이며, 정책 결정의 한 유형에 해당한다고 할 수 있다.

대통령은 국가의 원수이며(헌법 66조), 정부의 수반으로서 법령에 따라 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독(정부조직법 11조)한다. 국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할하며(헌법 86조), 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독(정부조직법 16조)하는 역할을 담당한다. 헌법과 법률의 규정에 의하면 대통령과 국무총리는 정부 부처(중앙행정기관)에 대한 지휘·감독권을 모두 보유하고 있으며, 이로 인하여 정부 부처가 담당하고 있는 정책의 조정을 포함한 정책에 대한 의사 결정권이 대통령과 국무총리 모두가 갖게 된다.

정부 정책에 대한 총괄 및 조정체계 일원화는 대통령과 국무총리의 이중적 역할을 정리하는 하는 것이며, 근본적 해결 방안은 이중적 기능 중에서 어느 한쪽은 폐지하거나 하나의 체계로 통합하는 것이다. 그러나 이러한 해결 방안은 헌법의 개정을 전제로 한다는 점에서 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 수직적 정책조정체계의 일원화는 대통

령실과 국무총리실의 역할 명확화와 역할 분담의 차원에서 논의되어 왔다. 대통령실과 국무총리실의 역할 분담은 헌법과 법률에 대한 해석에서 출발한다. 헌법과 법률 규정을 근거로 대통령실은 직접적으로 개입하는 방식이 아니라 국무총리실을 통하여 중앙행정기관을 지휘·감독하는 방식이 적절하다는 것이며, 이는 책임총리제에 대한 근거가 된다. 이러한 방식은 국무총리실의 역할 확대를 전제하는 것이며, 책임총리제 정착을 통하여 국무총리실이 행정 부처에 대한 일상적 정책조정 권한과 책임을 맡도록 한다. 반면에 대통령실은 중앙행정기관에 대한 지휘·감독과 정책 조정은 국무총리실에 위임하고 국가를 대표하는 역할(국가안보, 외교 등), 국가의 장기발전 및 미래 전략과 같은 핵심 과제에 집중하는 것이 효율적인 방안이라는 것이다.

책임총리제의 정착은 국무총리실이 정책결정 및 조정자로서 확고한 위상을 갖고 정부 업무를 총괄함으로써 대통령에게 과도하게 집중되는 업무 부담과 정치적 책임이 경감될 수 있을 것이다. 국정 운영의 책임자로서 대통령의 국정 통할권은 국무총리를 통해서 충분히 실현될 수 있으며, 동시에 대통령이 국무총리의 인사권을 보유한다는 점에서 대통령의 통제권은 유지될 수 있다는 것이다. 국무총리실의 권한을 강화하는 것이 정책 조정의 일관성을 확보할 수 있다는 점에서 원칙적으로 타당하다. 또한 중앙행정기관에 대한 수직적 통제 부하가 경감되는 것은 장관 중심의 전문 부처주의 강화와 부처 간 수평적 정책조정 활성화에 기여할 것 가능성이 있는 것도 사실이다.

책임총리제로 표현되는 국무총리실 역할 강화에 기반한 수직적 정책조정 기제 개선 방안은 대안의 실효성이라는 점에서 근본적으로 문제가 있다. 국무총리실 중심의 정책조정 일원화는 이론적 타당성에도 불구하고 실현 가능성이 낮다. 대통령실과 국무총리실의 역할 분담과 책임총리제

의 정착을 위한 시도는 있었으나, 실제로 실현되지 않았다. 또한 이러한 개선 노력이 제도화되지 않은 상황에서 관례적으로 진행되었으며, 인적 요인에 의해서 좌우되는 경향을 보였다. 따라서 수직적 정책조정기제의 개선은 공식화, 제도화의 여부가 관건이 된다.

국무총리실 중심의 수직적 정책조정체계 일원화 방안의 또 다른 문제점으로는 국무총리실의 정책조정이 상대적으로 권위를 확보하지 못하고, 조정 결과에 대한 중앙행정기관의 수용성이 낮다는 점이다. 정부 부처의 실무자 면담조사에서 언급된 바와 같이 정책결정과 정책조정에서 '부처 간 협의는 1심, 국무총리실에 의한 정책조정은 2심, 대통령실에 의한 정책조정은 3심'의 성격을 갖는다는 것이다. 이는 개별 부처 입장에서 국무총리실의 정책조정은 중간 과정으로 해석하려는 경향이 존재하고, 최종적으로 대통령실의 정책조정에 의하여 문제가 정리되는 사례가 드물지 않다는 것이다. 최근 5~6년 동안 개별 부처의 정책 결정 권한은 상대적으로 약화되었고, 실질적인 정책 결정권은 대통령실에 집중되면서 국무총리실의 역할이 상대적으로 위축되었다. 책임총리제에 근접했다는 참여정부 시기에도 정책 갈등 완화와 정책 문제 해결을 위한 정책조정에서 가장 효과적인 방안은 이른바 '서별관 회의'로 불렸던 대통령실이 주도하는 조정 방식이었다. 서별관 회의는 대통령실의 담당 수석비서관이 주관하는 비공식 회의로 대통령실의 해당(수석)비서관, 관련 부처의 장·차관, 담당 실·국장, 예산 부처의 장, 관련 공공기관의 기관장 등이 참여하며, 실질적인 정책조정과 결정이 이루어졌다.

대통령실이 주도하는 정책조정 방식이 매우 효과적이라는 점은 명확하나, 수직적 정책조정체계를 대통령실 중심으로 일원화하는 것이 적절하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 정책조정을 대통령실로 일원화한다는 것은 정책결정 권한을 대통령실이 독점하는 집권적 정책체계를 의미하는

점에서 신중한 판단이 필요하다. 또한 대통령실의 과중한 업무 부담과 정치적·행정적 권한의 집중으로 인한 부작용이 우려된다.

또한 대통령실 중심의 수직적 정책조정체계의 일원화가 중요 정책의 결정과 정책조정이 수석·보좌관회의와 같은 대통령실 내부의 회의체에서 검토하여 결정되는 것을 의미하지 않는다. 앞에서 언급한 서별관 회의가 효과적인 정책조정 방식이었던 점은 대통령실 내부뿐 아니라 해당 정책과 관련이 있는 책임 주체들의 폭넓은 참여가 있었기 때문이다.

이러한 맥락에서 수직적 정책조정체계 일원화는 대통령실 또는 국무총리실 중에서 선택하여 어느 한쪽의 역할을 강화하거나, 이중적 역할을 해소하기 위해서 하나의 조직으로 통합하는 것은 아니다. 이러한 방식의 개선 방안은 헌법 개정을 통해 정부 형태의 근본적 변화가 동반되어야 실현 가능하다. 따라서 기존의 대통령실과 국무총리실의 이중적 역할을 일정 정도 유지하는 것을 전제로 현실적인 대안을 고려하는 것이 필요하다. 정책조정 관련 중앙부처를 포함하는 복수의 주체들이 참여하는 회의체를 통해서 이루어지며, 수직적 정책조정체계 개선 역시 기존의 회의체의 운영 방식 개선과 필요한 경우 제도화를 모색하는 것이다.

수직적 정책조정체계 개선의 방안은 다음과 같은 두 가지 방식을 검토할 수 있다. 하나는 정책조정과 결정의 최종 권한을 갖춘 대통령실이 중심이 되어 관련 중앙행정기관의 책임자가 참여하는 회의체를 운영하는 방식이다. 이러한 방식은 신속한 결정과 집행이 가능하다는 장점이 있으나, 분석과 검토를 통해서 신중한 판단이 요구되는 정책의 경우에는 적절하지 않을 수 있다. 이러한 방식의 정책조정 방식은 앞에서 언급한 서별관 회의가 있으며, 가장 대표적인 예는 국가안전보장회의가 있다.

두 번째 개선 방안으로는 관계장관회의를 재편하여 기능을 활성화하고, 여기에 대통령실이 참여하는 방식이다. 이러한 정책결정 및 조정 방

식은 부분적으로 제도화되어 있으며, 대표적인 예는 경제관계장관회의가 있다. 이러한 정책조정 방식은 다른 정책조정 방식에 비해 전문성을 확보할 수 있으며, 효율성이 높다는 장점을 갖는다.

사회보장정책과 관련하여 수직적 정책조정체계 개선은 전자의 방식보다는 후자의 관계장관회의를 활용한 개선 방안이 적절할 것이다. 다만, 관계장관회의를 통한 정책조정체계의 개선은 현재의 부총리 부처의 정책조정을 위한 회의체 운영 방식을 의미하는 것은 아니며, 현행 방식의 변화를 전제로 한다. 관계장관회의에 대한 논의는 수평적 정책조정체계 개선 방안에서 논의하기로 한다.

3. 수평적 정책조정체계 개선 방안

정부 부처 간 수평적 그리고 수직적 정책조정을 담당하는 대표적인 기구는 국무회의이다. 국무회의는 국무위원과 배석자 등 참석자가 25명 이상이고, 참석한 국무위원의 소관 업무 혹은 관련된 업무가 아닌 경우 안건에 대한 관심이 낮다. 또한 제한된 시간에 논의할 안건이 많다는 점에서 밀도 있는 심의·검토와 정책조정을 기대하기 어렵다.²⁹⁾

국무회의가 가지는 구조적 한계를 극복하면서 개별 부처의 이기주의와 미시적 의사결정 중심의 문제점을 완화하기 위해서는 정부 부처 간 수평적 의사소통의 활성화와 긴밀한 정책협의를 촉진할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 국가 정책을 영역별로 구분하여 수평적 정책조정체계를 구축하는 것이며, 구체적으로 정책 분야별로 관계장관회의³⁰⁾를 신설 또

29) 국무회의를 통한 정책조정이 외형적으로 형식화되는 경향이 강하고, 통과이력적 성격을 보이는 것은 불가피하다. 국무회의에 상정하는 안건 중에서 2개 이상의 부처에 관련되는 것은 관련 부처 간의 합의가 있어야 하며, 국무회의 이전에 차관회의를 거쳐야 하기 때문이다.

30) 관계장관회의는 소수의 관련 부처 장관들이 모여 부처 간 합의를 도출하는 정책조정기

는 기존의 관계장관회의를 재편하는 것이다.

사회보장정책과 관련하여 현재의 관계장관회의는 국정현안점검조정회의,³¹⁾ 경제관계장관회의,³²⁾ 교육·사회 및 문화 관계장관회의³³⁾가 제도화되어 있다. 제도화되어 있는 관계장관회의는 국무총리와 부총리의 정책 조정기능을 수행하기 위한 기구로 중앙부처 간 수평적 정책조정 및 논의 기구의 성격은 아니다. 현행 관계장관회의는 안전에 따라 구성원의 출석 범위를 조정할 수 있으나, 회의 참석자는 15명 내외이며 구성원이 중복되는 경우가 많다. 이러한 구성 방식은 관계장관회의가 국무회의와 유사하게 밀도 있는 논의와 검토를 통한 정책결정과 조정을 어렵게 하는 원인으로 작용하고 있다. 또한 제도화된 관계장관회의와 현재 실제로 운영되고 있는 관계장관회의는 차이를 보이고 있다. 사회보장정책 영역에서 현재는 경제관계장관회의, 사회관계장관회의, 그리고 국가정책조정회의가 운영되고 있다.

수평적 정책조정기제의 개편 대안으로서 관계장관회의는 현재의 관계

구이다. 관계장관회의는 국무회의가 많은 참석자로 인하여 정책조정 실효성을 담보할 수 없다는 점에서 관련 부처 장관만을 모아 정책조정의 효율성을 제고하려는 것이다. 1960년대 초에 설치된 경제관계장관회의와 국가안전보장회의는 관계장관회의의 효시이며, 정부 정책이 복수의 부처에 관련이 있고 부처 간 정책조정의 필요가 있을 때 광범위하게 활용되어 왔다(이승호, 2007; 전영한, 2009). 관계장관회의는 다른 정책조정 방식에 비해서 전문성이 뒷받침되며, 효율성이 높다는 장점을 갖는다. 또한 정책조정의 적시성이 유지되면서 집권적 정책조정의 제어와 비교적 공정한 부처 간 정책경쟁을 기대할 수 있다(이승호, 2008).

- 31) 회의는 국무총리(의장), 기획재정부·교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·산업통상자원부·보건복지부·고용노동부·국토교통부 장관, 안전 관련 중앙행정기관의 장, 국무조정실장, 대통령 비서실의 정무를 보좌하는 수석비서관 및 안전 관련 수석비서관으로 구성한다.
- 32) 회의는 기획재정부 장관(의장), 교육부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·고용노동부·여성가족부·국토교통부·해양수산부·중소벤처기업부 장관, 국무조정실장, 공정거래위원회 위원장, 대통령 비서실의 경제정책을 보좌하는 수석비서관으로 구성한다.
- 33) 회의는 교육부 장관(의장), 기획재정부·과학기술정보통신부·행정안전부·문화체육관광부·보건복지부·환경부·고용노동부·여성가족부 장관, 국무조정실장, 대통령비서실의 교육·사회 및 문화 정책을 보좌하는 수석비서관으로 구성한다.

장관회의를 미세 조정하는 방식이 아니라, 재편하는 것을 의미한다. 국가 정책을 외교안보(안전보장), 일반행정(지역개발 포함), 경제(금융, 산업), 사회보장(복지·보건), 교육·인적자원개발 등의 5개 영역으로 구분하고, 부총리 또는 분야별 선임 장관이 회의를 주관하고, 회의체를 통한 부처 간 협의를 진행하여 정책결정과 조정을 하는 방안이다.

사회보장정책 영역의 경우 사회보장장관회의 또는 사회관계장관회의(가칭)를 구성하고, 회의는 보건복지부·고용노동부·여성가족부 장관, 식품의약품안전처장, 국무조정실장, 대통령 비서실 사회수석비서관으로 구성한다. 회의 안건에 따라서 행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부 장관 등이 참여할 수 있다. 보건복지부 장관은 선임장관으로서 회의를 주관하는 역할을 담당하는 것이다.

관계장관회의와 같은 수평적 정책조정체계가 실효성을 확보하기 위해서는 예산편성권의 분권화가 필요하다. 예산이란 정책의 숫자적 표현이라는 점에서 예산은 정책결정과 조정 결과의 종속변수라고 할 수 있다. 그러나 실제로는 예산 편성을 담당하는 부처가 예산편성권을 매개로 정책 결정에 개입하거나 정책을 조정하는 것이 관행이었고, 이러한 점에서 정책 결정과 조정이 예산 편성의 종속변수로 간주되어 왔다. 이러한 관행을 탈피하고 행정부처 간 수평적 그리고 자발적인 정책 협의를 촉진하기 위해서는 관계장관회의에서 논의하여 결정된 정책이나 정책조정의 결과가 예산 편성에 반영되어야 한다.

예산편성권의 분권화는 예산 편성 담당 부처는 정부 예산의 총규모와 영역별 배분을 담당하고, 관계장관회의의 협의를 거쳐 해당 분야 선임 장관(또는 부총리)은 영역 내 예산 배분을 담당하며, 개별 부처의 장관은 부처에 배분된 예산을 편성하는 방식을 의미한다. 예산편성권의 분권화가 이루어진다고 하더라도 예산편성권을 매개로 하는 정책조정이 없어지는

것은 아닐 것이다. 정책조정은 효과적인 조정 수단을 보유한 조직(기구)이 담당하는 것은 불가피하며, 예산 편성을 담당하는 부처의 영향력은 지속될 것이다. 예산편성권을 활용한 정책조정은 중립성을 확보하는 것이 필수이며, 이를 위해서는 예산편성 담당 부처의 자체 이해관계가 없도록 다른 소관 업무가 없는 정책기획·예산편성만을 전담하는 조직으로 개편하는 것이 전제되어야 한다.

관계장관회의와 같은 수평적 정책조정체제가 정착되어 활성화되면, 상위 정책조정기제의 수직적 정책조정의 부담이 경감되고, 전문부처주의에 입각한 상향적 정책조정체계의 구축에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

4. 위원회 조직의 역할 재설정

국가 정책의 결정과 정책조정은 행정부가 가장 핵심적 역할을 담당하며, 법률 제·개정을 통해 국회가 승인하는 방식이 일반적이다. 따라서 정책조정은 사실상 행정부의 고유 기능에 해당하는 것으로 해석해도 무리가 없을 것이다.

정책조정체계를 개선하는 대안의 하나로 정책조정을 담당하는 위원회 조직을 활성화하는 방안을 제시하는 경우가 많았다. 실제로 행정부에 설치된 위원회는 민간 위원(위촉위원)이 참여하며, 정부 정책에 대한 심의, 정부 외부의 의견 수렴, 정책을 둘러싼 다양한 쟁점들을 검토하는 역할을 하였으며, 정부가 담당하는 정책의 결정과 조정에 대한 견제 기능을 수행한다. 위원회 조직의 의의는 위원회를 통해서 산출되는 결과의 사회적 가치 측정과 관련된다. 위원회를 통해서 국가 정책에 대한 의미 있는 논의가 이루어지고, 정책담당 부처는 물론 민간 영역, 정책 수요자인 국민의 의견이 실질적 반영되어야 한다는 것이다. 또한 위원회에서 이루어지는

논의와 검토는 행정부 내부 과정이 아닌 사회적 논의(social dialogue)라는 점을 유의할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 위원회는 국가 정책의 결정과 조정 기능은 제한적이며, 정책조정은 위원회가 담당해야 할 적절한 역할이 아니다. 따라서 위원회 조직을 활용한 정책조정은 적절하지 않은 방식으로 정책 과정에서 위원회에 적합한 역할을 재설정하는 것이 필요하다. 국가 정책 과정에서 위원회의 역할은 행정부의 정책 결정과 집행에 대한 견제와 감시, 국민의 다양한 의견을 반영하는 사회적 협의기구의 역할을 담당하는 것이 적절한 선택이다.

2017년 6월 현재 정부위원회는 총 449개이며, 이 중 사회보장정책을 담당하는 주요 부처 소관의 정부위원회³⁴⁾는 41개이다. 이들 정부 위원회 중에서 정책총괄·조정과 관련하여 핵심적인 조직은 앞에서 언급한 바와 같이 저출산고령사회위원회와 사회보장위원회이다.

저출산고령사회위원회는 저출산고령사회기본법의 개정(2012. 5. 23 개정, 2012. 11. 24 시행)을 통해 위원회가 보건복지부 장관 소속에서 대통령 소속으로 변경되고, 위원장을 대통령이 담당하고, 위원회의 위원이 중앙행정기관의 차관급에서 장관급으로 격상되는 등의 변화가 있었다. 위원회는 본위원회, 운영위원회, 분야별 분과위원회의 3층 4층 구조로 구성되는데, 본 위원회는 정책 결정, 운영위원회는 정책조정, 분야별 분과 위원회는 정책 분석을 담당하도록 역할을 분담하고 있다. 또한 사무국의 역할을 담당하는 운영지원단을 복지부에 두도록 시행령에 규정하고 있다.

사회보장위원회는 사회보장기본법 전면개정(2013. 1. 27. 시행)으로 명칭 변경과 더불어 사회보장에 관한 주요 시책의 ‘심의’에서 ‘심의·조정’

34) 사회보장정책 담당 부처 소관의 정부위원회 현황(2017. 6.)을 보면 보건복지부 41개, 고용노동부 13개, 여성가족부 9개, 식품의약품안전처 9개이다.

으로 역할이 강화되었다. 또한 위원회가 심의·조정을 담당하는 영역이 추가되는 등의 변화가 있었다.

이러한 위원회가 행정부의 정책 결정 및 조정에 대한 견제 기능, 정책에 대한 사회적 협의 기구로서 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 첫째, 다양한 이해집단과 정책 수요자의 참여가 필수적이며, 위원회를 구성원의 대표성을 확보되어야 할 것이다. 두 번째는 위원회 조직 구조가 정책에 대한 밀도 있는 검토와 논의가 가능하도록 위원회 내부의 조직 단위 혹은 수준별로 체계적으로 역할을 분담해야 한다. 셋째, 위원회의 핵심 역량은 의제 설정(agenda setting), 정부가 제시하는 정책대안에 대한 검토이며, 역량 강화를 위하여 전문성 확보가 핵심 추진 과제이다. 넷째, 위원회 운영에서 개방성과 민주성의 확보, 합의를 존중하는 관행의 정착이 핵심이다.

제 6 장

결론

- 제1절 주요 연구 결과 및 시사점
- 제2절 개선 방안과 제언



제1절 주요 연구 결과 및 시사점

1. 정책조정 개념과 현황

정책 문제의 복잡·다양화, 정책 갈등은 정책 과정의 비효율성, 정책 혼선 및 정책에 대한 신뢰도 저하로 연결되며, 이로 인하여 정책조정(policy coordination)의 중요성이 커지고 있다. 정책조정이란 일반적으로 정부 정책에서 중복(redundancy), 모순(incoherence), 공백(lacunae)을 최소화하는 것을 의미한다. 정책조정은 정책 갈등의 해결 수단인 동시에 정책 간 시너지 제고를 위해서도 필요하다.

정책을 조정하는 행위의 본질은 ‘조율(adjustment)’, ‘중복 최소화’, ‘일관성 확보’ 등으로 인식하는 것은 타당하다. 그러나 정책조정을, 개별 정책을 관련 정책과의 연계·조율을 위해서 변경하는 것으로 정의하면, 여러 정책을 수정하여 통합하는 것이 조정의 개념에서 제외된다. 따라서 정책조정을 넘어 정책통합(policy integration)의 필요성에 대한 검토가 필요하다. 정책통합이란 개별 정책의 영역을 초월한 포괄적인 전략 비전과 공동의 정책 수단을 강조하는 것이다.

정책조정을 좁은 의미로 정의한다면 갈등 해결을 위한 조율이라 할 수 있으며, 보다 넓은 의미로는 관련 정책들 간의 관계를 개선하기 위하여 정책의 구성 요소들을 유기적으로 재구성하는 과정이라고 할 수 있다. 이때 재구성이란 연결, 조화, 통합, 우선순위 설정 등을 포괄하는 것이다.

우리나라 행정부 내에서의 정책 과정에서 발생하는 부처 간 갈등을 조정하기 위한 수단과 기제(mechanism)는 크게 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분할 수 있다.

수직적 차원의 정책조정자(기구)는 대통령, 국무총리, 그리고 부총리들을 들 수 있다. 대통령은 정책조정에 대한 최종 권한을 보유하고 있으며, 반면에 국무총리의 정책조정 기능은 아직 형식적인 수준에 그치고 있다. 실질적인 의미에서 대통령실(보좌진)의 정책조정이 강력하다고 할 수 있으며, 안건이 중요하다면 비록 그것이 어느 1개 부처에만 한정되는 경우라도 대통령(실)이 직접 개입하여 조정을 주도하는 경우가 많다.

수평적 차원의 정책조정자(기구)는 국무회의, 관계장관회의 등을 들 수 있으며, 부처 간 정책조정은 차관회의나 대통령실의 사전조정을 거친 후 분야별 장관회의나 국무회의에서 논의하는 것이 일반적이다. 중앙행정기관(부처)은 소관 업무에 대해서는 장관이 최종 결정을 하는 경우가 많으나, 안건이 중요하다면 대통령의 재가를 받는 것이 원칙이다. 공식적으로 대통령의 결정을 받게 될 때는 그 이전에 국무회의의 의결을 얻어야 하며, 국무회의 운영 방식을 고려하면 실질적인 결정은 차관회의에서 이루어진다고 할 수 있다. 또한 특정 분야의 중요 사안은 국무회의 이전 단계에서 해당 관계장관회의를 거치는 것이 관례로 되어 있다. 예를 들어 중요 경제정책은 경제장관회의를, 사회복지정책은 사회관계장관회의에서 논의하여 결정하는 것이 일반적이다.

2. 외국 사례의 시사점

미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 일본의 정책조정 사례를 검토한 결과와 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 개별 국가의 정부 형태에 따라 정책조정기구와 방식은 차이가 있으나, 정책조정 권한은 최종 정책 결정권자에게 집중되어 있다는 점은 동일하다. 대통령 중심제 국가인 미국의 경우 정책조정은 대통령과 대통령실에 집중되어 있다. 미국 행정부의 정책조정은 대통령실의 국내정책위원회가 담당하며, 분야별 책임자 회의 방식을 통해서 이루어진다. 국내정책의 결정 과정에 대한 대통령의 강력한 통제수단으로 활용되며, 특히 행정부 및 기관의 관할권 중복 혹은 충돌할 수 있는 정책 영역에서 연방적 관점을 기반으로 중재 역할을 담당한다.

영국, 캐나다와 같은 의원내각제 국가의 경우에 정책조정 권한은 수상(총리)과 내각에 집중되어 있다. 내각은 전체 회의와 몇 개의 분야별 소위원회로 구성되며, 소위원회는 우리나라의 관계장관회의와 유사한 형태이다. 내각의 정책조정은 실질적인 분야별 소위원회에서 담당한다.

프랑스와 같은 이원집정부 정부의 경우에는 대통령과 총리 양자가 정책조정 권한을 보유한다. 선거 결과에 따라 대통령과 총리가 동일한 정당 소속인 경우에는 권한이 대통령에게 집중되며, 대통령과 총리가 다른 정당이 이른바 동거 정부인 경우에는 정책조정의 권한을 공유한다. 그러나 정책결과와 조정 권한을 공유한다는 것은 그 자체로 갈등을 야기하는 것이며, 이러한 경우에는 사안에 따라 정책조정의 양상이 상이하게 된다.

둘째는 정권 교체와 같은 정치적 변동이 있는 경우에도 행정조직의 안정성과 정책조정의 일관성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다는 점이다. 이러한 제도는 정치적 변동이 상대적으로 빈번한 의원내각제 국가에서 사례를 찾아볼 수 있다. 영국, 캐나다와 같은 의원내각제 국가와 이원집정부 형태인 프랑스의 경우 행정부 조직을 정무(치)기구와 행정기구로 구분하고, 행정기구는 정권의 변동에 관계없이 지속성을 유지한다. 정치적 쟁점의 대상이 되는 정책 사안을 제외하고, 대부분의 정책

은 행정기구가 담당하고, 행정기구를 중심으로 정책결정과 조정의 결과를 내각이 추진하는 방식으로 이루어진다.

셋째, 영국의 중앙정부와 지방정부 간 정책조정에서 활용되는 공공서비스 협정 방식은 상당한 유용성이 있다는 점이다. 공공서비스 협정은 일종의 계약 방식으로 상호 합의된 목표와 목표 달성 여부를 측정하는 지표를 결정하는 것이다. 전략 목표를 중앙정부와 지방정부가 합의한다는 점이 핵심이며, 전략 목표는 중앙정부가 설정한 정책의 우선순위를 중심으로 개별 행정부처의 일반적 목표, 그리고 분야별, 영역별 공공서비스를 통해 달성하려는 세부 목표를 포함하여 규정되고 설정한다. 상호 합의된 목표의 달성 여부는 예산 규모에 영향을 미치며, 이는 정책조정을 통해서 정책 투입을 조정하는 것을 의미한다.

넷째, 프랑스 행정부가 채택하고 있는 독특한 형태의 정책조정 방식은 검토할 가치가 있다는 점이다. 프랑스 행정부의 경우 '부처간기구'라는 조직이 있으며, 사회정책 영역에서 대표적인 부처간기구로는 사회정책감사원(IGAS)가 있다. IGAS는 공식적으로 통합·연대부 소속의 부서이나, 비교적 독립적으로 업무를 수행한다. 또한 IGAS는 담당 업무 수행 시 통합·연대부 이외에 경제·재정부, 노동부, 나아가 국회의 관리감독하에 있다. 결국 부처간기구란 공식적인 소속 부처와 업무의 관리감독권이 상이한 조직이며, 업무 자체가 부처 간 협의를 통한 정책조정과 동일한 내용이다. 따라서 부처간기구는 형식적으로 정책조정을 담당하는 조직은 아니지만, 실제로 정책조정을 담당하는 조직이라고 할 수 있다. 그러나 특정 부서가 소속 부처와 관리감독 부처가 상이한 조직을 구성하고 운영하는 방식이 우리나라 정부에서 실제로 가능할 것인가 그리고 효과가 있을 것인가에 대해서는 의문이 있다.

다섯째로 일본의 경우 정책조정이 필요한 상황을 최소화하는 방식으로

정책을 결정한다고 할 수 있다. 일본의 경우 중요 정책의 결정과 조정은 총리와 내각에 의해서 이루어지며, 정책결정과 조정에서 핵심적 역할을 하는 것은 내각의 관방대신이다. 이러한 정책조정 방식은 의원내각제를 채택하고 있는 다른 국가와 동일하다. 반면에 사회정책 영역의 부처 간 협의와 같은 정책조정은 다른 의원내각제 국가와 상이하다. 일본은 사회정책을 담당하는 부처를 통합하여 후생노동성을 신설하였다. 후생노동성은 다른 국가에서 2~4개 부처가 담당하는 사회정책을 담당하는 대부처이며, 이러한 대부처주의는 부처 간 협의와 정책조정을 부처 내 협의·조정으로 치환한 결과이다. 우리의 경우에 대부처주의를 채택하여 정부 조직을 개편한 사례가 있었으나, 대부처주의는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 모두 있다는 점에서 신중한 판단이 필요한 사안이다.

마지막으로 유럽연합의 개방형조정방법(OMC)은 법적 강제력은 없으나 권고를 통한 정책조정 방법으로 유용한 수단이 될 수 있다는 점이다. 개방형조정방법은 상호 공통의 목표를 합의하여 설정하고, 정책 학습과 담론을 통한 수렴을 강조한다. 수평적 차원의 정책조정 기능을 강화하는 방안으로 분권화된 체제하에서 정책조정 방식으로 활용할 수 있다.

우리의 중앙·지방 관계에서 정책조정은 중앙정부에서 수직적인 강제나 제제로 이루어져 왔다. 그러나 분권화의 추세는 시대적 흐름이며, 중앙정부의 권한이 약화되는 상황에서는 ‘협의’가 중요한 정책조정 방식이 될 수 있다. 개방형조정방법은 다양성을 수렴하면서 공통의 목표를 설정하여 정책을 조정하는 메커니즘으로, 지방자치단체 또는 지방정부의 다양성을 수용하면서도 국가 차원에서 공통의 목표를 설정하여 정책을 조정하는 방식으로 의미 있는 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

3. 정책 사례 분석의 시사점

어린이집 누리과정 지원을 둘러싼 정책 갈등과 문제를 해결하기 위한 정책조정 사례를 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 정책 갈등이 정치적 쟁점으로 변질 또는 확산되는 경우에 합리적 정책조정이 무력화될 가능성이 높다. 어린이집 누리과정 예산이 상대적으로 큰 시·도를 중심으로 누리과정 예산 편성이 적기에 이루지지 않았으며, 일부 시·도의 경우에 추가 수입과 기존 예산 편성의 내용을 변경하여도 누리과정 소요 예산을 모두 감당할 수 없었다는 점은 시사하는 바가 크다.

둘째, 정책 문제를 둘러싼 갈등 완화와 정책 조정을 위한 중재기구가 부재한 경우 문제 해결이 어려워지고 대립적 양상이 격화될 수 있다는 점이다. 누리과정 재정 부담은 교육부를 중심으로 하는 중앙정부와 시·도 교육청, 지방의회 간의 갈등이 야기된 사례이다. 이러한 경우에 제3의 기관, 중앙부처의 상위 기관(주체), 또는 입법부 등이 이를 중재하거나 조정을 담당할 수 있다. 그러나 교육부의 상위 기관인 국무총리를 포함한 중앙정부는 갈등의 당사자로서 갈등 중재나 정책조정 역할에 담당하지 않았다. 누리과정 재정 문제에 대한 원인 분석과 대책을 검토하기보다는 중앙정부 입장을 관철시키는 역할을 하였다.

셋째, 정책 갈등과 문제가 발생할 때 이를 해결하지 못하고 외형적인 봉합을 하는 경우에 갈등은 주기적으로 반복될 수 있다. 누리과정은 2013년을 기점으로 급격하게 도입·시행되었고, 자원 부담과 제도 운영 방식에 대한 충분한 합의가 이루어지지 않았다. 누리과정 재정 부담 문제를 해결하기 위해서는 유보통합, 재정구조와 지원방식의 구조적 변화가 필요하다. 근본적 문제를 해결하지 않은 상황에서 조세수입 감소로 인한 지

방교육재정의 어려움이 있다면 갈등은 다시 반복될 수 있다.

저출산고령사회위원회와 사회보장위원회의 사례 분석 결과와 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 위원회의 역할과 위상은 법령에 규정하고 있는 내용이 기준이나, 실제로는 최고 정책 결정권자 또는 위원장의 정책적 관심과 우선순위에 대한 인식과 태도에 의해서 좌우된다. 정책의 결정과 정책조정 권한은 결국 최고 결정권자에게 귀속되며, 위원회의 역할과 기능은 최고 정책 결정권자가 위원회 조직을 어떻게 활용할 것인가에 의해서 결정된다. 위원회의 역할과 권한은 법령 규정이나 제도화 수준이 주요 변수가 아닐 수 있다.

둘째로 저출산고령사회위원회와 사회보장위원회와 같이 정부와 민간이 모두 참여하는 위원회 조직이 정책 결정과 조정을 담당하는 기구로 적절한 것인지 의문이 제기된다. 민간이 참여하는 정부 위원회는 정부가 담당하고 있는 정책이나 사업에 대한 다양한 의견을 개진하고, 관련 쟁점을 논의하는 회의체로서 역할을 하는 것이 타당하다. 또한 정부가 주도하는 정책 결정과 집행에 대한 견제 장치로서 역할을 수행하는 것이 오히려 적절하다. 위원회는 정부가 추진하는 업무를 평가하고, 정부 외부의 다양한 의견을 투입하거나 자문을 하는 기제이다. 또한 정부가 주도하는 결정이나 조치에 대해서 중립적인 판단 또는 판정 기능을 하는 것이 보다 적절한 역할이라고 할 수 있다.

셋째, 위원회가 담당하는 정책조정 기능은 국무회의를 포함한 행정부 내부의 다양한 의사결정체계와 다른 위원회의 기능과 중첩되어 있으며, 예산 부처의 예산편성권 등 기존 정책조정 기능과 경합하는 양상을 보인다. 위원회의 정책조정 기능이 제대로 작동하기 위해서는 외형적인 측면에서 법률 규정만으로는 부족하며, 기존 정책결정체계와의 조화와 연계를 고려하여 위원회 고유의 역할과 기능을 정립하는 것이 핵심이다.

제2절 개선 방안과 제언

1. 사회보장정책의 정책조정기제 개선 방안

사회보장정책 영역에서 정책조정기제를 개선하기 위하여 부처 내 정책 조정 기능 강화, 수직적 정책조정체계 개선, 수평적 정책조정체계 개선, 그리고 위원회 조직의 역할 재설정 등 4가지 측면에서 개선 방안을 제시하였다.

부처 내 정책조정 기능 강화의 필요성은 정책결정은 대부분 개별 행정 부처가 분야별 전문성과 소관 업무에 기초하여 장관의 책임하에 이루어지기 때문이다. 이를 위해서 개별 행정부처 차원에서 전문부처주의 확립과 장관의 책임 강화가 필요하다. 부처 내 정책조정 기능 강화는 운영적 측면과 제도적 측면으로 구분할 수 있다. 운영적 측면의 부처 내 정책조정 기능 강화는 정책조정을 위한 회의체의 운영 방식을 개선하는 것이다. 사회정책의 특성상 정책의 내용이 인적 서비스가 많고, 정책 대상자의 복합적 성격으로 인하여 특정 정책의 내용은 변경하거나 새로운 방식의 제도가 도입되는 경우 관련된 정책 및 서비스에 대한 검토와 조정이 필수적이다. 따라서 담당 부서와 수직적 계선 중심의 회의체 운영을 탈피하여 관련이 있는 모든 부서가 참여하는 회의체로 전환하는 것이다.

제도적 측면에 부처 내 정책조정 기능 강화는 정책조정 담당 부서를 신설하는 것이다. 사회보장정책을 담당하는 중앙부처는 정책조정을 담당하는 부서로 기획조정실과 정책기획관을 설치·운영하고 있다. 그러나 부서의 업무는 부처 간 정책조정 업무에 편중되어 있어서 부처 내 정책조정 업무는 결여되어 있다. 따라서 부처 내 정책기획 및 조정 업무를 전담하는 과(담당관) 수준의 부서를 설치할 필요가 있다.

수직적 정책조정체계 개선의 핵심은 대통령 정책실과 국무조정실에 분산되어 있는 정책조정 기능을 일원화하는 것이다. 그런데 수직적 정책조정체계 일원화는 대통령 정책실 또는 국무조정실 중에서 어느 한쪽의 역할을 강화하거나, 이중적 기능을 해소하기 위해 하나의 조직으로 통합하는 것을 선택하려고 하면 곤란하다. 이러한 방식의 개선 방안은 헌법 개정을 통해 정부 형태의 근본적 변화가 동반되어야 실현 가능하다. 따라서 대통령 정책실과 국무조정실의 이중적 역할을 일정 정도 유지하는 것을 전제로 현실적인 대안을 고려하는 것이 필요하다.

수직적 정책조정체계 개선을 위해서는 다음과 같은 두 가지 방식을 검토할 수 있다. 하나는 정책조정과 결정의 최종 권한을 가진 대통령 정책실이 중심이 되어 관련 중앙행정기관의 책임자가 참여하는 회의체를 운영하는 방식이다. 이러한 방식은 신속한 결정과 집행이 가능하다는 장점이 있으나, 신중한 검토와 판단이 요구되는 정책의 경우에는 적절하지 않을 수 있다. 이러한 방식의 정책조정 방식은 참여정부 시기에 시작된 서별관 회의가 있으며, 대표적으로 국가안전보장회의가 있다.

두 번째 개선 방안으로는 관계장관회의를 재편하여 기능을 활성화하고, 여기에 대통령 정책실이 참여하는 방식이다. 대표적인 예로는 경제관계장관회의가 있으며, 이러한 정책조정 방식은 다른 정책조정 방식에 비해 전문성을 확보할 수 있다는 장점을 갖는다.

수평적 정책조정체계의 개선 방안은 현재의 관계장관회의를 재편하는 것이다. 국가 정책을 외교안보(안전보장), 일반행정(지역개발 포함), 경제(금융, 산업 포함), 사회보장(복지, 보건), 교육·인적자원개발 등 5개 영역으로 구분하고, 부총리 또는 분야별 선임 장관이 회의를 주관하고, 회의를 통한 부처 간 협의를 진행하여 정책 결정과 조정을 하는 방안이다. 사회보장 영역의 경우 사회보장장관회의 또는 사회관계장관회의를 구성

하고, 회의는 보건복지부·고용노동부·여성가족부 장관, 식품의약품안전처장, 국무조정실장, 대통령 사회수석비서관으로 구성하며, 안전에 따라 행정안전부·문화체육관광부·농림축산식품부 장관 등이 참여한다. 보건복지부 장관은 선임 장관으로서 회의를 주관하도록 한다.

위원회 조직의 역할 재설정은 위원회가 정책 결정과 조정을 담당하는 것은 적절하지 않다는 점에서 출발한다. 위원회의 역할은 행정부의 정책 결정과 집행에 대한 견제와 감시, 국민의 다양한 의견을 반영하는 사회적 협의기구의 역할을 담당하는 것이 타당하다. 이를 위해서 위원회에 다양한 이해집단과 정책 수요자의 참여가 필수적이며, 위원들의 대표성을 확보하여야 한다. 위원회는 의제설정(agenda setting)과 정부가 제시하는 정책 대안에 대해 검토하는 것이 핵심 역할이며, 이를 위해서는 위원회 구성원들의 전문성 제고가 필요하다. 또한 위원회 운영에서 개방성과 민주성의 확보, 합의를 존중하는 관행의 정착이 핵심이다.

2. 정책 제언

사회보장 영역의 정책조정기제를 개선한다는 것은 정책의 결정, 집행, 평가, 환류 등 일련의 정책 과정을 개선한다는 것이며, 이를 통해서 정책 내용과 정책의 의해 제공되는 사회보장 급여·서비스의 질을 제고하는 것을 목적으로 하는 것이다. 따라서 정책조정기제의 개선 방안이 제대로 작동할 수 있는 기반과 환경을 조성하는 노력이 필요하다.

사회보장정책의 합리적 결정과 효과적 조정의 출발은 사회보장정책을 담당하는 중앙행정기관(부처)의 역할 정립이다. 전문부처주의 확립, 부처의 책임성 강화와 정책기능 강화를 위해서는 관련 정책 간 연계성을 과도하게 강조하고, 기계적 통합에 국한되었던 대(大)부처주의를 극복하는 것

이 중요하다. 이를 위해서 개별 부처 업무는 장관의 통솔 범위를 고려하여 부처 단위의 책임행정이 이루어지도록 소관 기능의 적정화가 선행되어야 한다. 통솔 범위의 적정화는 정책 일관성 제고와 정책조정 수요 감소로 연계될 가능성이 높다. 통솔 범위의 적정화를 위한 근본적인 방안은 사회보장정책 담당 부처를 포함한 중앙정부 전체 부처를 재편하는 것이나, 부처의 개편을 동반하지 않은 경우에도 소관 업무 및 통솔 범위 적정화는 현재 개별 부처가 담당하고 있는 업무를 조정하는 것이다. 사회보장정책 영역에서 소관 업무와 기능 조정의 검토 대상은 일자리 사업, 고용 지원, 근로빈곤층에 대한 복지·고용 연계 서비스, 여성·가족, 다문화 가정, 아동·청소년, 노인 등 대상자별 사회서비스, 보육과 유아교육 등 영유아·아동 돌봄서비스, 장애인·노인 대상의 성인돌봄 등이다.

전문부처주의 확립과 더불어 사회보장정책 전반의 정책조정과 관련하여 보건복지부의 복수 차관 도입을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 보건복지부는 현재 (공공)보건의료, 공공부조, 사회보험, 사회서비스 등의 업무를 전담하고 있으며, 향후 이러한 업무들이 급격하게 증가할 것이다. 또한 보건복지부는 신(新)사회 위험에 대한 대응, 저출산 현상과 인구 고령화 등 미래사회를 대비하기 위한 국가 프로젝트를 주도하는 부서로 확대될 것으로 예상된다. 향후 보건복지부는 업무 영역의 확장으로 장관의 통솔 범위가 확대될 것이며, 복수 차관제 도입은 부처의 소관 업무와 장관의 통솔 범위 적정화를 위한 방안이다. 사회보장, 저출산, 고령사회 대비 등 국가적 차원의 의제 설정(agenda setting)과 정책 문제에 대한 능동적 대응을 위해서는 특정 정책을 전담하는 차관보의 신설도 동시에 고려할 필요가 있다.

정책조정기제 개선을 위한 대안은 수직적 차원과 수평적 차원을 구분하여 고려할 수 있으나, 가장 유력한 방안은 수직적 차원과 수평적 차원

이 교차하는 영역에서 현재의 관계장관회의를 재편하는 것이다. 관계장관회의를 통한 정책조정이 실효성을 확보하기 위해서는 예산편성권의 분권화가 동반되어야 한다. 예산이란 정책의 숫자적 표현이라는 점에서 예산은 정책결과와 조정 결과의 종속변수이다. 그러나 실제로는 예산 부처가 예산편성권을 매개로 정책조정권을 행사하는 것이 관행이었고, 정책조정은 예산 편성권에 종속되는 양상을 보였다. 이러한 관행을 탈피하고 부처간 수평적 그리고 자발적인 정책협의를 촉진하기 위해서는 관계장관회의에서 논의하여 조정·결정한 결과가 예산편성에 반영되어야 한다.

예산편성권의 분권화는 예산 부처는 정부 예산의 총규모와 영역별 배분을 담당하고, 관계장관회의에서 논의를 거쳐 해당 분야 선임 장관(또는 부총리)은 영역 내 예산 배분을 담당하며, 개별 부처의 장관은 부처에 배분된 예산을 편성하는 방식을 의미한다. 예산편성권의 분권화가 이루어진다고 하더라도 예산 부처의 영향력은 지속될 것이다. 예산편성권을 활용한 정책조정은 중립성 확보가 전제되어야 하며, 이를 위해서는 예산 부처는 자체 이해관계가 없도록 다른 소관 업무가 없는 정책기획·예산편성만을 전담하는 조직으로 개편하는 것이 필수적이다.

참고문헌 <<

- 권용식. (2016). 중앙부처의 정책조정에 관한 연구: 정책조정 결과에 대한 조정 주체요인의 영향력을 중심으로. 한국정책학회보, 25(1), 89-127.
- 국무조정실. (2007a). 정책조정백서(1998년~2006년).
- _____. (2007b). 생생리포트: 노무현 정부 정책갈등과 조정.
- 김경희. (2007). 국가인적자원개발정책의 총괄·조정기제 분석. 교육행정학연구, 25(1), 209-233.
- 김근세, 유홍림, 송석휘, 박현신. (2014). 대부처주의 정부기관의 효과분석: 교육과학기술부 공무원의 인식을 중심으로. 한국행정연구, 23(1), 91-123.
- 김병섭, 박광국, 조경호. (2000). 조직의 이해와 관리, 대영문화사.
- 김상묵. (2009). 고용정책분야의 개방형 정책조정(OMC)에 관한 연구. 한국정책과학학회보, 13(2), 203-231.
- _____. (2012). 개방형 조정방식과 ICT 거버넌스. 한국지역정보화학회지, 15(3), 129-152.
- 김상봉, 이상길. (2007). 국가R&D사업 정책조정과정에 있어서 정부부처 간 갈등조정에 관한 연구. 정책분석평가학회보, 17(3), 161-192.
- 김인자, 박형준, 홍세호, 구민경. (2013). 관료정치모형을 통한 신약개발 정부 R&D사업 정책조정 사례분석. 정책분석평가학회보, 23(2), 29-62.
- 김종문. (2003). 국무조정실의 정책조정 실태 분석 및 개선방안 연구. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 김형빈, 강성권. (2007). 지방정부 정책조정기능 강화방안. 지방정부연구, 11(1), 159-184.
- 남찬섭, 조대엽. (2013). 장애정책조정기구의 특성과 공공성의 재구성. 한국사회, 14(1), 133-179.
- 대한민국정부. (2006). 2006-2010 제1차 저출산고령사회기본계획-새로마지플랜 2010.

- 대한민국정부. (2011). 2011-2015 제2차 저출산고령사회기본계획-새로마지플랜 2015.
- 대한민국정부. (2016). 2016-2020 제3차 저출산고령사회기본계획-브릿지플랜 2020.
- 모미순. (2000). 정보통신정책 형성과정에 있어서 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 정보화촉진기본법 제정과정을 중심으로. 박사학위논문, 서울대학교.
- 박광국, 채경진. (2011). 다문화정책에서의 네트워크 분석: 부처별 기능비교를 통한 효율적 다문화정책 체계구축. 한국행정학회 학술발표논문집.
- 박석희, 이종원. (2008). 정책갈등 상황에서의 관료정치 전략 분석. 한국행정연구, 17(2), 59-87.
- 박재공. (2005). 정책갈등의 원인과 갈등관리 방법. 사회과학논집, 10(3), 1-29.
- 박재희. (1997). 영국의 중앙정부조직. 한국행정연구원.
- _____. (2000a). 부처 간 갈등과 정책조정력 강화방안. 한국행정연구, 9(4), 5-24.
- _____. (2000b). 정책결정시스템과 정책조정. KIPA 연구보고. 한국행정연구원.
- _____. (2004). 중앙행정부처의 갈등관리 방안. KIPA 연구보고. 한국행정연구원.
- 박정택. (2004). 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 과학기술기본법 제정과정을 중심으로. 박사학위논문, 고려대학교.
- _____. (2005). 부처 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 과학기술기본법 제정과정을 중심으로. 한국과학기술기획평가원.
- 서원석. (2011). 선진 각국의 정부조직 관리체계 연구. 한국행정연구원.
- 서진완, 윤상호. (2007). 정책평가와 정책조정: 변화: 테마마을 사업 사례. 한국정책과학학회보, 11(1), 1-31.
- 성지은, 송위진. (2008). 정책 조정의 새로운 접근: 정책 통합. STEPI Working Paper Series (WP 2008-01).
- 성지은, 송위진, 장영배, 정병걸, 한재각. (2009). 통합적 혁신정책을 위한 정책조정방식 설계. 과학기술정책연구원.
- 신명순. (2001). 비교정치. 박영사.

- 안광일. (1994). 정부갈등관리론. 대명출판사.
- 유종상, 하민철. (2010). 국무총리실의 정책조정 성과 연구: 「정책조정백서」의 조정과제와 조정전략을 중심으로. 한국정책학회보, 19(3), 345-379.
- 윤광재. (2004). 주요제국의 행정제도 동향조사: 미국의 연방정부 조직. 한국행정연구원.
- 윤석준, 오인환, 김영애, 변주영, 윤지현, 서혜영. (2013). OECD 국가의 보건의료 행정조직의 조직현황과 의사의 참여방식에 관한 연구. 대한의사협회의료정책연구소 연구보고서.
- 이달곤, 전주상. (2002). 지방자치단체장의 갈등조정:서울시 '시민과 시장의 토요데이트 분석'. 행정논총, 40(3), 1-24.
- 이대영, 함영진. (2014). 의료비 국가지원 사업의 정책조정을 위한 시론적 연구. 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집.
- 이민창, 오시영, 서정훈. (2015). 국회 입법과정상 정책조정기능 개선 방안: 핀란드 사례를 중심으로. 한국거버넌스학회보, 22(1), 55-80.
- 이석환, 조주연, 장봉진. (2015). 외국의 사회정책 협력·조정체계 조사·분석연구. 한국행정학회.
- 이성우. (1993a). 행정부의 정책조정체계 연구. KIPA 연구보고. 한국행정연구원.
- 이성우. (1993b). 한국의 정책조정체계: 평가와 대안. 한국행정연구, 2(4), 5-22.
- 이송호. (2001). 미국과 프랑스의 정책조정시스템 비교. 행정논총, 39(2), 69-102.
- _____. (2003). 관계장관회의의 구성과 운영에 관한 비교연구: 영국, 프랑스, 미국을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 14(3), 69-97.
- _____. (2009). 부처간 정책조정기구들의 비교평가와 유효조건 탐색. 경찰대학논문집, 29, 411-450.
- _____. (2012). 분석적 정책조정의 절차와 논리에 관한 탐색. 한국행정연구, 21(1), 1-37.
- 이송호, 정원영. (2014). 정책조정수단에 관한 탐색적 연구. 행정논총, 52, 27-56.

- 이원희, 정정화, 금현섭. (2008). 사회투자 활성화를 위한 보건복지 거버넌스 재
정립에 관한 연구. 한국행정학회/한국행정연구원.
- 이지호, 이덕로. (2013). 근로빈곤층 취업지원사업을 둘러싼 부처 간 갈등과 조
정에 관한 연구. 현대사회와 행정, 23(1), 24-52.
- 이창길. (2006). 우리나라 중앙부처 정책조정 네트워크의 구조 분석. 한국행정학회
학술발표논문집.
- 임도빈. (2004). 정부조직의 재설계: 최고조정체계를 중심으로. 행정논총, 42(3),
1-24.
- 재정보공개시스템. (2017). <http://www.openfiscaldata.go.kr>에서 2017.
9. 20. 인출.
- 전영한. (2009). 국가운영시스템의 변화와 과제: 정책조정시스템, 정책&지식 포럼
(2009:10.26자): 1-22. 한국정책지식센터(서울대학교 행정대학원) 미출간
논문.
- 전영한, 윤영근, 윤주철. (2012). 국정운영 및 정책조정 거버넌스에 관한 연구.
(사)한국정책학회 용역과제 연구보고서.
- 정정길. (1993). 바람직한 대통령의 정책관리: 경제정책을 중심으로. 한국행정정보,
27(1).
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2014). 정책학원론. 대명출판사.
- 주재복. (2001). 지방정부 간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙. 한국정책학회보,
10(1), 141-163.
- 지방교육재정교부금법, 법률 제15333호 (2017).
- 최용선, 이용모, 주운현. (2012). 중앙정부의 다문화정책 조정에 관한 연구: 한국과
독일의 다문화정책 비교를 중심으로. 한·독사회과학논총, 22(1), 33-70.
- 하민철. (2013). 국무총리실의 정책조정 성과와 함의. 디지털정책연구, 11(3),
73-83.
- 홍성우. (2009). 네트워크 거버넌스에서의 정책조정수단 분석: 유럽연합 연구개
발 분야의 개방형 조정방식(OMC)을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 16(2),
1-29.

- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach Science Publishers SA.
- Baranek, P., Veillard, J., & Wright, J. (2012). *Benchmarking Health Care in Federal Systems: the Canadian Experience*.
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs. N. J.: Prentice Hall, Inc.
- Jennings, E. T. (1994). Building Bridges in the Intergovernmental Arena: Coordinating Employment and Training Programs in the American States. *Public Administration Review*, 54(1), 52-60.
- Jennings, E. T. & Ewalt, J. A. G. (1998). Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review*, 58(5), 417-428.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. New York: The Free Press.
- March, J. G. & Herbert, A. S. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons. Inc.
- March, J. G. & Johan, P. O. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meijers, E. & Stead, D. (2004). Policy Intergration: What Does It Mean and How Can It Be Achieved? : A Multi-disciplinary Review. 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Intergration.
- Natali, D. (2009). The Open Method of Coordination on Pensions: Does it De-politicise Pensions Policy. *West European Politics*, 32(4), 810-828.
- National Audit Office. (2017). *A Short Guide to the Department of*

Health and NHS England.

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/2017-Short-Guide-to-the-Department-of-Health-and-NHS-England.pdf>에서 2017. 9. 20. 인출.

Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration*. 76(Summer), 295-311.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1979). *Implementation(2nd)*. Berkeley C.A: Univ. of California Press.

Scharpf, F. (2002). The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*. 40(4), 645-670.

Stead, D. (2007). Institutional Aspects of Integrating Transport, Environment and Health Policies. *Transport Policy*. 15(3), 139-148.

후생노동성 홈페이지. (2017).

www.mhlw.go.jp/english/org/detail/index.html에서 2017. 9. 20. 인출.

HC 홈페이지. (2017). <https://www.canada.ca/en/health-canada/>에서 2017. 9. 20. 인출

HHS 홈페이지. (2017). <https://www.hhs.gov/about/agencies>에서 2017. 9. 20. 인출

US Government manual. (2014).

<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GOVMAN-2014-10-06/pdf/GOVMAN-2014-10-06-Government-of-the-United-States-4.pdf>.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |