



사회보장사업에 대한 협약 제도 운영 방향

김서중 | 사회보장위원회 사무국장

「사회보장기본법」은 질서 있는 사회보장사업의 도입·운영을 위해 협약 제도를 2013년에 도입하였다. 협약 제도는 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 전달체계 및 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 협력하여 사회보장 급여가 중복 또는 누락되지 않도록 하기 위한 제도이다.

현재 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 실업·노령·질병 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 높이고자 하는 사회보장사업을 신설 또는 변경하는 경우 보건복지부 장관과 사전에 협의하고 있다. 보건복지부 장관은 협의 요청에 대응해 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 재정적 지속가능성 등

을 관계 기관과 함께 검토하고 있다. 이 과정에서 필요한 경우 전문가 등의 자문도 거치고 있다. 보건복지부 장관과의 협력이 이루어지지 않을 경우 국무총리가 위원장인 사회보장위원회가 이를 조정한다.

그간 협약 제도 운영과 관련하여 지방자치권 침해 논란이 제기되었다. 특히 서울시의 청년수당, 경기도 성남시의 무상복지사업이 절차가 마무리되지 않은 상태에서 추진되면서 보건복지부와 지방자치단체 간의 갈등이 부각되었다. 지방자치단체에 대한 페널티를 도입해 협약 결과의 이행력을 강화해야 한다는 주장과 협약 대상을 축소하거나 제도를 폐지해야 한다는, 상충되는 주장이 제기되었다.

2017년 문재인 정부가 출범하면서 중앙 사업

과 지자체 자체 복지사업 간의 정합성 확보라는 당초의 도입 취지에 맞게 “자율과 책임(지자체), 지원과 균형(중앙)” 원칙하에 정책 조연(컨설팅) 중심으로 제도를 운영하고 있다. 이를 위해 결과 통보 방식을 동의/부동의에서 협의 완료/재협의 로 변경하고, 협의 제외 대상도 확대하였다.

한편, 늘어난 지방자치단체의 자율성에 상응하는 책임성이 확보될 수 있도록 지방의회의 참여도 확대하고 있다. 협의 결과를 지방의회와 공유하고, 지방의회가 조례 및 예산안을 심사할 때 협의 절차 준수 여부를 확인하도록 안내하고 있다. 아울러 계획성 있는 사업 추진을 유인하기 위해 지역사회보장계획 등 중장기 계획에 반영되었는지 여부 등을 협의 기준으로 추가하였다. 또한 협의 요청 시 성과지표 확인 등 성과 관리를 강화하고, 한국보건사회연구원에 협의 지원 업무를 위탁하는 등 컨설팅 수행 기관들의 전문성도 높여 나가고 있다.

이러한 지방자치단체의 자율성 존중 중심 제도 운영으로 지방자치단체의 현금복지사업이 확대되고 있으므로 협의 제도를 통해 지자체 자체 복지사업에 대한 통제 기능을 강화해야 한다는 주장도 계속 제기되고 있다. 이런 주장들은 특히 지방자치단체의 보건복지 예산이 증가하고 있는 점을 강조하고 있다.

행정안전부의 통합재정개요 자료에 따르면 지방자치단체의 보건복지 예산은 2018년 60조 7000억 원에서 2019년 69조 9000억 원으로 증

가하였다. 하지만 지방자치단체의 보건복지 예산 증가와 자율성 존중 중심의 협의 제도 운영을 바로 연결 짓는 것은 타당성이 부족하다. 지자체의 보건복지 예산이 증가하였지만, 그 예산 중 자체 사업 비율은 2018년 11.2%에서 2019년 10.4%로 오히려 떨어졌다. 지방자치단체의 보건복지 예산이 증가한 것은 기초연금 인상, 아동수당 도입 등 국고보조사업이 증가한 결과로 해석하는 것이 더욱 설득력 있다.

또한 우리의 경제력에 비해 그동안 사회투자가 적었던 것도 보건복지 분야 예산이 빠르게 증가하고 있는 원인 중 하나이다. 국내총생산(GDP) 대비 공공사회복지지출의 비율이 2018년(잠정치)에 한국은 11.1%인 반면 경제협력개발기구(OECD) 평균은 20.1%로 차이가 크다. 국민의 삶의 질을 향상시키고 우리 사회의 지속가능성을 높이기 위해서는 지체된 사회투자를 지속적으로 확대해야 하는 것이 우리의 현실이다.

이런 상황에서 협의 제도를 통해 지방자치단체 사업에 대한 통제 기능을 강화하는 것이 바람직한 것인지는 의문이다. 오히려 국가의 장기 정책 방향에 맞게 사업이 추진되고 재정적 지속가능성이 확보될 수 있도록 지방자치단체에 대한 정책 조연 기능을 강화하는 것이 우선될 필요가 있다. 아울러 지역별 사업 추진으로 발생할 수 있는 지역 간 불균형을 완화하는 방안 마련이 시급하다. 이런 점에서 지방자치단체 스스로 실태조사 등을 통해 중앙과 지방 간의 역할 분담 방안을 마

련해 보려는 ‘복지대타협특별위원회’의 활동에
거는 기대가 크다.

정부는 당초의 취지대로 협의 제도를 내실 있
게 운영하고, 확대되고 있는 지방자치단체 사업
들의 지속가능성 및 지역 간 균형 확보를 위해 복
지대타협특위 등 자율적인 조정기구들과 더욱 긴
밀히 소통하고 협력해 나갈 계획이다. ㉞