

신설·변경 사회보장사업 협의 제도 현황 및 과제



Current Issues in the Prior Consultation
System for New and Modified Welfare Services

함영진 | 한국보건사회연구원 연구위원

2013년에 신설·변경 협의 제도가 도입된 이래 2018년 12월 기준 3964건의 안건이 처리되었다. 협의 안건이 양적으로 급증함에 따라 협의 제도 개선의 필요성도 지속적으로 제기되고 있다. 이 글의 목적은 신설·변경 협의 제도에 대한 쟁점을 짚어 보고 개선 방안을 도출하는 데 있다. 이 글에서 제시한 개선 방안은 사업 정보 공개 등 포지티브 방식의 사업 대상 명확화, 예산편성 시기와 연동한 협의 요청 시기 규정, 협의 절차 개선을 위한 다빈도 사업 처리 및 정책 컨설팅이다. 그리고 재정건전성 확보를 위해 예산편성 과정에서 협의 결과를 반영하는 제도 간 연계, 시범사업으로 협의 완료된 안건의 사후 모니터링, 신설·변경 협의 제도의 지속가능성 강화를 위한 정책 네트워크 구축의 필요성을 제시하였다.

1. 들어가며

2013년 「사회보장기본법」 개정에 따라, 중앙부처와 지방자치단체에서 사회보장사업의 신설 및 내역 변경 시에는 보건복지부 장관과 협의가 의무이다. 보건복지부뿐만 아니라 국토교통부 등 여러 중앙부처와 광역 및 기초지방자치단체에서 사회보장사업을 신설하거나 현재 시행 중인 사회

보장사업의 내역을 변경하기 위해서는 보건복지부 장관과 협의를 해야 한다. 「사회보장제도 신설·변경 협의 운용 지침」에 따르면, 사회보장제도 신설·변경 협의 제도(이하, 협의 제도)는 중앙과 지자체 사회보장제도의 정합성을 유지하고 제도 간 연계를 강화하기 위한 조치로 이해할 수 있다. 이는 국가와 지자체의 역할 분담을 체계화하여 사회보장급여나 서비스의 중복, 편중, 누락 등

을 방지하는 데 목적이 있다. 그리고 신설·변경 협의 과정을 거치면서 해당 부처 및 지자체의 합리적인 정책 설계를 지원하는 데 목적이 있다(보건복지부, 2019).

2013년부터 협의 제도가 도입되어 2018년 12월 기준 3964건이 처리되었다. 2013년에는 61건이었지만 2016년부터 협의가 급속도로 이루어졌으며, 2018년 한 해 동안 1160건이 처리되었다. 즉, 지방자치가 성숙되어 지역 특성을 반영한 지자체 자체 복지사업의 설계가 활발히 진행되면서 신설·변경 협의 제도가 중요해졌다. 특히 전국 단위 사회보장사업 간 정책 연계와 재정 투입에 따라 효과성 제고를 위한 정책 컨설팅 등 신설·변경 협의 제도의 목적 달성을 위한 역할이 강화되고 있다. 그럼에도 불구하고 외부로 알려진 신설·변경 협의 제도는 복지부에서 지방자치단체의 사업을 차단하려는 제도로만 인식되고 있다.¹⁾

이 글에서는 신설·변경 협의 제도를 개괄적으로 설명하고 현황을 제시하였다. 현재 신설·변경 협의 제도의 목표 달성에 문제가 되는 것이 무엇인지 진단하고 개선 방안을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위해 이 글은 신설·변경 협의 제도의 현황과 쟁점, 그리고 개선 방안으로 구성하였다.

2. 신설·변경 협의·조정 제도

신설·변경 사회보장사업의 협의 조정 제도는 「사회보장기본법」 제26조 제2항에 근거한다. 이때 ‘협의’란 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영 방안 등에 대하여 보건복지부 장관과 협의하는 것”을 의미한다. 또, 동법 제26조 제3항에 근거하여 ‘조정’은 ‘협의를 이루어지지 않은 경우에 협의 안건심의 처리에 대한 결정을 하는 것’을 의미한다.

즉, 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 중앙정부와 지방자치단체가 시행하는 사회보장사업들을 연계하여 조화로운 체계를 구축하려는 의도로 추진되었다. 사회보장제도의 신설·변경이 필요한 경우 신설·변경의 타당성, 투입 자원, 사업의 기대효과, 기존 사회보장제도와의 관계, 전달체계 및 재정에 미치는 영향 등을 균형 있게 고려하여 최선의 대안을 선택, 제시하도록 함으로써 합리적 의사 결정을 지원하는 데 제도의 목적이 있다. 아울러, 대규모의 공적재원이 투입됨에도 불구하고 효과가 분명하지 않은 사회보장제도, 유사·중복으로 인해 불필요한 재정지출을 초래할 우려가 있는 사업, 기존 사회보장제도에 부정적인 영향을 주는 제도를 보완하고 사회보장급여

1) 2018년 1월부터 12월까지 복지부와 협의를 거친 신설·변경 사회보장제도는 1160건이며, 이 중 협의 완료 사업이 928건(80%)이고, 협의 요청 기관의 철회 사업은 77건(6.6%), 재협의를 거치면서 수정·보완된 후 완료된 안건이 45건(3.9%), 협의 대상이 아닌 반려 안건이 50건(4.3%) 등 대부분 협의 요청 사업이 협의 완료되었다(함영진 외, 2018, pp. 28-31).

의 중복·편중·누락을 방지하려는 목적도 있다.

가. 협의 대상과 범위

신설·변경 협의의 대상은 중앙부처 및 지방자치단체가 공공재원으로 사회보장 및 평생안전망을 위해 집행하는 제도와 사업이다. 「사회보장기본법」 제3조 제1호와 동법 제3조 제5호에 근거하여 국가기관과 지방자치단체가 집행하는 사회보험, 공공부조 그리고 사회서비스 관련 사업이다. 더 나아가 사회서비스 영역인 출산, 양육, 실업, 노령, 장애 등의 사회적 위험으로부터 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 일체의 공공재원 기반 사회보장사업이다. 「사회보장기본법」에서 제시하는 평생사회안전망 관련 생애주기별 보편적 복지 욕구 충족 사업이 해당된다. 즉, 중앙부처와 지방자치단체가 국민의 삶을 보호하기 위해 공공의 재원으로 집행하는 사회보장 관련 사업 일체가 신설 또는 변경 시 협의 대상이다. ‘신설’의 의미는 중앙부처와 지방자치단체에서 그동안 시행하지 않았던 새로운 사회보장사업을 기획하여 집행하는 경우이다. 이때 급여 기준, 목표 대상, 급여량 등 사업 내용이 동일하다 할지라도 추진 주체가 상이하면 신설 사업으로 관리된다. 변경 사업은 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 이미 시행 중인 사업의 급여 기준, 대상 규모 등의 내역을 변경하는 경우이다. 즉, 사업 시행 주체인 중앙행정기관과 지방자치단체에서 사업을 신설하거나 기존 사업의 내용을 변경할 경우 신설·변경 협의 대상이 된다(보건복지부, 2019).

중앙부처 또는 지방자치단체의 국고보조금이 아닌 민간재원으로 시행하거나 사회보장과 관련 없는 조직 및 기관의 운영에 필요한 인건비, 경상 운영비 등 고유 업무를 위한 지원 사업비는 협의 대상에서 제외된다. 복지 대상자를 직접적으로 지원하는 사업이 아닌 법률 및 조례 제·개정 등도 제외된다. 사회보장사업이라 하더라도 핵심 속성 정보인 급여 기준, 급여 내용 등의 변화 없이 단순 대상자 수 변동이나 예산 등의 변동이 있는 경우도 제외된다.

나. 협의 절차

중앙부처 또는 지방자치단체가 사회보장제도를 신설 또는 변경할 경우 보건복지부 장관에게 협의를 요청해야 한다. 사회보장사업 협의 요청 시 사업 재원의 분담 여부에 따라 기관 간 협의가 필요하다. 협의 시점은 차기 연도 예산 형성이 이루어지는 4월 30일까지이다. 물론 4월 말 이후 사회보장제도의 신설·변경이 필요한 경우에는 사회보장계획 수립 후 협의를 할 수 있다. 다만, 협의 요청서는 사업 시행 예정일 6개월(180일) 이전에 제출해야 한다. 사업 집행에 법률 또는 조례의 제·개정이 필요한 경우에는 국회 또는 지방의회에 해당 법률과 조례를 제안하는 즉시 신설·변경 협의 요청서를 제출해야 한다. 그리고 중앙부처와 지방자치단체가 협의 요청서를 제출하지 않고 사업계획을 수립하거나 집행할 경우 보건복지부 장관은 즉시 해당 부처 또는 지자체에 협의 요청서 제출을 요구할 수 있으며, 이때 중앙행정

표 1. 신설·변경 사회보장제도 협의 절차

절차	협의 요청		관련 부처 의견 수렴		전문가 의견 수렴		협의회 검토·협의		결과 통보
주체	요청 기관 → 복지부	→	복지부 → 관계 부처	→	복지부 → 협의지원단	→	신설·변경 사회보장제도 협의회	→	복지부 → 요청 기관
내용	협의 요청서 제출 및 접수		소관 부처 의견 수렴		전문가 논의		협의회 안전 검토·협의		협의 결과 통보

자료: 보건복지부. (2019). 2019 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침. p. 15.

기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 30일 이내에 제출해야 한다.

신설·변경 협의 요청서가 접수되면 보건복지부 장관은 안전별로 신설·변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 전달체계 및 재정 등과 관련해 면밀히 검토한다. 협의 안전을 검토하는 과정에서 협의 요청서 내용 보완이나 추가 자료가 필요한 경우 보건복지부 장관은 해당 신청 기관에 추가 자료를 요청할 수 있다. 보건복지부 장관으로부터 자료 요청을 받은 기관은 즉시 해당 자료를 보완하여 제출해야 한다. 보건복지부 장관은 협의 요청서를 받은 날부터 60일 이내에 검토 결과를 통보해야 한다. 협의 결과는 ‘협의 완료’ 또는 ‘재협의’로 통보한다.²⁾ 「사회보장기본법」과 「사회보장제도 신설·변경 협의 운용 지침」에 따라 협의 대상이 아닌 건에 대해서는 ‘반려’ 조치가 이루어진다. ‘철회’는 협의를 요청한 기관에서 자진하여 협의 요청을 철회한 경우이다.

이와 같이 신설·변경 협의 안전 요청 기관과

원만하게 협의되는 경우와 달리, 안전 협의가 이루어지지 못할 때에는 조정 절차를 거치게 된다. 조정 절차는 1차 조정과 2차 조정으로 구분된다. 1차 조정은 사회보장위원회 제도조정전문위원회에서 협의 요청서 제출 기관, 관계 전문가, 관련 중앙행정기관의 참여하에 논의를 진행한다. 1차 조정이 이루어지지 않으면 해당 안전을 사회보장위원회에 상정하여 최종적으로 조정하게 된다. 이와 같이 협의 과정을 거쳐 도출된 결과를 협의 요청 기관이 동의하면 협의가 완료된다. 보건복지부 장관은 협의 완료 후 해당 결과를 사회보장위원회에 보고하고, 기획재정부 장관과 행정안전부 장관에게 통보한다. 협의 요청 기관은 국회 또는 지방의회에서 협의 안전 예산이 확정되면 해당 내용을 보건복지부 장관에게 제출해야 한다. 보건복지부 장관은 협의 결과에 대해 사후 관리가 필요한 경우 예산집행 현황이나 사업 진행 관련 자료를 요구할 수 있다.

2) 2013년 초기 신설·변경 안전 협의 결과는 ‘동의’, ‘변경 보완’, ‘부동의’로 통보되었으며, 최근 들어서는 ‘협의 완료’ 또는 ‘재협의’로 통보한다. 협의 요청서 원안의 일부 수정이 있거나 협의가 진행 중인 안전은 별도로 관리한다.

다. 협의 기준

앞서 설명한 바와 같이 신설·변경 협의 안건은 「사회보장기본법」 제26조에 근거하여 협의를 진행한다. 이 과정에서 보건복지부 장관은 해당 안건을 면밀히 검토한다. 특히 신설·변경 사업의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 전달체계 및 재정 등에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토하여 협의를 진행한다. 상세한 내용은 <표 2>와 같다.

첫째, 사업의 타당성은 사업 추진의 근거, 사업 목적 대비 내용과의 관계, 공공재원의 투입 필요성과 적정 수준 등을 면밀히 검토한다. 사업 추진 근거의 명확성은 해당 사업을 추진하는 데 필요한 법령 등의 규정이 있는지를 검토하는 것이다. 다음으로, 해당 사업의 목표를 달성하기 위해 사업 내용이 적절히 구성되어 있는지를 살펴본다. 지방자치단체 자체사업인 경우 협의 안건이 지

역 문제의 시급성과 특수성을 반영하고 있는지, 이를 해결하기 위해 해당 복지사업이 필요한지를 검토한다. 그리고 공공재원 투입의 필요성을 살펴보는 기준을 통해 사회 문제 해결을 위해 중앙부처 또는 지방자치단체가 공공재원을 투입하여 직접 개입해야 하는 이유와 근거를 검토한다.

둘째, 협의 안건과 기존 제도의 유사·중복 및 보충적 관계 등을 검토한다. 사회보장사업의 목적, 수급 대상, 급여 기준, 급여량 등을 중심으로 협의 요청 사업과 기존에 집행 중인 사업의 관계성을 검토한다. 즉, 급여의 중복 설계와 편중 집행 등을 사전적으로 예방하고 사회보장 재정의 효율적 설계와 배분을 검토하는 기준이다. 아울러 사업 설계의 중복뿐만 아니라 누락 여부나 확대의 필요성도 검토하는 기준이다. 이를 통해 개별 제도 급여 기준의 적절성과 판정의 구체성, 사

표 2. 신설·변경 사회보장 협의의 기준

법정 기준	주요 검토 항목
1. 사업의 타당성	① 사업 추진 근거의 명확성(추진 근거) ② 지역 문제의 시급성, 지역 내 우선순위, 지역 특수성 ③ 사업 취지와 사업 내용 간 연계성 ④ 공공 재원의 투입 필요성 및 수준의 적정성
2. 기존 제도와와의 관계	⑤ 사회보장제도 중장기 발전 전략과의 부합 여부 ⑥ 지원 대상자에 대한 유사 급여·서비스 여부 ⑦ 사업 시행에 따른 중복, 누락(해소), 편중(해소) 효과 ⑧ 정부와 지자체 사업 간 연계를 통한 보충성 확보
3. 전달체계에 미치는 영향	⑨ 전달체계의 과부하·분절성 심화에 따른 비효율 여부 ⑩ 수혜자 접근성(편의성), 급여 제공의 적시성 ⑪ 사회보장정보시스템 활용
4. 재정 등에 미치는 영향	⑫ 재원 조달 계획 및 재정의 지속가능성(적정성) ⑬ 재정 집행의 효율성
5. 기타	⑭ 특수취약계층의 복지 수요 반영 ⑮ 제도 시행 예정 시기의 적절성

자료: 보건복지부, (2019). 2019 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침. p. 18.

업 간 배태성과 연계성을 확보한다. 그리고 사회 보장제도 운영 원칙 중 보충성 확보 기준을 통해 전국 단위 사회보장사업과 지방자치단체 자체사업 간의 유기적 연계 여부를 검토한다.

셋째, 사회보장 전달체계에 미치는 영향을 검토한다. 협의 요청 사회보장사업이 집행됨으로써 발생할 수 있는 복지행정업무의 과부하, 전달체계의 분절성 등을 검토하는 기준이다. 이를 통해 복지 대상자 중심의 급여 신청 및 수급 편의성과 급여 집행의 적시성 확보 여부를 검토한다. 집행 측면에서는 업무 과부하 여부 등 집행 방식의 적절성에 대해 검토한다. 특히 사업 간 유기적 연계와 업무 처리의 효율성 확보 측면에서 사회보장 정보시스템 활용 여부를 검토한다.

넷째, 복지 재정 등에 미치는 영향을 검토한다. 협의 요청 사회보장사업의 원활한 집행과 지속가능성 확보를 위해 재원 조달 계획 및 재정 확보 가능성을 검토한다. 이를 위한 근거로서 지방자치단체의 재정자립도와 재정자주도, 사회보장사업 예산과 자체 예산의 비율 등을 검토한다. 특히 협의 요청 사업의 필요 예산과 현재 해당 자치단체의 자체 복지사업 예산을 비교하여 해당 지자체의 재정력에 미치는 영향을 검토한다.

마지막으로, 협의 요청 사업이 특수취약계층의 복지 수요를 반영하고 있는지, 협의 요청 시기 및 제도 시행 시기가 적절한지를 검토한다. 사회보장사업의 보편적 지향성과 함께 저소득계층 및 장애인 등 특수취약계층의 적정 급여 수준 등에 대한 고려 여부를 검토한다. 협의 제도 지침에 명

시된 바와 같이 협의 요청 시기의 적절성 여부와 더불어 요청 사업에 대한 협의가 완료된 후 해당 사업이 원활하게 집행될 수 있는지를 검토한다.

3. 신설·변경 협의·조정 제도 추진 경과

신설·변경 협의 제도는 2013년에 시작되었으며 2018년 12월까지 총 3964건의 안전이 협의되었다. 연도별 협의 안전을 살펴보면 2013년에 61건, 2014년에는 81건으로 적은 수치를 보였지만, 2015년 361건, 2016년 1071건, 2017년 1230건으로 지속적으로 증가하였다. 2018년에는 1160건으로 소폭 감소하는 경향을 보였다. 2016년 이후 협의 안전이 전체 안전의 87.3%를 차지할 만큼 최근 3년간 안전이 급증하였다. 특히 2017년의 안전이 31%를 차지한다.

2013~2018년의 신설·변경 협의 요청 기관을 살펴보면, 기초자치단체가 2924건(73.8%)으로 가장 많았다. 광역자치단체가 861건(21.7%)으로 뒤를 이었다. 중앙행정기관은 179건(4.5%)으로 가장 적었다. 2013~2018년 기초자치단체의 평균 협의 안전 수는 12.8개(228개 기초자치단체/2924건)이고, 광역자치단체의 평균 협의 안전 수는 50.6개(17개 광역자치단체/861건)로 나타났다. 자세한 사항은 <표 3>과 같다.

앞서 살펴본 바와 같이 협의 안전은 신설 안전과 변경 안전으로 구분된다. 2013년부터 2018년까지 총 3964개 협의 안전 중 신설 안전은 2628건(66.3%)이고, 변경 안전은 1336건(33.7%)으

표 3. 신설·변경 사회보장제도 협의 안건의 연도별 현황

(단위: 건, %)

기관 유형	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	합계
중앙부처	30 (49.2)	14 (17.3)	13 (3.6)	31 (2.9)	39 (3.2)	52 (4.5)	179 (4.5)
광역자치단체	18 (29.5)	21 (25.9)	89 (24.7)	191 (17.8)	271 (22.0)	271 (23.4)	861 (21.7)
기초자치단체	13 (21.3)	46 (56.8)	259 (71.7)	849 (79.3)	920 (74.8)	837 (72.2)	2,924 (73.8)
합계	61 (1.5)	81 (2.0)	361 (9.1)	1,071 (27.0)	1,230 (31.0)	1,160 (29.3)	3,964 (100)

자료: 함영진, 강혜규, 김윤영, 김희성, 정해식, 안수란, ...이중섭. (2018). 신설·변경 사회보장제도 협의 운영지원 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 15.

표 4. 신설·변경 유형에 따른 연도별 협의 안건 현황

(단위: 건, %)

안건 유형	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	합계
신설	37 (60.7)	56 (69.1)	246 (68.1)	685 (64.0)	730 (59.3)	874 (75.3)	2,628 (66.3)
변경	24 (39.3)	25 (30.9)	115 (31.9)	386 (36.0)	500 (40.7)	286 (24.7)	1,336 (33.7)
합계	61 (1.5)	81 (2.0)	361 (9.1)	1,071 (27.0)	1,230 (31.0)	1,160 (29.3)	3,964 (100)

자료: 함영진, 강혜규, 김윤영, 김희성, 정해식, 안수란, ...이중섭. (2018). 신설·변경 사회보장제도 협의 운영지원 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. p. 20.

로 신설 안건이 변경 안건보다 많은 것으로 나타났다. 신설·변경 협의 안건은 2015년을 기점으로 급증하였으며, 신설 안건은 2018년에 874건으로 급증하였다. 반면 변경 안건은 2017년에 500건으로 가장 많이 협의되었으며, 2018년에는 건수가 감소하였다. 자세한 사항은 <표 4>와 같다.

2018년의 협의 안건 총 1160건을 중심으로 사업 유형을 살펴보면 <표 5>와 같다. 정책 대상을 살펴보면 청장년 280건, 태아(산모) 198건, 아동·청소년 196건 순으로 많았다. 지원 목적 측

면에서는 고용(실업) 222건, 출산 201건, 교육 169건 순으로 높게 나타났다. 이를 교차하여 살펴보면 청장년을 위한 고용(실업) 지원 사업이 203건으로 가장 많았으며, 뒤를 이어 태아(산모)를 위한 출산 지원 사업 193건, 아동·청소년을 위한 교육사업 협의 안건 162건 순으로 많았다.

표 5. 2018년 협의 안건의 지원 목적별, 대상자별 현황

(단위: 건)

구분	태아 (산모)	영유아	아동·청소년	청장년	노인	빈곤층	장애인	여성·가족	보호	기타	합계
출산	193	0	0	0	0	0	1	7	0	0	201
보육	0	75	4	0	1	1	0	1	0	3	85
고용(실업)	2	0	0	203	6	0	4	1	0	6	222
성인돌봄	0	0	0	1	49	0	42	1	0	2	95
보건의료	2	10	15	5	45	12	5	2	0	17	113
소득빈곤	1	0	12	25	16	20	10	7	0	12	103
주거	0	0	2	38	1	14	4	2	0	2	63
교육	0	2	162	0	0	2	0	2	0	1	169
사회적 보상	0	0	0	0	0	0	0	0	29	0	29
기타	0	2	1	8	15	8	6	16	0	24	80
합계	198	89	196	280	133	57	72	39	29	67	1,160

자료: 함영진, 강해규, 김운영, 김희성, 정해식, 안수란, ... 이종섭. (2018). 신설·변경 사회보장제도 협의 운영지원 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p. 28.

4. 신설·변경 협의·조정 제도의 쟁점과 과제

중앙행정기관과 지방자치단체에서 사회보장사업 신설과 내용 변경이 빈번하게 일어남에 따라 사업을 서로 연계하고 체계적으로 설계를 지원하기 위해 신설·변경 협의 제도의 중요성이 강조되고 있다. 신설·변경 협의 요청 안건을 효율적으로 검토하고 협의 요청 기관과 원만하게 협의하기 위해서는 다음과 같은 쟁점을 고려해야 하며, 이에 대한 개선 방안을 마련해야 한다.

첫째, 협의 대상과 범위의 명확화가 중요하다. 협의 요청 기관에서 이해할 수 있도록 신설·변경

협의 대상 사업의 범위를 명확하게 설정해야 한다. 「사회보장기본법」 제3조에 의거한 사회보장사업의 범위와 대상이 광범위하여 신설·변경 협의 안건 대상의 범위를 설정하는 데 어려움이 있다. 또, 「사회보장기본법」에서 명시하는 사회적 위험(출산, 양육, 질병, 빈곤 등)을 해소하기 위한 사회서비스의 범위가 넓어 신설·변경 협의 대상을 판단하는 데 어려움이 있다.³⁾ 물론 신설·변경 협의 제도의 운용 지침을 통해 협의 대상을 명시하고 있지만, 신설·변경 협의 제도의 특성과 목적을 고려한 협의 안건의 범위와 반려 대상 사업에 대한 기준 마련이 중요하다. 이를 효과적으로

3) 「사회보장기본법」 제3조의 사회서비스 영역을 살펴보면 돌봄, 상담뿐만 아니라 주거, 문화, 환경 등 다양한 범위를 포괄하고 있다. 물론 사회서비스의 영역이 다양하고 광범위할 수밖에 없지만, 신설·변경 협의 제도의 특성을 고려하여 범위를 명확하게 설정할 필요가 있다. 예를 들면, 미세먼지 해소를 위한 환경정책을 사회보장사업으로 포괄할 것인지, 아니면 반려 사업으로 구분할 것인지에 대한 명확한 규정 마련이 필요하다.

수행하기 위해서는 네거티브(negative) 방식과 포지티브(positive) 방식의 병렬적인 접근이 필요하다. 현재 「사회보장제도 신설·변경 협의 운용 지침」에서는 협의 제외 사업과 반례 사례를 명확히 제시하고 있지만, 협의 대상 사업은 「사회보장기본법」에 근거하여 모호하게 제시하고 있다. 물론 협의 제도 지침 부록에서 ‘협의 완료’ 사업명과 결과를 제시하고 있지만, 협의 완료 안건 및 결과 공개 범위를 확대할 필요가 있다. 이를 구체화하기 위해서는 사회보장위원회 홈페이지를 통해 협의 완료 안건의 유형, 사업 내용, 관리 주체, 협의 결과 등에 대해 상세한 내용을 공개할 필요가 있다. 즉, 현재 모호한 신설·변경 협의 대상을 구체화하기 위해서는 기존에 협의 완료된 사업 내용을 구체적으로 공개하는 포지티브 방식과, 협의가 불필요한 사업 내용을 알려주는 네거티브 방식의 병렬적 접근이 필요하다. 특히 협의 요청 기관이 사회보장위원회 홈페이지를 통해 그간의 협의 대상 사업을 검색할 수 있도록 사업 내용을 공개할 필요가 있다.

둘째, 신설·변경 협의 절차와 협의 요청 시기의 개선이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 신설·변경 협의 안건은 급증해 왔다. 특히 신설 사회보장사업은 2013년 37건에서 2015년 246건, 2016년 685건, 2017년 730건으로 지속적으로 증가하고 있다. 협의 안건은 지속적으로 증가하

지만 이를 검토하는 인력은 한정적이기 때문에 협의 진행 방식의 변화가 필요하다. 지방자치단체 자체사업은 정책 확산이 급속도로 일어나는 만큼 타 지자체에서 협의가 이루어졌던 협의 안건에 대해서는 기존 협의 내용에 기초하여 협의 과정을 제도적으로 간소화할 필요가 있다. 즉, 협의 요청 사업의 특성(기존 유사 사업의 협의 여부 등)을 고려하여 협의 절차와 검토 수준을 차등화하고 협의 절차를 다변화할 필요가 있다. 이는 협의 제도 지침에 명확히 제시되어야 한다. 현재 협의 안건 요청 시기는 예산 절차와 연동되어 있어, 차기 연도 사업인 경우는 법정 기한을 4월 30일까지로 명시하고 있다. 긴급한 사유에 한해 4월 이후에도 협의 요청이 가능하지만 가급적 예산 절차에 준거하여 협의 요청 시기를 설정하고 있다. 그럼에도 불구하고 연중 수시로 협의 절차가 이루어지고 있는 실정이다.⁴⁾ 신설·변경 협의 제도가 예산과 연계되어 운영되어야 함에도 불구하고 연중 수시로 협의 안건 요청과 접수, 검토가 이루어지는 실정이어서 제도의 목적을 반영하는데 한계가 있다. 이를 개선하기 위해서는 협의 시기를 명확히 적용할 수 있는 이행력 확보 방안을 마련해야 한다. 특히 협의 제도를 거치지 않고 집행하는 사업에 대한 제재 조치가 필요하다.

셋째, 신설·변경 협의 안건 내용의 완결성 확보가 필요하다. 지자체 자체사업 중에는 대규모

4) 2016년 신설·변경 협의 안건 총 1071 중 4월까지의 협의 요청 안건은 390건(36%), 4월 이후의 협의 안건은 681건(64%)이다. 2017년 기준 총 1230건 중 1~4월의 협의 안건은 496건(40%)이고 5~12월의 협의 안건은 734건(60%)이다. 특히 2017년 11월은 연중 최대 협의 요청(157건)이 이루어졌다.

공적재원이 투입되지만 사회보장사업의 급여 기준, 업무 처리 절차, 사후 관리 체계가 완비되지 못한 상태에서 협의 요청이 이루어지는 경우가 많다. 사업 설계가 부실한 협의 요청서는 협의 과정에서 협의 요청 기관뿐만 아니라 협의를 진행하는 보건복지부 측에도 행정력 손실 등의 비효율을 발생시킨다. 이를 개선하기 위해서는 협의 요청서 신청·접수 시 사업 설계 수준을 고려하도록 해야 하며, 지침에 명확한 규정을 마련해 제도화할 필요가 있다. 또, 신규로 사업을 설계하는 중앙부처와 지방자치단체의 정책 기획력 강화가 필요하며, 이를 위한 정책 컨설팅 지원이 필요하다. 특히 협의 요청 후 사후적으로 정책 컨설팅을 지원하기보다는 사전적으로 정책 지원을 해야 한다.

넷째, 협의 대상의 재정건전성을 제고할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 신설·변경 협의 제도의 대상이 공적재원이 투입되는 사회보장사업인 만큼, 재정건전성 측면에서 심도 있는 검토가 필요하다. 현재 협의 요청 후 60일 이내에 안전 협의가 이루어져야 하는데, 인력 부족 등으로 협의 안전별로 면밀하게 재정 분석을 하는 데 한계가 있다. 이를 개선하기 위해서는 신설·변경 협의 제도와 지방재정투자심사제도의 연계가 필요하

다. 일정 예산 이상의 신설 또는 변경 사회보장사업은 협의 요청 이전에 지방재정투자심사 등을 받고, 해당 결과를 협의 과정에 반영할 필요가 있다.⁵⁾ 신설·변경 협의를 마친 사회보장사업이라 할지라도 협의 후 사업 변경 여부 등을 검토하기 위해 최종적으로 확정된 예산 내역과 집행 결과에 대한 자료를 요청하고 살펴볼 수 있으므로 사후 관리 측면에서 제도 모니터링 강화가 필요하다. 특히 시범사업으로 협의 완료된 사회보장사업인 경우에는 정책 모니터링 결과를 반영하여 본 사업에 대해 협의할 필요가 있다. 아울러, 현재 신설·변경 협의 결과는 기획재정부 장관과 행정안전부 장관에게 통보되므로 예산편성 과정에서 신설·변경 협의 결과를 반영할 수 있는 제도적 연계와 이행력 확보가 필요하다.

다섯째, 신설·변경 협의 제도의 지속가능성 확보를 위한 정책 네트워크 구축이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치의 고유한 권한으로 지방자치단체의 자체 사회보장사업 설계와 집행 역할을 강화할 필요가 있다. 다만, 전국 단위 사회보장사업과 지자체 자체사업 간 연계, 공적재원이 투입된 사업의 효과성 제고를 위한 중앙부처와 지방자치단체 간 정책 네트워크 구축이 필요하다. 무

5) 현재 지방재정투자심사제도는 「지방재정법」에 의거하여 실시하고 있으며, 행정안전부 장관이 지정한 전문기관(현, 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터)에서 시행하고 있다. 2008년부터 2018년까지 3864건의 투자심사가 이루어졌는데, 이 중 사회복지 분야는 165건(4.27%)만이 재정투자심사를 받았다. 앞서 설명한 바와 같이 2013년부터 2018년까지 3964건의 신설 및 변경 사업이 협의가 되었음에도 불구하고 재정투자사업은 165건에 불과하고, 이마저도 복지관, 청소년 수련관 등의 건설 사업에 치중되어 있다. 물론 신설·변경 협의 제도를 거치면서 협의 요청 사업의 재정건전성을 검토하기는 하지만, 협의 제도와 지방재정투자심사제도가 연계될 필요가 있다. 더 나아가 사회보장사업이 재정투자심사를 받을 경우 효과성 등이 낮게 분석될 수 있기 때문에 사회보장사업의 특성을 반영한 심사제도 마련이 필요하다. 예를 들면, 2018년 4월부터 과학기술 연구·개발사업의 특성을 고려하여 과학기술정보통신부에서 예비타당성조사를 위탁받아 운영하고 있으며, 2019년 4월부터는 KDI 방식을 변경하여 한국조세재정연구원서 복지·소득이전사업의 예비타당성을 평가하고 있다.

엇보다 중요한 것은 정책 컨설팅 강화를 위한 정책 지원 조직 간 연계·협력이다. 신설·변경 협의 제도의 구조적 특성 때문에 보건복지부의 권한과 역할이 지방자치단체에 비해 우위에 있고, 정책 정보가 보건복지부와 사회보장위원회 사무국에 집중돼 있어 정책 정보의 불균형 해소가 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체를 위한 협의 제도 정책 설명회를 정기적으로 제공하고 사회보장위원회 홈페이지를 통해 신설·변경 협의 제도 관련 정보를 공개해야 한다.

5. 나가며

2013년부터 신설·변경 협의 제도 도입 이후 협의 완료된 안전 수는 2018년 12월 기준 총 3964건에 이른다. 양적인 팽창과 함께 지방자치단체의 효율적 정책 설계를 위한 정책 지원을 하고 있음⁶⁾에도 불구하고 신설·변경 협의 제도는 중앙정부에서 지방자치단체의 자체사업을 통제하는 장치로 인식되어 왔다. 반면, 「사회보장기본법」에서 신설·변경 협의 제도를 명시하고 있음에도 불구하고 의도적으로 협의 과정을 거치지 않고 사업을 기획하여 집행하는 경우도 빈번하게 발생하고 있다. 신설·변경 협의 제도의 정책적 보완과 지속가능성 확보를 위해서는 다음과 같은 정책적 개선이 필요하다. 첫째, 협의 대상과 범위

의 명확화가 필요하다. 이를 위해서는 신설·변경 협의 제도의 목적에 따른 사회보장사업의 명확한 개념 정립이 필요하고, 그간 협의 완료된 지자체 사업 정보를 중심으로 협의 대상 사업을 구체적으로 제시할 필요가 있다. 둘째, 신설·변경 협의 절차와 시기의 개선이 필요하다. 출산장려금 등 유사한 사업 내용으로 정책 확산이 큰 복지사업인 경우는 228개 지자체에서 유사한 신설 사업 협의가 이루어지기 때문에 매번 심도 있는 협의 과정을 거치기보다는 다빈도 출현 사업으로 관리할 필요가 있다. 아울러 연중 수시로 이루어지는 협의 조정 시기도 예산 형성 시기와 연계하여 이행할 필요가 있다. 셋째, 신설·변경 협의 안전의 충실성과 사업 설계의 완결성 확보가 필요하다. 이를 위해서는 협의 요청 전 정책 컨설팅 지원이 필요하다. 넷째, 공적재원에 대한 건전성 확보 방안 마련이 필요하다. 특히 사회보장사업의 예산 규모가 커지고 있기 때문에 협의 제도와 지방재정투자심사제도 간 연계의 필요성이 있고, 예산 편성 과정에서 협의 결과를 반영하는 제도적 절차 마련이 필요하다. 또, 신설·변경 협의 제도의 완결성 제고를 위해 협의 완료된 사회보장사업에 대한 정책 모니터링 강화가 필요하다. 마지막으로, 신설·변경 사회보장제도의 지속가능성을 확보하기 위해서는 중앙·지자체 그리고 정책전문기관 간 정책 네트워크가 중요하다. ■

6) 신설·변경 협의 제도를 경험한 지자체 복지 담당 공무원 44명을 대상으로 협의 제도에 대한 만족도를 조사한 결과, 2017년 70.4점에서 2018년 77.4점으로 향상되었다. 특히 협의 과정에서 사업 내용의 보완 및 타 복지사업 파악 등 협의 제도에 대한 만족도가 높게 나타났다(함영진 외, 2018).

참고문헌

- 보건복지부. (2019). 2019 사회보장제도 신설·변경 협의운용지침. 세종: 보건복지부.
- 함영진, 강혜규, 김윤영, 김희성, 정해식, 안수란, ...이중섭. (2018). 신설·변경 사회보장제도 협의 운영지원 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.