

이달의 초점

사회보장제도 신설·변경 사전협의제도의 변화와 과제

사회보장제도 사전협의 기본방향 수립에 따른 협의 양상 변화

|함영진·이원천|

사회보장사업 사전협의제도에 기반한 지방자치단체 청년 고용 관련 사업 현황 및 과제

|송수종·황성환|

중앙·지자체 간 사회보장사업의 전략적 협력 기제로서 사전협의의 역할
- 현금급여를 중심으로

|이영재|

사회보장제도 신설·변경 협의제도 성과 및 개선 방안

|원소윤|



사회보장제도 사전협의의 기본방향 수립에 따른 협의 양상 변화¹⁾

Changes in Local Welfare Programs Under the Latest Prior-Consultation Directions for Social Security Projects

함영진 한국보건사회연구원 사회보장재정데이터연구실 선임연구위원

이원천 한국보건사회연구원 사회보장재정데이터연구실 연구원

2023년 10월 사회보장위원회는 '약자복지 강화'와 '사회서비스 체계 구축'을 사전협의의 기본 방향으로 심의·의결하였다. 이 글의 목적은 사전협의의 정책기조 발표 이후 6개월간 협의 안건의 특성 변화를 살펴보는 데 있다. 주요 결과를 살펴보면 사전협의의 기본방향 발표 이후 현금성 협의 안건 수는 감소하였으나, 약자복지를 위한 협의 안건과 사회서비스 관련 협의 안건은 증가하였다. 이는 정책 기조 발표에 따라 협의 안건의 변동이 나타났음을 의미한다. 그러나 사전협의의 기본방향에 따른 협의 안건의 변화를 체계적으로 분석하기 위해서는 협의 과정에 대한 데이터 마련이 필요하다. 그리고 사전협의제도의 정책 신뢰도를 높이기 위해서는 정책 교육과 이를 뒷받침할 수 있는 절차 마련이 선행되어야 한다. 이를 통해 사회보장위원회의 정책 기조에 따른 보다 체계적인 사전협의의 정책 변동 분석이 함께 수행되어야 한다.

1 들어가며

현실 정책 형성 과정에서 정책기조(policy paradigm)²⁾는 정책 환경의 가치, 이념, 철학 등을 포괄하기 때

문에 개별 정책의 내용을 규정하는 가치판단의 준거틀로 작동하며, 정책의사결정자가 정책을 판단할 때 영향을 미치는 인식의 논리적 틀(appreciative system)이다. 따라서 정책 결정이 어떻게 이뤄지

- 1) 이 글은 현재 진행 중인 '사회보장제도신설·변경협의지원업무' 과제에서 작성한 협의안건 목록 데이터를 분석하여 작성하였다.
- 2) 정책기조(policy paradigm)는 정책 형성에 필요한 가치판단의 규범적 논리로 개별 정책의 목적, 내용, 특성 등을 규정할 수 있는 근본적인 준거틀이다. '통치 이념과 구체적 정책 내용을 연계하는 중간 목표의 성격으로 규정'하고 있다(정정길, 1993, p. 6; 박정택, 2000). 따라서 정책기조는 정부별로 상이한 구조로 나타날 수 있는데, 경제, 환경, 노동, 복지 등 정책 분야에 따라 다양한 원리로 작동하는 정책 기본방향이다(이시원, 정준금, 2018).

고 있는지를 살펴보기 위해서는 정책의 기본방향을 이해하는 것이 중요하다.

2023년 10월 사회보장위원회는 사회보장제도 신설변경 협의 제도(이하 사전협의)를 운영하기 위한 기본방향을 심의·의결하였다. 사회보장위원회에서 의결한 사전협의의 기본방향은 약자복지와 사회서비스 중심으로의 복지체계 구축이다. 즉 중앙정부와 지방자치단체에서 새로운 사회보장사업을 신설하거나 기존 사업을 변경할 때 저소득계층, 한부모 등을 위한 사업 설계의 중요성을 제시한 것이고, 현금성 복지사업보다는 주민의 욕구를 적극적으로 반영할 수 있는 사회서비스 사업 설계를 강조한 것이다. 이러한 사회보장위원회의 결정은 사전협의를 운용하는 과정에서 정책 판단의 기준이 될 수 있다.

사회보장위원회의 사전협의의 기본방향이 어떤 과정을 거쳐서 결정되었는지, 해당 정책기조가 충분한 정당성을 갖추었는지, 그리고 현실적으로 사회보장 환경에 적합한 정책기조인지에 대한 고민은 필요할 수 있겠지만, 이 글에서는 사회보장위원회 제30차 회의(2023년 10월)를 통해 심의·의결한 사회보장사업 사전협의의 기본방향에 따른 정책적 변화를 중심으로 살펴보고자 한다. 어떤 주제를 우선적으로 살펴야 하는지에 대해서는 논의가 필요하다. 하지만 정책기조 설정을 통한 정책의 실질적인 변화를 논의함으로써 앞서 언급한 정책기조 형성 과정의 중요성과 구체적인 방향성도 제시할 수 있다고 본다. 해당 분석이 앞으로의 사전협의 정책기조 방향성 설정에 기여하는 바가 있기를 기대한다.

지방자치단체에서 사전협의를 요청한 후 결과 통보까지 소요되는 법정 협의 기간은 60일이다. 따라서 이 글에서는 2023년 10월 사회보장위원회 제30차 회의 이후 2개월, 즉 2023년 12월을 기점으로 하여 협의 안건 및 협의 결과의 변화를 살펴본다. 이를 통해 사전협의제도 운용을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2 중앙부처 사전협의제도 및 협의 방향

국가는 한정된 재원의 효율적 활용과 사업의 중복을 예방하기 위해 재정사업이 도입되기 이전에 사전협의를 시행하고 있다. 사전협의의 목적은 재정사업의 타당성을 검토하고 사업 설계의 완결성을 높이기 위함이다. 중앙부처에서 이뤄지는 사전협의 제도는 보건복지부의 사전협의뿐만 아니라 행정안전부의 재난 및 안전관리 예산 사전협의제도와 자치분권 사전협의제도, 정보화사업 사전협의제도 그리고 중소벤처기업부의 중소기업지원사업 사전협의제도 등이 있다. 이때 중앙부처는 협의 방향을 설정하고, 이를 기준으로 사전협의제도를 추진하고 있다(김광선 외, 2022, p. 9).

가. 중앙부처 협의제도 고찰

2014년 「재난 및 안전관리기본법」이 개정되면서 중앙부처에서 재난 및 안전관리 사업을 추진하기 위해서는 행정안전부와 사전협의를 하여야 한

[표 1] 2024년 행정안전부 재난안전예산안 중점 투자 방향

4대 목표	8대 중점 투자 방향	
과학기술 기반 재난 관리	- 새로운 위험예측 및 상시 대비 체계 강화 - 기후변화 위험 선제적 대처 - 인명피해 저감 안전환경 조성 - 기반시설 안전도 및 회복력 확보	- 선진 보행교통 안전체계 구축 - 일상생활 속 안전 수준 향상 - 두터운 안전취약계층 보호 - 신종 복합재난 신속 대응역량 제고
현장 중심 재난 대응		
예방적 생활 안전		
포용적 안전관리		

출처: "2024년 재난안전예산, 예측·예방 중심 과학적 재난안전관리에 과감히 투자" [보도자료], 행정안전부 안전정책실 안전사업조정과, 2023, 행정안전부, p. 2.

다. 행정안전부의 재난안전예산 사전협의제도의 경우 매년 3월 초에 부처 예산 설명회를 통해 중점 투자 방향을 제시한다. 사전협의 요청서가 접수되면 민간 전문가의 검토와 중앙안전관리위원회 심의를 통해 재난안전사업에 대한 사전평가가 이뤄진다. 이 결과는 6월 30일까지 기획재정부로 통보되어 예산 편성에 반영되는 절차를 거친다. 재난안전예산 사전협의제도의 목적은 예산의 효율적 배분과 중복을 예방하는 데 있는데, 4대 목표와 8대 중점 투자 방향을 중심으로 재난안전예산의 집중투자 영역을 판단하고 있다. 행정안전부는 과학기술 기반 재난 관리, 현장 중심 재난 대응, 예방적 생활 안전, 포용적 안전관리 목표를 수립하고 새로운 위험예측 및 상시 대비 체계 강화 사업과 기후변화 위험 선제적 대처 사업을 우선하여 사전협의 절차를 진행하고 있다. 그리고 사전협의 제도를 체계적으로 추진하

기 위해 예산투자 방향과 영역에 대한 기본방향을 수립하고, 이를 기준으로 사전협의를 추진하고 있다.

2022년에는 「중소기업기본법」 개정으로 중앙 부처와 지방자치단체에서 중소기업 지원 사업을 신설 또는 변경하고자 하는 경우 중소벤처기업부와 사전협의를 하여야 한다. 중소기업 지원 사전협의 제도는 2019년 시범사업을 거쳐 2020년부터 본격적으로 시행³⁾되었다. 이를 위해 중소벤처기업부는 유사 중복 사업 설계 방지와 사전협의 이행률 제고를 위한 정책기조를 세우고 유관 부처인 기획재정부 및 행정안전부와의 협업을 강화하여 예산 편성을 관리하고 분기별 사후관리 이행 점검을 시행해 오고 있다. 중소기업 지원 사업 사전협의제도의 주요 검토 기준은 보건복지부 사전협의 기준과 유사하다. 신설변경의 타당성과 사업의 적합성 그리고 유사 중복성을 최우선 기준으로 사전협의를 진

3) 지자체 중소기업 지원 사업이 2017년 1059개 2조 2800억 원에서 2020년 1315개 2조 9500억 원으로 증가하였다. 중앙부처를 합하면 2020년 기준 1754개 26조 1400억 원에 이른다. 2019년부터 2022년까지 총 592개 지원 사업을 사전협의해 305건(중앙부처 161건, 지자체 144건)에 대해 중복 수혜 방지, 연관 사업 간 협업, 사업 수행 방식 개선 등의 내용을 조정하였다(중소벤처기업부, 2022).

[표 2] 중소벤처기업부 중소기업 지원 사업 사전협의제도 사전협의 검토 기준

구분	세부 내용
신설·변경의 타당성	- 사업 추진의 필요성 검토 - 사업 성과의 달성 가능성 검토
사업의 적합성	- 지원 대상의 적절성 검토 - 지원 내용의 적절성 검토 - 사업 수행체계 및 사업 관리의 적절성 검토
유사·중복성	- 동일 기관 또는 타 기관에서 시행(예정)하는 기존 또는 신설 중소기업 지원 사업과의 유사·중복성 검토

출처: “중소기업지원사업 사전협의제도 안내서”, 중소벤처기업부, 중소기업연구원, 2023, 중소기업연구원, p. 20.

행하고 있다. 특히 중소벤처기업부는 사전협의의
통해 중소기업 사업 간 유사·중복을 최소화하고, 사
업의 품질을 고도화하는 것을 기본방향으로 설정하
고 있다(중소벤처기업부, 2022).

행안부에서 시행 중인 재난안전예산 사전협의제
도와 중소벤처기업부 중소기업 지원 사업 사전협의
제도의 취지는 예산의 중복 지원 예방과 재정사업
의 고도화를 목적으로 하며, 사전협의 과정에서 협
의 기준과 기본방향을 설정하고 있다(김광선 외,
2022).

나. 사회보장 사전협의의 기준 및 기본방향

2003년 「사회복지사업법」의 개정과 2005년
국고보조금 사업 및 재정 편성 권한의 이양으로 보
건복지부 소관 67개의 사회복지사업이 지방자치단

체로 이관되었다. 이 과정에서 사회보장급여에 대
한 중복 및 편중 등의 비효율성 문제가 제기되었다.
이러한 문제점을 개선하기 위해 2012년 「사회보
장기본법」 법령 전체를 개정하였으며, 2013년에
는 사회보장제도 신설·변경 협의 제도가 실질적으
로 도입되었다.⁴⁾

이 제도가 도입됨에 따라 사회보장기본법 제26
조5)에 근거하여 중앙부처 및 지방자치단체에서 사
회보장사업을 신설하거나 기존 사업의 세부 사항을
변경할 때 보건복지부와의 사전협의가 의무화되었
다. 이 제도가 시작되고 변화하는 정책 환경을 반영
하기 위해 매년 지침을 변경하여 발간하지만, 빠르
게 변화하는 정책 환경을 사전협의 단계에서 고려
하기에는 한계가 있다.

보건복지부는 ‘사회보장제도 신설·변경 협의운
용 지침’에서 사업의 타당성과 기존 제도와의 관계

4) 함영진. (2023). 2023년 사회보장 분야 정책협의제도의 고찰 및 과제.

5) 사회보장기본법 제26조 제1항에서는 다음과 같이 명시하고 있다. “국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 재원의 규모·조달 방안을 포함한 재정에 미치는 영향 및 지역별 특성 등을 사 전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.”

및 전달체계 등을 종합적으로 검토하여 협의를 진행한다고 명시하고 있다. 첫째, ‘사업 타당성’ 검토를 통해 기본적인 사업 추진 근거의 명확성, 지역적 특수성을 고려한 시급한 정도 등을 판단한다. 둘째, 국가 전체적 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 중앙과 지자체의 사회보장제도들을 본 목적에 맞게 설계, 연계성을 확보하기 위해 ‘기존 제도와의 관계’를 검토한다. 셋째, 새로운 사업 추진에 따라 발생할 수 있는 전달체계의 과부하와 업무 부담을 미연에 방지하기 위해 ‘사회보장 전달체계에 미치는 영향’을 검토한다. 넷째, 한정된 자원의 효율적 배분과 사업의 지속가능성을 확보하기 위해 ‘재정에 미치는 영향’을 검토하고 있으며, 특히 지방자치단체의 가용 재원에 근거하여 재정적인 지속가능성에 대하여 살펴보고 있다. 마지막으로 ‘지역복지 활성화에 미치는 영향’을 살펴봄으로써 해당 사업이 지역 사회보장 계획, 지역 보건의로 계획 등 중장기

사업 계획에 포함되도록 유도하고 있다.⁶⁾

사회보장위원회는 지방자치단체 공무원 및 사업의 관계자를 대상으로 권역별 설명회를 통해 해당 제도의 취지를 설명하고, 시도 관련 국장급 회의에서 사전협의 운영 방향에 대해 지속적으로 논의하고 있다. 이러한 과정을 거쳐 사회보장제도 신설 및 변경 협의가 시작된 2013년 이후 처음으로 사회보장위원회(위원장 한덕수 국무총리)는 사전협의 기본방향을 심의 및 의결하였다. 사회보장위원회에서 심의하고 의결한 사전협의 정책 기조는 ‘약자복지 강화 및 사회서비스로의 전환’이다. 여기서 약자복지는 저소득층, 한부모 등 사회적 약자에 대한 우선 지원을 강조하고, 사회서비스 정책으로의 전환은 단순한 현금 지급을 지양하고 지자체 간 경쟁적인 분위기를 완화하는 것을 의미한다. 특히 지방자치단체는 복잡해지고 증가하는 주민의 복지 요구에 대응하기 위해 필요한 서비스나 용처가 명확

[표 3] 사회보장위원회에서 심의·의결한 사전협의 기본방향

구분	세부 내용
약자복지 (사회적 약자 중심)	- 사회적 약자 중심의 보충적 지원이 이루어지도록 협의 - 사회적 약자(저소득층, 다자녀, 한부모, 청소년 부모 등 사업별로 다양) - 지자체의 보충적 지원 필요성은 공적 지원이 필수적인지(사업의 타당성)에 따라 판단 - 지원 수준의 적절성은 유사한 중앙사업 유무 및 그 사업의 지원 수준 등을 고려하여 광역+기초지자체 지원 금액의 총합으로 판단
사회서비스 중심	- 경쟁적 현금복지 지양, 정책 대상에게 꼭 필요한 서비스 또는 용처를 정한 바우처로 설계하도록 협의 - 정책 효과가 불분명한 현금복지 사업은 대상자별로 실제 필요한 사회서비스로 전환하도록 컨설팅, 복지-고용-성장 선순환 구현

출처: “사회보장제도 사전협의 기본방향 심의·의결” [보도자료], 보건복지부 사회보장조정과, 2023, 보건복지부, p. 3.

6) 구체적인 협의 기준은 2024 사회사회보장제도 신설·변경 협의 운용 지침을 참조(보건복지부, p. 31)하면 된다.

한 바우처 방식의 정책 설계를 고려해야 한다는 취지를 내포하고 있다. 기존의 정책 효과가 불명확한 사업에 대해서는 사회적 수요가 명확한 사회서비스로 전환될 수 있도록 중앙 및 지방자치단체 간의 협의를 강조하고 있다.

사회보장위원회의 사전협의 기본방향은 제3차 사회보장기본계획의 비전과 2013년부터 추진한 사전협의 정책 취지와의 일관성을 유지하고 있다. 첫째, 제3차 사회보장기본계획의 비전인 ‘약자부터 촘촘하게, 지속가능한 복지국가’와 정책적 맥을 같이하고 있다. 특히 사회보장기본계획의 세 가지 전략 중 ‘약자부터 두터운 복지’, ‘사회보장체계 혁신’ 전략과 깊은 연관성을 지닌다. 둘째, 2013년부터 시작된 사전협의의 목적은 중앙 및 지방의 사회보장제도 간 중복 및 누락 없는 복지체계를 구축하여 중앙과 지방 제도 간의 정합성을 유지하는 데 있다. 사전협의제도 초기부터 중앙부처와 지방자치단체 간에 중복이 있거나, 기초지방자치단체 간의 현금성 지원 사업 경쟁을 완화하기 위해 지방자치단체에서는 사회서비스 중심의 사회보장체계를 구축할 필요성이 있음을 강조해 왔다. 이는 사회보장위원회에서 의결한 사전협의 기본방향과 유사하다(보건복지부, 2023). 따라서 사회보장위원회에서 발표한 사전협의 기본방향은 기존 사전협의제도의 취지와 다르거나 급격한 정책적 변화를 추구한 것이 아니라 사회보장기본계획 및 기존 제도의 기존 목적을 한층 더 강조한 것으로 이해할 수 있다. 또한 윤석열 정부의 국정과제인 약자 중심의 복지제도

강화 및 사회서비스 정책 방향성을 강조한 것으로 볼 수 있다(대한민국 대통령실, 2023).

3 사전협의의 기본방향 발표 이후 협의의 결과

앞서 기술한 바와 같이 정부의 정책 기조는 정책 판단의 준거 틀 역할을 하며, 정책의사결정자가 정책을 설계하거나 집행하는 과정에서 중요한 판단 요소로 작용한다. 따라서 사전협의의 기본방향 성립 이후의 사전협의 운용 결과를 살펴보는 것은 사전협의를 발전시키는 데에 있어 중요한 사안이다. 이 글에서는 2023년 10월 사전협의의 기본방향 발표 이후, 사전협의 법정 협의 기간인 60일이 지난 2023년 12월을 비교 시점으로 설정하여 협의 결과 변화를 살펴보았다. 해당 시점의 이전과 이후 6개월간의 수치와 구체적 협의 안건 사례를 제시하였으며, 안건 수 추이 분석의 이해를 돕기 위해 이전 기간 6개월을 추가로 제시하였다. 사전협의의 요청 건수를 중심으로 전반적인 협의 실적 추이를 분석하였으며, 사전협의 기본방향 발표 전후 기간의 협의 완료 안건의 특성을 사회적 약자 지원사업, 현금성 지원사업, 사회서비스 사업으로 구분하여 비교 분석하였다.

가. 협의 실적 추이

먼저 전반적인 사회보장제도 사전협의 건수에 대해 살펴보면 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치

[표 4] 최근 사회보장제도 사전협의 요청 실적

(단위: 건)

기관 유형	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024. 6
중앙부처	30	14	13	31	39	52	63	59	48	34	39	49
광역자치단체	18	21	89	191	271	271	280	236	237	291	399	153
기초자치단체	13	46	259	849	920	838	975	794	879	614	1,290	768
합계	61	81	361	1,071	1,230	1,161	1,381	1,089	1,164	939	1,728	970

주: 2024년 6월 말 기준으로 통계 산출.

출처: 2022~2024 사회보장 신설·변경 협의 제도 안전 목록 데이터 활용함.

단체 모두 협의 요청 건수가 증가하였다. 2016년 도부터는 연간 1000건 이상의 협의 요청이 접수되었으며, 가장 최근인 2023년도에는 총 1728건의 안건이 접수되었다. 물론 코로나19 시기에는 사전 협의 요청 건수가 다소 낮아지기는 하였지만, 2022년

이후부터 사전협의 요청이 증가하고 있다. 세부적으로 해당 내용을 살펴보면 광역과 기초자치단체 협의 요청 안건이 꾸준히 증가하였다. 특히 기초자치단체의 경우 2022년 614건 대비 2023년에 1290건으로 약 두 배의 사전협의 요청이 있었다.

[표 5] 사회적 약자 지원 사업의 사전협의 실적

(단위: 건, %)

구분 (기간/월)	2023년 1~6월 (기본방향 발표 이전)						2023년 7~12월 (기본방향 발표 이전)						2024년 1월~6월 (기본방향 발표 이후)						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	
협의 성립 안건	47	113	122	95	47	43	39	68	78	168	116	108	104	58	100	93	56	106	
	467						577						517						
사회적 약자 지원	13	43	66	45	16	17	17	41	26	78	57	38	44	33	55	50	29	57	
	200						257						268						
세부	중앙	2	0	2	0	2	2	1	2	1	4	1	2	0	4	0	2	1	5
		8						11						12					
	시도	5	14	15	17	4	10	1	12	4	28	15	11	15	7	13	10	3	11
	65						71						59						
시군구	8	29	51	28	12	7	15	27	21	46	41	25	29	22	41	37	25	41	
	135						175						195						
사회적 약자 지원 비율	31.9	38.1	55.7	47.4	38.3	44.2	43.6	60.3	33.3	46.4	49.1	35.2	42.3	56.9	55	53.8	51.8	53.8	
	42.8						44.5						51.8						

주: 사회적 약자 지원 사업은 저소득층, 다자녀, 한부모, 청소년 부모, 장애인, 보호종료 자립준비 청년, 무연고자, 북한 이탈 주민, 영국 귀국 사할린 피해자 지원 대상 사업. 2024년 6월 말 기준으로 통계 산출.

출처: 2022~2024 사회보장 신설·변경 협의 제도 안전 목록 데이터 활용함.

나. 사회적 약자 지원 사업 협의 결과 변화

사회보장위원회 사전협의 기본방향 심의 의결이 이루어진 전후 기간에 협의 완료 안건의 특성을 비교해 보면 발표 이전 577건에서 이후 517건으로 감소하는 경향을 보였으나, 더 이전 467건 기준으로는 증가한 모습이다. 사회적 약자 지원 사업(가) 안건은 기본방향 발표 이전 257건에서 이후 268건으로 증가하는 추이를 보였다. 이전 기간 기준으로 눈에 띄게 증가한 안건 수를 확인할 수 있다. 비율 또한 이전 44.5%에서 이후 51.8%로 약 7%포인트 증가하였으며, 더 이전 기간 기준으로는 그 수치가

가 증가한다. 세부적으로 살펴보면 중앙부처의 안건은 이전 8건, 11건, 이후 12건으로 비슷한 수치를 보였다. 지방자치단체의 경우 시도(광역)의 경우 이전 65건에서 71건으로 증가 후에 이후 59건으로 감소하였지만, 시군구(기초)의 경우는 이전 135건에서 이후 195건으로 증가 추세를 보였다.

다. 현금성 사업 협의 결과 변화

사전협의를 거친 현금성⁸⁾ 협의 완료 안건은 161건에서 154건으로 감소하였다. 세부적으로 살펴보면 중앙부처의 현금성 사업은 사전협의 정책기

[표 6] 사전협의 현금성 사업의 사전 협의 실적

(단위: 건, %)

구분 (기간/월)	2023년 1~6월 (기본방향 발표 이전)						2023년 7~12월 (기본방향 발표 이전)						2024년 1월~6월 (기본방향 발표 이후)						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	
협의 성립 안건	47	113	122	95	47	43	39	68	78	168	116	108	104	58	100	93	56	106	
	467						577						517						
현금성 안건	20	55	47	32	4	5	7	14	14	41	38	47	21	22	35	21	8	47	
	163						161						154						
세부	중앙	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	2	0	3	1	0	0	5
		3						6						9					
	시도	5	14	9	3	0	5	0	4	2	10	8	6	8	6	11	9	2	8
	36						30						44						
시군구	15	41	37	28	3	0	6	9	12	30	29	39	13	13	23	12	6	34	
	124						125						101						
현금성 비율	42.6	48.7	38.5	33.7	8.5	11.6	17.9	20.6	17.9	24.4	32.8	43.5	20.2	37.9	35.0	22.6	14.3	44.3	
	34.9						27.9						29.8						

주: 현금성 사업은 현금, 지역화폐, 현금-지역화폐(복합) 지급 사업. 2024년 6월 말 기준으로 통계 산출.

출처: 2022~2024 사회보장 산실-변경 협의 제도 안건 목록 데이터 활용함.

7) 성립 안건 중에서 사회보장위원회가 정의한 사회적 약자인 저소득층, 다자녀, 한부모, 청소년 부모 외 장애인, 보호종료 자립준비 청년, 무연고자, 북한 이탈 주민 및 소득에 기준을 두어 약자를 선별한 뒤 지원한 경우를 사회적 약자로 추가하여 이를 바탕으로 통계를 산출하였다.

8) 협의의 성립 안건 중 지급 방식이 현금, 지역화폐, 현금-지역화폐에 해당하는 경우를 현금성 사업으로 규정하여 통계를 산출하였다.

[표 기] 현금성 사업의 목적별 사전협의 실적

(단위: 건, %)

구분	2023년 1~6월 (기본방향 발표 이전)		2023년 7~12월 (기본방향 발표 이전)		2024년 1월~6월 (기본방향 발표 이후)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
보건의료	2	1.2	4	2.5	1	0.6
소득빈곤	32	19.6	30	18.6	22	14.3
출산	14	8.6	28	17.4	10	6.5
성인돌봄	1	0.6	2	1.2	0	0.0
교육	27	16.6	9	5.6	7	4.5
주거(에너지)	37	22.7	30	18.6	56	36.4
보육	5	3.1	14	8.7	8	5.2
고용실업	22	13.5	8	5.0	18	11.7
기타	23	14.1	36	22.4	32	20.8
합계	163	100	161	100	154	100

주: 현금성 사업은 현금, 지역화폐, 현금-지역화폐(복합) 지급 사업. 2024년 6월 말 기준으로 통계 산출.

출처: 2022~2024 사회보장 신설·변경 협의 제도 안전 목록 데이터 활용함.

조 발표 이전 3건, 6건에서 이후 9건으로 증가하였고, 시도(광역)는 이전 36건에서 이전 30건으로 감소 후 다시 이후 44건으로 증가하였다. 그러나 시군구(기초) 경우는 사전협의 정책기조 발표 이전 124건과 125건에서 이후 101건으로 감소하였다.

현금성 사업을 목적에 따라 살펴보면 다양한 특성을 보인다. 출산 지원 관련 사업은 정책기조 발표 이전 28건에서 이후 10건으로 감소하였다. 예를 들면 ‘출산장려금’과 ‘출산축하금’과 같은 단순 현금성 지원 사업 9건이 협의 완료되었지만, 이후에는 단순 현금성 지원 사업의 사전협의가 없었다. 한편 주거 및 에너지 목적의 안건은 이전 30건에서 이후 56건으로 증가하였다. 주거 및 에너지 지원 목적 사업의 경우 ‘주거 대출이자 지원’ 사업이 많았다. 주거 관련 협의 안건 30건 중 17건이 ‘주거

대출이자 지원 사업’이었으며, 이후 56건 중 27건이 대출이자 지원사업이었다. 그 외 최근 청년 집값 문제로 인한 ‘청년 및 신혼부부 대상 월세 지원 사업’의 비중이 높았다. 마찬가지로 고용실업 관련 안건도 정책기조 발표 이전 8건에서 이후 18건으로 증가하였다. 고용실업 관련 사업은 청년 근로 장려 및 일자리 지원을 위한 ‘청년 면접 수당’ 및 ‘자격증 응시료 지원’ 사업 등이 주를 이루고 있다.

현금성 사업을 대상으로 구분하여 살펴보면 태아(산모) 대상 사업이 사전협의 기본방향 발표 이전 18건에서 이후 4건으로 감소하였다. 특히 이전 기간에는 ‘출산장려금 및 축하금’ 관련 안건이 6건 협의되었지만, 이후 기간에는 한 건도 사전협의 요청이 없었다. 빈곤층 대상의 사업은 기준중위소득을 기준으로 설계되어 있는데, 정책기조 발표 이전 9

[표 8] 현금성 사업의 대상별 사전협의 실적

(단위: 건, %)

구분	2023년 1~6월 (기본방향 발표 이전)		2023년 7~12월 (기본방향 발표 이전)		2024년 1월~6월 (기본방향 발표 이후)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
태아(산모)	12	7.4	18	11.2	4	2.6
노인	5	3.1	9	5.6	5	3.2
영유아	2	1.2	7	4.3	4	2.6
청장년	71	43.6	34	21.1	67	43.5
아동·청소년	21	12.9	11	6.8	12	7.8
장애인	7	4.3	11	6.8	8	5.2
여성가족	8	4.9	5	3.1	9	5.8
빈곤층	9	5.5	9	5.6	5	3.2
기타	28	17.2	57	35.4	40	26.0
합계	163	100	161	100	154	100

주: 현금성 사업은 현금, 지역화폐, 현금-지역화폐(복합) 지급 사업. 2024년 6월 말 기준으로 통계 산출.
출처: 2022~2024 사회보장 산실-변경 협의 제도 안건 목록 데이터 활용함.

건에서 이후 5건으로 감소하였다. 한편 청장년 대상 사업은 정책기조 발표 이전 34건에서 이후 67건으로 증가하였다. 청장년 대상 사업 대부분은 고용실업과 주거 및 에너지 관련 사업이다. 고용실업 목적의 경우 ‘청년 자격증 응시료 지원 사업’과 같은 취업 지원에 대한 사업들이었는데, 주거 및 에너지 목적의 사업의 경우 ‘월세 지원 및 대출이자 지원’ 사업이 협의되었다.

라. 사회서비스 관련 사업 협의 결과 변화

사회서비스 관련 사업의 경우 사전협의 기본방향 발표 이전 275건에서 367건으로 증가한 뒤 이후 326건으로 감소하였다. 세부적으로 살펴보면 중앙부처의 사회서비스 사업은 이전 5건에서 이후

12건으로 증가했지만, 시도(광역시) 사업은 이전 63건에서 103건으로 증가하였다가 이후 76건으로, 시군구(기초) 사업 역시 이전 207건에서 257건으로 증가한 뒤 이후 236건으로 감소하였다.

사회서비스 관련 협의 안건을 목적에 따라 구분하여 살펴보면 다양한 변화를 보인다. 출산 지원 사업은 사전협의 기본방향 발표 이전 83건에서 이후 47건으로 감소하였다. 세부적으로 살펴보면 주된 사업은 ‘난임 및 난자 동결 지원 사업’이었는데, 정책기조 발표 이전 31건에서 이후 13건으로 감소하였다. ‘산후 조리비 지원 사업’의 경우 사전협의 기본방향 발표 이전 19건에서 이후 20건으로 비슷한 수치를 보였다. 그 외는 ‘임산부 교통 지원’과 ‘모유 수유 관리비’ 관련 서비스가 협의 완료되었다. 주거

[표 9] 사회서비스 관련 사업 협의 성립 안건 실적

(단위: 건, %)

구분 (기간/월)	2023년 1~6월 (기본방향 발표 이전)						2023년 7~12월 (기본방향 발표 이전)						2024년 1월~6월 (기본방향 발표 이후)						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	
협의 성립	47	113	122	95	47	43	39	68	78	168	116	108	104	58	100	93	56	106	
	467						577						517						
서비스 복지	19	54	68	62	41	31	30	47	56	108	76	51	81	34	52	66	43	50	
	275						368						326						
세부	중앙	1	0	0	2	0	2	0	1	1	3	0	1	2	3	0	2	1	4
		5						6						12					
	시도	7	8	11	22	9	6	9	8	9	41	20	16	30	4	13	15	3	11
		63						103						76					
시군구	11	46	57	38	32	23	21	38	45	63	56	34	49	27	38	48	39	35	
	207						257						236						
서비스 복지 비율	40.4	47.8	55.7	65.3	87.2	72.1	76.9	69.1	71.8	63.7	65.5	47.2	77.9	58.6	52.0	71.0	76.8	47.2	
	58.8						63.8						63.1						

주: 서비스 복지 사업은 바우처·서비스 지급 사업. 2024년 6월 말 기준으로 통계 산출.
출처: 2022~2024 사회보장 신설·변경 협의 제도 안건 목록 데이터 활용함.

및 에너지 관련 서비스는 사전협의 기본방향 발표 이전 10건에서 이후 40건으로 증가하였다. 세부적으로 교통비 지원 서비스가 사전협의 기본방향 발표 이전 3건에서 이후 14건으로 증가하였는데, 이는 최근의 부산의 동백패스와 중앙부처의 K-패스 등과 같은 시민들의 교통비 지원 관련 정책에 대한 관심을 반영한 듯 보인다. 그리고 이사비 지원 서비스도 사전협의 기본방향 발표 이전 2건에서 이후 8건으로 증가하였다. 그 외 ‘주택 개선 사업’ 및 ‘주택 임대료 지원 사업’ 등이 협의 완료되었다. 성인돌봄 관련 사회서비스도 사전협의 기본방향 발표 이전 18건에서 이후 34건으로 증가하였다. 성인돌봄 목적 사업의 경우 ‘노인 목욕비 및 아·미용비 지

원’ 사업이 이전 9건과 이후 12건으로 비슷한 수준이다. 그 외 ‘AI 스마트 돌봄’ 및 ‘장애인 도우미’ 등 비슷한 종류의 사업에서 정책기조 발표 이전과 이후 일관되게 사전협의가 이루어지고 있다.

사회서비스 관련 협의 완료 사업을 대상별로 구분하여 살펴보면 태아(산모) 대상 사업은 사전협의 기본방향 발표 이전 78건에서 이후 48건으로 감소하였다. 세부 사업을 보면 ‘산후 조리비 지원’이 이전 18건에서 이후 20건으로 증가하였지만 ‘난임 관련 지원’의 경우 이전 30건에서 이후 14건으로 감소하였다. 이는 보건복지부의 난임 관련 사업 추진으로 지방자치단체에서 관련 사업의 사전협의는 감소하는 경향을 보였다. 또한 장애인 대상 사업이

[표 10] 사회서비스 관련 사업의 목적별 사전협의 실적

(단위: 건, %)

구분	2023년 1~6월 (기본방향 발표 이전)		2023년 7~12월 (기본방향 발표 이전)		2024년 1월~6월 (기본방향 발표 이후)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
보건의료	38	13.8	45	12.2	46	14.1
소득빈곤	0	0.0	8	2.2	4	1.2
출산	29	10.5	84	22.8	47	14.4
성인돌봄	35	12.7	18	4.9	34	10.4
교육	44	16.0	32	8.7	38	11.7
주거(에너지)	25	9.1	10	2.7	40	12.3
보육	14	5.1	29	7.9	17	5.2
고용실업	26	9.5	33	9.0	39	12.0
기타	64	23.3	109	29.6	61	18.7
합계	275	100	368	100	326	100

주: 서비스 복지 사업은 바우처·서비스 지급 사업. 2024년 6월 말 기준으로 통계 산출.
출처: 2022~2024 사회보장 신설·변경 협의 제도 안건 목록 데이터 활용함.

[표 11] 사회서비스 관련 사업의 대상별 사전협의 실적

(단위: 건, %)

구분	2023년 1~6월 (기본방향 발표 이전)		2023년 7~12월 (기본방향 발표 이전)		2024년 1월~6월 (기본방향 발표 이후)	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
태아(산모)	30	10.9	78	21.2	48	14.7
노인	63	22.9	53	14.4	57	17.5
영유아	12	4.4	30	8.2	18	5.5
청장년	46	16.7	44	12.0	58	17.8
아동·청소년	47	17.1	46	12.5	36	11.0
장애인	20	7.3	33	9.0	16	4.9
여성가족	5	1.8	5	1.4	4	1.2
빈곤층	16	5.8	19	5.2	25	7.7
기타	36	13.1	60	16.3	64	19.6
합계	275	100	368	100	326	100

주: 서비스 복지 사업은 바우처·서비스 지급 사업. 2024년 6월 말 기준으로 통계 산출.
출처: 2022~2024 사회보장 신설·변경 협의 제도 안건 목록 데이터 활용함.

이전 33건에서 이후 16건으로 눈에 띄게 감소하였
다. 장애인 대상의 경우 기간 관계없이 ‘장애인 활
동 추가 지원’, ‘중증장애인 조호물품 지원 사업’,
‘보장구 수리비 지원’ 등과 같은 사업은 협의 완료
가 이뤄졌지만, 전체 협의 안건 수는 감소하였다.

4 나가며

2023년 10월 사회보장위원회에서 사전협의의 기본방향을 심의·의결하였다. 사회보장위원회가 발표한 사전협의의 기본방향의 핵심 목표는 사회적 약자의 보호와 사회서비스 체계 구축이다. 이는 제3차 사회보장기본계획의 비전 및 세부 전략과 정책적 맥을 같이하고 있다. 물론 사전협의를 진행하는 과정에서 정책기조에 반하거나 적합하지 않다고 해서 협의가 이뤄지지 않는 것은 아니지만, 사전협의를 요청하는 중앙부처와 지방자치단체뿐만 아니라 사전협의를 진행하는 보건복지부도 해당 정책기조를 염두에 둘 수밖에 없을 것이다. 이 글에서는 2023년 10월 사회보장위원회에서 사전협의의 기본방향 발표 이후 협의 완료가 이루어지기 시작한 2023년 12월을 기점으로 협의 안건의 변화를 살펴보았다.

주요 결과를 세부적으로 살펴보면 협의 안건의 유형과 대상에 따라 다양한 형태가 나타났지만, 거시적 관점에서는 사전협의의 기본방향 발표에 따른 협의 안건의 유의미한 변화를 살펴볼 수 있었다. 사회보장제도 사전협의의 기본방향이 발표된 이후 협의 안건 수는 감소하였다. 특히 출산 지원을 목적으로 하는 사업의 사전협의 안건 수는 감소하였으며, 주거 및 에너지 관련 사업은 증가하였다. 한편 사회적 약자를 대상으로 하는 사업의 경우 협의 안건 수가 증가하였고, 비율의 경우는 약 7%포인트 정도가 상승하며 전반적으로 안건 비중이 늘어난 것을 확

인하였다. 현금성 사업의 사전협의 안건 수는 감소하였는데, 세부적으로는 출산 지원 목적의 사업 중 ‘출산장려금’과 ‘출산축하금’과 같은 사업의 사전협의가 감소한 것으로 나타났다. 한편 주거 및 에너지 목적의 현금성 사업은 사전협의의 건수가 증가하였는데, 이는 최근의 집값 상승과 전세사기 피해로 인한 시민들의 관심을 반영한 듯 보인다. 또한 청년년을 대상으로 하는 현금성 사업의 협의도 증가하였는데, 최근의 취업난을 반영하듯 취업 지원을 위한 사업이 다수였으며, 주거 안정을 위한 ‘청년 월세 지원’ 사업 등이 포함되어 있었다. 사회서비스 관련 사전협의 안건의 변화를 살펴보면 ‘산후조리비 지원 사업’과 ‘난임 시술 관련 지원 사업’ 등 출산 지원 사업은 감소하였으나, 주거 및 에너지, 성인돌봄 목적의 사업은 증가하였다. 특히 ‘임산부 교통 지원’과 K-패스와 같은 교통 비용 지원에 대한 협의 안건이 증가하였고, 노인을 대상으로 하는 ‘AI 스마트 돌봄’ 사업도 성인돌봄 목적 사업에 포함되어 있었다. 이는 사회보장 관련 사업의 범위가 기존 저소득 계층 생활안정에서 다양한 욕구를 반영한 사회서비스 지원으로 확장됨을 보여 준다. 사전협의의 정책기조 발표 이후 현금성 지원 사업의 안건 수는 감소하였으나, 사회서비스 관련 사업은 사전협의의 요청이 증가하였음을 확인하였다.

이 글은 사회보장위원회에서 발표한 사전협의의 기본방향의 취지를 살펴보고, 실제 사전협의 안건의 변화를 살펴본 데 의의가 있지만, 한계점도 존재한다. 첫째, 사전협의의 기본방향에 따른 정책 변화를

분석하기 위한 기간적 한계가 존재한다. 특정 시점(2023년 12월 31일)을 기준으로 전후 6개월을 살펴본 것이기 때문에 사회보장위원회의 정책기조에 따른 정책 변화를 면밀히 살펴보기 위해서는 보다 장기적인 분석이 필요하다. 둘째, 사전협의 안건의 주요 특성을 지급 방식, 목적, 대상 등을 중심으로 정책 변화를 살펴보는 것은 유의미하지만, 실질적인 정책 변화를 살펴보기 위해서는 지방자치단체에서 제출한 협의 요청서의 내용을 분석할 필요성이 있다. 이러면 협의 안건의 특성을 단순화한 분석 결과보다 사전협의 기본방향에 따른 정책 변화의 양태를 깊이 있게 살펴볼 수 있을 것이다. 그리고 사전협의를 지방자치단체의 협의 요청이 있을 때 작동하는데, 사전협의를 요청하는 17개 광역과 228개 기초지방자치단체는 재정, 인구 규모, 자치단체장의 특성을 고려한 정책 변화를 살펴본다면 정책 변화의 요인을 여러모로 분석할 수 있을 것이다. 마지막으로, 사전협의 기본방향 발표 이후 정책변화를 사전협의 요청 안건의 완료 건수를 기준으로 살펴본 데 한계가 있다. 왜냐하면 정책 변화를 살펴보기 위해서는 협의 결과뿐만 아니라 협의 과정 분석이 필요하기 때문이다. 향후 지방자치단체가 사전협의를 요청한 후 사전협의를 진행해 나가면서 사업 내용의 변화를 구체적으로 살펴볼 수 있는 협의 과정 분석이 필요하다. 물론 이를 위해서는 사전협의 요청 안건의 결과 자료뿐만 아니라 협의 과정에서 발생하는 사업 변동 관련 데이터 관리가 있어야 한다.

제도의 기본방향을 뚜렷하게 제시하고 구체적인 기준을 설정하는 것은 해당 정책의 표류를 방지할 수 있을 뿐만 아니라 정책 의도를 이해시키고 관철하는 데 용이하다. 사전협이가 시행된 지 10여 년이 지났음에도 제도 운용의 어려움과 도구주의적 한계에 직면하기도 하지만, 앞으로는 사전협이의 지도 원리가 될 수 있는 정책기조 자체에 대한 논의와 더불어 이를 통한 제도의 실천적 목적을 높여 나가기 위한 실증 연구가 많아지기를 기대한다. ■

참고문헌

- 김광선, 김경인, 김민석, 유은영. (2022). **삶의 질 향상 정책 사전협의제도 운영방안 마련을 위한 심층 연구**. 한국농촌경제연구원.
- 대한민국 대통령실. (2023). **윤석열 대통령, 약자복지·서비스복지 중심 지속가능한 복지국가 비전 제시**. 대한민국 대통령실.
- 박정택. (2000). 정책기조에 관한 탐색적 연구. **행정논총**, 38:2, 1-33.
- 보건복지부. (2023. 10. 12). **사회보장제도 사전협의의 기본방향 심의·의결** [보도자료].
- 보건복지부. (2024). **2024 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침**. 보건복지부.
- 이시원, 정준금. (2018). 정부변동에 따른 정책변동의 사례분석: 고용노동부의 일자리창출 정책을 중심으로. **지방정부연구** 22:3, 293-319.
- 정정길. (1993). 바람직한 대통령의 정책관리: 경제정책을 중심으로. **한국행정학보**, 27:1.
- 함영진, 권영지. (2020). **지방자치단체 사회보장사업 신설·변경 협의 동향 및 과제**. 한국보건사회연구원.

- 함영진. (2023). **2023년 사회보장 분야 정책협의제도의 고찰 및 과제**. 한국보건사회연구원.
- 행정안전부. (2023). **2024년 재난안전예산, 예측·예방 중심 과학적 재난안전관리에 과감히 투자** [보도 자료].
- 행정안전부. (2023). **2024년판 자치분권 사전협의 지침**. 행정안전부.
- 중소벤처기업부. (2022). **중소기업지원사업 유사중복성 해소 추진**. 중소기업부.
- 중소벤처기업부, 중소기업연구원. (2023). **중소기업 지원사업 사전협의제도 안내서**. 중소기업연구원.

Changes in Local Welfare Programs Under the Latest Prior-Consultation Directions for Social Security Projects

Ham, Young Jin

Lee, Woncheon

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

The Social Security Committee in October 2023 adopted “enhancing welfare for the weak” and “systematizing social services” as basic directions for the prior-consultation scheme. This article examines the changing features of social security projects placed under prior consultation by comparing the six months preceding the announcement of the new policy paradigm with the six months following. Since the announcement, the number of cash benefit programs subjected to prior consultation has decreased, whereas programs focusing on ‘welfare for the weak’ and ‘social services’ have increased. While such shifts may have resulted from the implementation of the new policy paradigm, a thorough analysis of these changes requires detailed data on the prior-consultation process. To build confidence in the prior-consultation scheme as a policy tool, it is essential to educate and support local officials in designing social security projects and to systematize the procedures involved in the scheme. These steps should lead to a well-informed analysis of shifts in the prior-consultation policy after the Social Security Committee’s new policy paradigm.