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 신설변경 협의제도 성과 및 개선 방안

|원소윤|

한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

사회보장제도 신설변경 협의제도 성과 및 개선 방안[1)]

The Social Security Prior-Consultation System: Achievements and Improvement Strategies

원소윤 중앙대학교 공공인재학부 조교수

이 글은 사회보장제도 신설변경 협의제도(이하 사전협의제도) 현황과 성과 분석을 위해 지자체 담당자와의 일대일 심층면접 결과를 토대로 향후 사전협의제도가 나아가야 할 방향에 대해 제언하고 있다. 분석 결과 사전협의제도는 본래의 목적에 맞게 무분별한 현금복지 확대를 방지하고 지자체 재정건전성을 확보하며, 효율적인 사회보장제도 구축에 어느 정도 기여하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 2023년 10월 사회보장위원회에서 심의·의결된 바와 같이 '사회서비스 중심의 지역복지 실현'이라는 사전협의의 기본원칙 실현을 위해서는 사전협의제도의 제도 및 절차적 개선뿐 아니라 사회보장 관련 거버넌스 전반에 대한 정비가 필요하다는 점이 도출되었다.

1 들어가며

지난 2012년 전부 개정된 「사회보장기본법」 제26조는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설 혹은 변경하는 경우 신설 및 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영 방안 등에 대하여 보건복지부 장관과 협의하도록 규정하고 있다. 이는 국가 전체적인 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 한정된 재원의 효율적 관리와 정책효과성 강화, 중복·누락 없는 조화로운 복지체계 구축 등을 목적으로 하고 있다.

이러한 제도의 목적에도 2012년 최초로 사회보장기본법 개정 법률안에 사회보장 신설변경 협의제

1) 이 글은 현재 진행 중인 '사회보장제도 신설 변경 사전협의제도 개선방안 연구' 과제 일부를 발췌하여 작성하였다.

도(이하 사전협의제도)가 포함되었을 때부터 지금에 이르기까지 지역복지 침해와 제도의 실효성에 관한 비판 등 협의제도를 둘러싼 논쟁은 지속적으로 제기되어 왔다. 대표적인 것은 사전협의 검토 과정에서 기존에 시행되고 있는 국가 차원의 사회보장제도가 우선시되어 지역 특색에 맞는 사회보장제도는 유사, 중복을 이유로 폐지되거나 국가 차원의 사회보장제도의 보충적 역할만을 수행한다는 지역복지 관점의 비판(임현종, 김남철, 2021)이다. 뿐만 아니라 협의의 이행력 제고를 위해 신설 · 변경 협의 절차를 거치지 않은 경우 지방교부세 감액이 가능하다는 지방교부세법 시행령 조항이 지방자치권을 침해한다는 법률적 관점의 비판(김종수, 2017)도 제기되고 있다.

반면 이와 관련하여 사전협의제도는 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하면서 동시에 사회보장사업 시행에 관한 책임성과 효과성을 높이는 데 기여하고 있다는 긍정적 입장도 존재한다. 향후 지방분권 강화에 따른 지역 맞춤형 사업 시행을 위해 사전협의 과정에서 정책 컨설팅의 역할을 강화할 필요가 있다는 의견도 제시되고 있다(함영진 외, 2018).

이러한 상황에서 향후 지속가능한 사회보장체제 구축을 위해 사전협의제도의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 지난 2023년 10월 사회보장위원회 본회의에서 심의 · 의결된 '사회보장제도 사전협의 기본방향'은 향후 사전협의제도 기본방향이 약자복지, 서비스복지 중심으로 우리나라 복지체계를 구축하기 위해 사회적 약자 대상 여부, 공적 지원 필요성, 지원 수준의 적절성 등을 종합적으로 판단하고, 정책 효과가 불분명한 현금복지 사업은 대상자별로 실제 필요한 사회서비스로 전환될 수 있도록 중앙행정기관 및 지방자치단체와 협의해 나갈 방침이라고 명시하여 사전협의제도가 제3차 사회보장기본계획(대한민국 정부, 2023)에 따른 중앙 현금복지, 지역 사회서비스 중심의 사회보장체제 구축을 위해 핵심적 역할을 할 것임을 나타내고 있다.

이러한 상황에서 이 글은 사전협의제도 관련 통계를 통해 제도의 현황을 점검하고, 기초지방자치단체 사전협의제도 담당자 일대일 심층면접 시행 및 결과를 활용하여 제도의 성과 평가 및 향후 개선방안을 제언하기 위한 목적을 가진다. 지방자치단체 담당자 일대일 심층면접 결과는 수도권 및 강원, 충청권, 경상권, 전라권 등 권역별 7개 시군구 담당자 15인을 대상으로 수집되었다.

2 사회보장제도 신설·변경 협의 현황

보건복지부에 따르면 사전협의제도가 처음 도입된 2013년부터 2023년까지 11년간 중앙부처 및 지자체(광역, 시도교육청, 기초단체 포함)를 통해 협의 요청된 건수는 총 1만 209건으로 이 중 중앙부처를 통해 제기된 건수는 422건, 지자체를 통해 제기된 건수는 9787건이었다. 특히 2016년 이후 연도별 협의 요청 건수가 급격히 증가하고 있었는데, 이는 지난 2016년 사전협의제도 정비와 함께 협

[표 1] 중앙부처 및 지자체 협의 요청 현황

(단위: 건)

협의 기관	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	합계
중앙부처	30	14	13	31	39	52	63	59	48	34	39	179
지자체	31	67	348	1040	1191	1109	1255	1029	1123	905	1689	3,786
합계	61	81	361	1071	1230	1161	1318	1088	1171	939	1728	179

주: 2024년 7월 기준으로 통계 산출.
출처: "사회보장사업 협의제도 통계", 보건복지부 사회보장위원회사무국 내부자료, 2024.

[표 2] 중앙부처 및 지자체 협의 완료 건수 (재협의 이후 협의완료 포함)

(단위: 건)

협의 기관	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	총계
중앙부처	29	38	46	55	48	33	33	30	113
지자체	812	1,016	816	818	738	837	811	1362	2,644
총계	841	1054	862	873	786	870	843	1392	0

주: 2024년 7월 기준으로 통계 산출.
출처: "사회보장사업 협의제도 통계", 보건복지부 사회보장위원회사무국 내부자료, 2024.

의 이행력 제고를 위해 신설 · 변경 협의 절차를 거치지 않거나, 협의 · 조정 결과와 다르게 사업을 추진한 경우 지방교부세를 감액한다는 내용을 담은 지방교부세법 시행령 개정에 따른 것으로 해석된다.

연도별 데이터 비교가 가능한 2016년부터 2023년까지 중앙부처 및 지자체 협의 결과를 살펴보면 협의 완료(조건부 협의 완료 포함) 및 종료 건수가 총 7522건(중앙부처 312건, 지자체 7210건)으로 같은 기간 접수된 총 9706건 중 약 77.5%가 처리 완료되어 높은 처리 비율을 보여 주고 있다.[2)]

〈표 3〉은 지자체 협의 완료 안건 중 급여 지급 유형에 따라 현금성 지원[3)]과 비현금성 지원을 구분하여 나타내고 있다. 이에 따르면 현금성 지원 비중은 전체 41.8%를 차지하여 현금성 지원의 비중이 여전히 높은 것으로 나타났다. 연도별로 보면 현금성 지원 비중은 2016년 47.3%에서 2018년 33.9%까지 감소하였으나, 신설·변경 사전협의 과정에서 현금복지 및 보편복지에 대한 허용 가능성이 높아진 2018년 이후 다시 증가하기 시작하여 2020년에서 2021년 코로나19 팬데믹으로 인한 재난지원금 확대, 급격한 합계출산율 감소 등 인구구조 변화 대응 등의 영향으로 2022년 다시 44.0%까지 비

2) 2024년 7월 기준 통계로 이후 처리 건수를 포함하면 처리 완료 비중은 더욱 늘어날 수 있을 것으로 예상된다.
3) 현금성 지원은 현금, 지역화폐를 포함한 복합사업, 비현금성 지원은 바우처, 서비스, 현물 또는 현금을 포함한 복합사업을 의미한다.

[표 3] 지자체 협의 완료 안건 연도별 급여 지급 유형(현금·비현금)

(단위: 건)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023	합계
현금	384	497	277	297	323	413	357	466	1,455
	47.3%	48.9%	33.9%	36.3%	43.8%	49.3%	44.0%	34.2%	41.8%
비현금	428	519	539	521	415	424	454	896	2,007
	52.7%	51.1%	66.1%	63.7%	56.2%	50.7%	56.0%	65.8%	58.2%
총계	812	1,016	816	818	738	837	811	1,362	3,462
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

주: 2024년 7월 기준으로 통계 산출.

출처: "사회보장사업 협의제도 통계", 보건복지부 사회보장위원회사무국 내부자료, 2024,

[표 4] 지지자체 사업 미추진(재정 절감) 현황

(단위: 억 원)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	합계
사업 미추진	4.26	52.83	641.46	148.27	367.27	249.82	118.3	1,582.21
협의 종료	-	-	159.5	416	259.95	304.21	790.84	1,930.50
소계	4.26	52.83	800.96	564.27	627.22	554.03	909.14	3,512.71

주: 사업 미추진 통계 입력은 2016년부터 시행. 2016~2021년 단년도 예산을 기준으로 재정 절감 현황 산출, 2023년 3월 말 기준 협의 결과 통보건으로 산출

출처: "2022 사회보장 협의제도 통계", 보건복지부 사회보장위원회 사무국, 2024, 필자가 재구성. https://www.ssc.go.kr/home/kor/discussion/agendaResult.do?menuPos=57

중이 증가하다가 2023년 34.2%로 다시 감소한 것을 볼 수 있다.

앞서 언급하였듯이 사전협의제도의 주요 목적은 국가 전체적인 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 중앙과 지자체 간 사회보장제도의 연계를 통해 조화로운 복지체계를 구축하는 데 있다. 이를 통해 사회보장 급여나 서비스의 중복, 편중, 누락 방지를 통한 사업의 효율성을 높이는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

이러한 차원에서 〈표 4〉는 사업의 문제점이 지적되어 사업을 추진하지 않거나(사업 미추진), 재협의 통보 후 지자체가 일정 기간 내 회신하지 않아 당해연도 협의 절차가 종료된 경우(협의 종료)를 통해 2016년부터 2022년까지의 예산 절감액을 보여주고 있다. 사전협의제도를 통한 누적 재정 절감액은 2016년에서 2022년 기준 총 3512억 7100만 원으로 나타나는 등 높은 재정 절감 효과를 기록하고 있다. 특히 연도별로 2022년에 가장 큰 절감액이 발생한 것으로 나타났다. 이는 시간이 지남에 따라 사전협의제도의 재정 절감 효과가 더욱 커지고 있음을 시사한다.

3 사전협의제도의 성과 및 한계-지자체 담당자 심층면접[4] 결과를 중심으로

지자체 담당자 일대일 심층면접 조사는 사전협의제도의 성과를 평가하고 제도 및 절차상 개선 방안을 마련하기 위해 사전협의 신청 후 협의가 완료된 8개 사업의 담당자(팀장급 및 실무자) 15인을 대상으로 진행되었다. 주요 면접 질문은 사전협의제도의 성과와 문제점에 대한 지자체 담당자들의 인식과 사전협의제도 경험에 관한 질문, 제도 및 절차적 문제점과 향후 개선 방안에 대한 제언 등으로 구성되었다.

가. 사전협의제도의 성과-지역 사회보장제도 재정건전성 확보의 안전장치

지자체 사전협의 담당자 일대일 심층면접 실시 결과 대부분 담당자들은 지자체의 어려운 재정 상황을 고려할 때 사전협의제도가 지자체 복지 사업의 효율성 강화 및 제도 개선에 긍정적 역할을 하고 있다고 평가하였다. 특히 민선 지자체장 선출 후 인수위 과정에서 공약의 실현 가능성을 검토할 때 재정적으로 큰 부담이 되는 공약들의 경우 사회보장위원회의 사전협의를 통과할 수 있을지 여부가 주요 기준이 되고 있어 민선 지자체장 및 지방의회 선거 공약 시행을 위한 선심성 현금복지 사업을 막아주는 안전장치가 되고 있다고 응답하였다. 최근 몇 년간 사전협의 과정에서 가장 논란이 되고 있는 지자체 임신, 출산, 육아 관련 현금성 지원의 경우 현금 지원이 실제 출산율을 높이는 데 효과가 없음을 많은 지자체 담당자들이 공통으로 인식하고 있었다. 급여 지급 방식의 변화, 급여 지급 기준의 엄격화 등 사전협의 과정에서 사업계획이 변경되는 것에 대해서도 긍정적으로 평가하고 있었다.

지자체 간 복지 경쟁이 심화되면서 자체 복지사업의 비중과 급여 지급액은 꾸준히 증가하는 경향을 보이고 있지만, 지역경기 침체와 지방교부금 삭감 등으로 인해 지자체의 재정 상황이 악화되고 있어 많은 지자체 담당자들이 재정에 대한 부담감을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 이러한 배경에서 사전협의에 대한 긍정적 평가가 나오고 있다고 볼 수 있다. 특히 인터뷰에 응한 몇몇 지역의 경우 사전협의가 완료되었음에도 예산이 확보되지 않아 신규사업 시행 시기를 미룬 경우도 있었다. 대부분 지역에서는 민선 8기 공약 실현을 위해 사업 일몰제 실시로 기존 사업을 정리하는 작업을 하고 있었다.

나. 사전협의제도의 내용 및 절차상 문제점

이처럼 사전협의제도에 대한 긍정적 인식에도 불구하고 사전협의제도 경험이 있는 대부분 지자체 담당자들은 내용 및 절차에 대한 문제를 제기하고

4) 지자체 담당자 면접은 수도권 및 강원, 충청권, 경상권, 전라권 등 권역별 15인의 시군구(기초) 담당자를 대상으로 실시하였으며, 사전에 익명 처리 원칙을 고지하고 면접을 하였다.

있었다. 특히 사전협의제도의 일관성 부족과 그에 따른 예측 가능성 저하, 지나치게 오래 걸리는 협의 과정과 그로 인한 사업 추진의 어려움 등을 문제로 제기하였다.

우선 대부분 지자체 담당자들은 사전협의 원칙과 기준이 계속 변화하여 유사 사업임에도 신청 시기에 따라 협의 결과가 달라져 예측 가능성 및 지역 간 형평성이 저해되는 것을 가장 큰 문제로 인식하고 있었다. 특히 소득 및 재산 기준의 보편성과 현금급여에 대한 허용 정도가 중앙정부 정책기조에 따라 달라져 동일 유사 사업에 대해 사전협의를 신청했을 경우 언제 신청했는지에 따라 결과가 달라지고 있는 현 상황을 심각한 문제로 제기하였다. 예를 들어 대학 등록금 지원 사업의 경우 A라는 지역에서 사회보장위원회에 신설 협의를 요청하였을 때 협의에 큰 문제가 없었으나, 중앙정부 정책기조 변경에 따라 B 지역이 신설 협의를 요청하였을 경우 협의가 안 되었던 경우가 있었다. 이 경우 협의가 안 된 B 지역의 담당자는 지자체장이나 시의회, 지역 주민과 언론 등에 상황을 알리고 설득하는 데 매우 어려움을 겪었다고 토로하기도 하였다. 많은 지자체 담당자들이 사전협의제도가 일괄적으로 엄격한 기준을 적용하여 무분별한 현금성 지원 확대와 지자체 간 경쟁을 방지하는 역할을 수행하기 바란다고 제안하였다.

또 신청 후 6개월 이내 결과 통보가 원칙이나, 6개월이 넘어도 협의 여부가 결정이 안 되는 경우가 많아 지속적으로 사회보장위원회 사무국 담당자에게 전화 문의 및 방문을 통해 어렵게 협의를 완료하는 경우도 있다는 고충을 토로하기도 하였다. 사회보장위원회 사무국에서 협의가 어렵다고 판단할 경우 신속한 결정 후 공문 등 공식적 절차를 통해 판단해 준다면 담당자가 시간을 가지고 다른 방법을 찾을 수 있으나 현재는 재협의를 반복하면서 시간이 지나치게 많이 소요되어 담당자가 중간에서 난처한 입장이 되는 경우가 많다는 의견들을 제시하였다. 이와 관련, 사업 변경에 대한 요청이나 협의 내용 변경 등의 내용은 공문이나 업무 연락 등을 통한 공식적 통보를 요청하는 건의들도 있었다.

신청 시기와 관련해서는 사회보장기본법 시행령상 규정된 6월 말까지의 신청 기간이 현실성이 떨어진다는 지적도 있었다. 일반적으로 지자체 정기인사가 7월인 점과 차년도 신규 사업 발굴 시기가 9~10월인 점을 고려할 때 협의 신청을 하반기에 받는 것이 현실적이라는 것이다. 현재는 신청 시기가 6월 말까지로 정해져 있어 하반기 신규 사업 발굴, 차년도 6월 말까지 협의 신청, 사전협의 후 차차년도 혹은 차차차년도에나 사업 시행이 가능하다. 담당자가 중간에 변경되어 당초 사업 취지를 이해하지 못하고 협의된 사업 내용 자체가 변화하는 경우도 빈번하게 발생하며, 사업이 아예 무산되어 버리는 경우도 많다는 것이다. 협의 신청 시기를 12월로 할 경우 하반기(9~10월) 신규 사업 발굴 후 12월 신청, 차년도 6월 말 협의 완료, 차차년도 사업 시행으로 절차가 진행되어 신규 사업을 보다 신속히 시행할 수 있고, 당초 사업 추진 목표의 일관성

도 유지할 수 있다는 것이다.

다. 현금복지 규제 등 사전협의 기본방향에 대한 우려

인터뷰에 응한 대부분 지자체 담당자들은 지난해 10월 사회보장위원회 본회의에서 심의·의결된 사회보장제도 사전협의 기본방향에 따른 현금복지 축소와 사회서비스 중심의 지역복지 강화에 관하여 그 취지와 목적에는 공감하나 지자체가 사회서비스 제공을 위한 여건을 갖추지 못하고 있음을 토로하였다. 소도시뿐 아니라 비교적 규모가 큰 거점 도시의 경우에도 사회서비스 제공 기관 및 수행 인력 등 자원이 없으며, 특히 사회서비스 질 향상을 위해서는 종사자에 대한 인건비 및 처우 개선이 시급한 과제이나 지자체 자체적으로 이를 감당하기 어렵다는 평가가 대부분이었다. 지자체장 역시 사회서비스가 단기간에 크게 성과를 내기 어려운 부분인 만큼 그에 대한 관심이 상대적으로 낮아 사회서비스에 적극적으로 투자하기 어렵다는 것이 대체적인 의견이었다.

앞서 언급한 바와 같이 지자체 현금성 복지, 특히 임신, 출산, 양육 관련 현금급여의 효과를 부정적으로 인식하고 있으나, 금액을 현재 수준보다 삭감하거나 사업을 중단할 경우 이로 인해 발생하는 민원과 인구 유출, 그로 인한 시의회나 지역 언론의 비판을 담당자가 감당하기 어렵다는 인식을 가지고 있었다. 그 예시로 2022년 보건복지부 첫 만남 이용권 사업 신설 시 출산장려금 폐지에 대한 중앙정부 권고에 따라 일부 지자체는 출산장려금을 실제로 폐지하였으나, 폐지하지 않는 지자체가 더 많았다. 이로 인해 인근 지자체로의 인구 유출 및 지역주민의 극심한 민원을 경험한 지자체 담당자들은 결국 출산장려금을 다시 지급하기 시작하였다. 또한 출산장려금 액수를 많은 지자체가 경쟁적으로 올리며 인구를 유치하기 위해 노력하고 있는데, 이는 결국 지자체 재정에 큰 어려움을 초래하고 있었다. 이러한 예는 지속적인 지자체의 현금성 급여 신설과 급여액 상승 시도를 막기 위해 사전협의제도를 보다 엄격한 기준하에 운영하고, 이를 보완하기 위한 강력한 제도적 조치가 뒷받침되어야 함을 암시하고 있다. 이에 대하여 많은 지자체 담당자들은 출산장려금 등 중앙정부 사업과 많은 부분 중복되는 현금성 급여 폐지를 중앙정부가 권고 이상의 지침으로 좀 더 강력하게 의무화하거나, 현금급여액의 상한을 법으로 엄격하게 규정하여 지자체 간 경쟁을 통한 급여액 상승과 이로 인한 지자체 재정 악화를 방지했으면 한다는 공통적 인식을 가지고 있었다.

최근 사전협의 과정에서 현금 대신 바우처나 선불카드, 지역화폐 등의 사용을 권장하는 것에 대해서도 현금의 목적 외 사용 방지 및 지역경제 활성화 등 취지에는 동감하나 소도시의 경우 선불카드나 바우처를 활용한 사업 시행과 관리가 어렵다는 의견들이 있었다. 특히 선불카드를 만들기 위해서는 일정 수량을 확보해야 하나 대상자 수가 적을 경우 금융사 혹은 카드사에서 사업 참여를 꺼리고, 사용

처 제한으로 수급자들이 금액을 다 사용하지 못하거나 분실하는 경우도 많아 관리가 어렵다는 의견이 많았다.

이러한 지자체 담당자 심층면접 결과는 제3차 사회보장기본계획에 따른 사전협의제도의 기본방향 전환을 위해서는 사회보장제도 거버넌스 개편을 통한 지역복지의 역량 강화가 반드시 병행되어야 함을 시사한다.

4 나가며

사전협의제도 경험이 있는 지자체 담당자들을 대상으로 한 심층면접 결과 사회보장 사전협의제도는 도입된 지 10년이 지난 지금 지역복지의 자율성을 침해한다는 일부 비판에도 불구하고 사회보장사업의 효과성을 제고하고, 기존 사회보장제도에 부정적 영향을 주는 제도의 지나친 신설, 확대를 억제하는 본래의 역할을 충실히 담당하고 있는 것으로 나타났다. 특히 지방선거 때마다 되풀이되는 선심성 현금복지 공약에 대응하여 복지정책의 효율성을 제고하고 지방의 재정건전성을 확보할 수 있는 안전장치로 기능한다는 것이 조사에 응한 지자체 담당자들의 공통된 의견이었다.

그러나 현금복지를 줄이고 사회서비스를 확대한다는 사전협의제도의 기본방향과 원칙에 대하여는 대부분 지자체 담당자들이 공감하면서도 실제 시행에 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 특히 소도시 지역의 경우 사회서비스 제공 기관 및 제공 인력 등 인프라가 제대로 갖추어져 있지 않고 지자체장의 관심도 부재한 상황에서 대규모 예산이 필요한 사회서비스 투자는 어렵다는 것이 공통된 의견이었다.

많은 유럽 국가와 일본의 경우 1990년대 초반 시작된 지방분권화 개혁의 영향으로 현금급여의 중앙화와 사회서비스의 지방 이양이라는 사회보장제도 거버넌스 원칙을 수립하고, 이를 지방자치법·사회서비스법 등 관련 법과 제도로 명확히 규정하고 있다. 이러한 과정에서 지방정부의 사회서비스 급여 제공 책임을 강화하고, 그에 관한 역할과 의무를 법으로 상세히 규정하여 이를 위반할 경우 이에 상응하는 시정 명령과 법적 제재 조치를 취하고 있다. 또한 세원의 지방 이양, 목적 없는 지방교부세 비중 확대 등을 통해 지방재정의 자율성을 강화하는 동시에 지방재정 운영에 대한 책임 또한 철저히 지방정부가 지도록 하고 있다. 이로 인해 많은 국가의 지방정부들은 법적 의무인 사회서비스 제공 역할에 자신들의 역량을 집중하고 현금성 급여는 법에 따라 지방정부의 역할로 규정된 경우에 한하여만 제공하고 있다.

현금급여의 중앙화와 사회서비스 지방화라는 사회보장제도의 거버넌스 원칙은 지난해 10월 사회보장위원회에서 심의·의결된 사전협의제도의 기본방향이자 제3차 사회보장기본계획의 핵심 목표로 향후 우리나라 사회보장제도가 달성해야 할 중요한 원칙이다. 그러나 각 지자체가 스스로 사회서비스 투자를 확대하고 지역 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해서는 외국의 사례처럼 조세 제도

및 보조금 지원 제도 개편을 통해 관련 권한과 책임을 지자체로 대폭 이양하고, 지방의 사회서비스 제공 책임을 법적으로 의무화해야 한다. 또한 이를 위한 관련 법적 · 제도적 정비와 함께 지역 내 사회서비스 제공 기관 육성과 제공 기관의 진입 및 퇴출 관리를 강화하여 인구 구조 변화에 대응한 효율적인 사회보장체계를 구축해 나가야 한다.

특별히 최근 몇 년간 사전협의 과정에서 중앙과 지자체 간에 가장 큰 갈등의 원인이 된 출산장려금 등 임신, 출산, 양육 관련 과도한 현금 지급에 대해서는 철저한 성과 평가를 통해 효과를 입증하도록 하고 지자체가 재정에 대한 책임 또한 철저히 지도록 해야 할 것이다. 이를 통해 각 지자체가 인구 유치를 위해 경쟁적으로 금액을 높이며 지방재정을 악화시키는 현재의 잘못된 체제를 개선하고, 취약계층 보호 및 지역 주민의 삶의 질 향상에 대한 책임과 동시에 재정건전성을 확보할 수 있는 효율적인 지역사회보장제도를 구축할 수 있도록 하여야 한다.

이러한 사회보장제도 거버넌스 구축 및 정비 과정에서 사전협의제도는 제3차 사회보장기본계획에 명시된 원칙과 엄격한 기준이 일관되게 유지되어야 한다. 사회보장제도 운영에서는 지자체의 역량 강화를 위한 조언자 및 협력자로서의 기능이 강화되도록 해 나아가야 할 것이다. 지자체가 지역 맞춤형 사회서비스 제공에 역량을 집중하고, 효율적인 재정 운영에 대한 책임을 다하며 사회보장사업을 운영할 수 있다면 현재와 같은 무분별한 현금복지사업 신설, 그로 인한 사전협의 신청 건수 과다, 이에 따른 협의 절차 지연이라는 사전협의제도의 절차적 문제점 또한 근본적으로 해소할 수 있다.

참고문헌

김종수. (2017). 사회보장 협의 및 조정제도에 관한 검토. **사회보장법연구, 6**(2)

대한민국 정부. (2023). 제3차 사회보장 기본계획(안). https://ssc.go.kr/home/kor/contents.do?menuPos=16

보건복지부. (2024). **사회보장사업 협의제도 통계데이터** [내부자료].

사회보장위원회. (2023). **사회보장제도 사전협의 기본방향** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/boardDownload.es?bid=0027&list_no=378511&seq=2

임현종, 김남철. (2021) 국가와 지방자치단체 간 협력수단으로서의 사전협의제도-사회보장제도 신설변경 협의제도를 중심으로-. **지방자치법 연구, 71**(21-3).

함영진, 강혜규, 김윤영, 김회성, 정해식, 안수란, 오욱찬, 임성은, 오다은, 류진아, 김승연, 김이배, 박경하, 박종철, 성은미, 오윤섭, 이중섭. (2018). **신설변경 사회보장제도 협의 운영지원 연구** (정책보고서 2018-117). 한국보건사회연구원.

The Social Security Prior-Consultation System: Achievements and Improvement Strategies

Weon, Soyoon

(Chung-Ang University)

In this article, I analyze the prior-consultation system based on findings from in-person interviews with local officials responsible for its implementation, and discuss potential improvements to the system. My analysis indicates that the consultation system has, as intended, enhanced the efficiency of the social security system, contributing to some extent to local governments financially by curbing the indiscriminate expansion of cash welfare programs. However, achieving "social-service-led local welfare"—a key direction deliberated and agreed upon by the Social Security Committee in October 2023—requires not only improvements to the prior-consultation system and its procedures but also a comprehensive overhaul of social security governance.