

보건복지 ISSUE & FOCUS



제371호 (2020-02)
 발행일 2020. 02. 17.
 ISSN 2092-7117

발행인 조흥식 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) T 044)287-8000 F 044)287-8052

지방자치단체 사회보장사업 신설·변경 협의 동향 및 과제



함영진
 사회서비스정책연구실 연구위원

권영지
 사회서비스정책연구실 연구위원

- 중앙과 지자체 복지사업 간 연계성 강화와 복지급여의 중복, 편중 등을 방지하기 위해 사회보장사업 신설·변경 협의 제도를 시행하고 있음.
- 지자체 신설 복지사업 중 현금성 복지사업의 수와 예산 비중율은 증가하였음. 청장년층을 위한 고용사업이 증가하였으나, 예산의 비중은 소득빈곤에 집중되어 있음. 예를 들면 2018년을 기점으로 지방주도형 일자리 사업때문에 청장년층을 위한 고용·실업 관련 복지사업의 비중율은 높아졌지만, 예산 규모는 지극히 낮음.
- 신설·변경 협의 제도의 합리성과 지자체 수용성 등을 확보하기 위해서는 정책적 개편이 중요하고, 지자체의 정책 기획력 강화를 통해 지역 특성에 맞는 정책을 집행할 수 있도록 정책 지원이 필요함.

01. 들어가며

◆ 사회보장제도 신설·변경 협의제도(이하 신설·변경 협의제도)를 운영하는 과정에서 정부 간 정책 대립이 발생하기도 하였지만, 최근 들어 바람직한 관계 정립을 위한 노력이 강구되고 있음.

- 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제9조에 의거해 지방자치제도의 본질과 지방자치단체의 핵심 기능인 주민의 복지를 증진하기 위해 지자체 자체 복지사업을 집행하고 있음.
 - 사회보장기본법 제26조에 의거해 지방자치단체가 복지사업을 신설·변경할 때 보건복지부 장관과 사전 협의토록 하고 있어 중앙부처와 지방자치단체 간 정책적 대립이 일어나기도 하였음.¹⁾

1) 함영진. (2019). 신설·변경 사회보장사업 협의 제도 현황 및 과제. 보건복지포럼, 제277호, 6-17.

- 최근 들어 중앙부처와 지방자치단체 스스로 사회보장사업의 정합성을 제고하고, 보다 체계화된 사회보장사업을 설계하기 위해 노력하고 있음.²⁾
 - 보건복지부는 신설·변경 협의 제도의 운영 과정에서 컨설팅 기능을 강화하고 있음.
 - 지방자치단체도 ‘복지대태협특별위원회’ 등을 구성하여 복지사업의 지속가능성에 대한 숙고와 중앙부처와 지방자치단체 간 역할과 기능을 고민하고 있음.

◆ 이와 같이 신설·변경 협의 제도의 역할과 지자체 여건이 변화하는 시점에서 협의 제도의 속성을 되짚어 보고 협의가 완료된 지자체 신설 복지사업의 특징을 살펴보고자 함.

- 이 글은 2017년부터 2019년까지 협의 완료된 지자체 신설·변경 복지사업의 현황을 분석하고, 현금성과 비현금성 복지사업을 구분하여 특징을 짚어 보는 데 목적이 있음.³⁾
 - 지자체에서 복지사업을 신설하거나 변경할 때 협의 과정을 거치고 있음을 설명하고, 최근 사회적으로 쟁점화되고 있는 지자체 현금성 신설 복지사업 수와 예산 규모 등을 살펴봄.

02. 신설·변경 사회보장사업 협의 조정 제도⁴⁾

◆ 중앙부처와 지방자치단체에서 사회보장사업을 신설하거나, 사업 내역을 변경할 경우 보건복지부 장관과 협의·조정을 해야 함.⁵⁾

- 신설·변경 협의 제도의 목적은 중앙과 지방자치단체 간 복지사업 연계를 강화하고, 급여의 중복, 편중, 누락 등을 방지하는 데 있음.
- 이는 사회보장기본법 제26조 제2항에 근거하고 있으며, 2013년도부터 2019년까지 약 4,313건이 협의 완료되었음.

◆ 신설·변경 협의 대상은 중앙부처와 지방자치단체가 공적 재원을 투입하고 있는 사회보장사업임.

- 사회보장기본법 제3조에 의거하여 국가기관과 지방자치단체는 사회보장사업을 신설하거나 사업 내역을 변경할 경우 보건복지부 장관과 협의를 해야 함.
- 단, 신설·변경 협의 제도의 효율적 운용을 위해 민간 자원 투입 사업, 복지시설 등 조직 및 기관 운영비 지원 사업 등은 협의 제외 대상으로 관리하고 있음.

2) 김서중. (2019). 사회보장사업에 대한 협의 제도 운영 방향. 보건복지포럼, 제277호, 2-4.

3) 이 글에서는 협의가 완료된 신설사업을 중심으로 지자체 현금성 복지사업의 실태를 살펴보는 데 의의를 둠

4) 보건복지부. (2019). 사회보장제도 신설변경 협의 운용 지침. pp. 1-7.

5) 신설·변경 사회보장제도 협의란 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 사회보장전달체계에 미치는 영향 및 운영 방안 등에 대하여 보건복지부 장관과 협의하는 것”을 의미하며, ‘조정’은 협의가 이루어지지 않은 경우 협의 안건 심의 처리에 대한 결정을 하는것을 의미함.

◆ 신설·변경 협의는 사회보장사업을 신설하거나 내역을 변경하는 중앙부처 또는 지방자치단체가 보건복지부 장관에게 협의를 요청하고, 60일 이내에 협의 결과를 통보하는 과정을 거침.

- 협의 요청 기관은 사업 시행 6개월 이전 또는 근거 법률과 조례가 제정된 즉시 협의 요청서를 보건복지부 장관에게 제출하여야 함.
- 협의 결과는 ‘협의 완료’ 또는 ‘재협의’로 요청 기관에 통보되며, 사회보장위원회, 기획재정부 그리고 지방의회에도 협의 결과를 알려 주고 있음.
 - 협의 결과를 기획재정부, 지방의회에 통보하여 예산 편성 과정에서 활용하고 있음. 협의 요청 기관은 예산 확정 결과를 보건복지부 장관에게 제출해야 함.

◆ 신설·변경 협의 제도는 사업의 타당성 등 주요 법정 기준을 중심으로 협의하고 있음.

- 신설·변경 협의 기준은 사업의 타당성, 기존 제도와의 관계, 전달체계에 미치는 영향 그리고 재정 등에 미치는 영향을 다각도로 검토하고 있음.
- 협의 요청 기관을 위한 정책 컨설팅, 협의 안건에 대한 전문가 및 관계 부처 의견 수렴 등을 거쳐 협의 과정의 전문성과 검토 결과의 객관성을 기하기 위한 제도적 장치를 마련하여 추진 중임.

〈표 1〉 신설·변경 사회보장 협의의 기준

법정 기준	주요 검토 항목	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 자원 투입의 필요성 및 수준의 적정성	3. 전달체계에 미치는 영향	⑨ 전달체계의 과부하·분절성 심화에 따른 비효율 여부 ⑩ 수혜자 접근성(편의성), 급여 제공의 적시성 ⑪ 사회보장정보시스템 활용
2. 기존 제도와의 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	4. 재정 등에 미치는 영향	⑫ 자원 조달 계획 및 재정의 지속가능성(적정성) ⑬ 재정 집행의 효율성

자료: 보건복지부. (2019). 2019 사회보장제도 신설변경 협의 운용 지침. p.18.

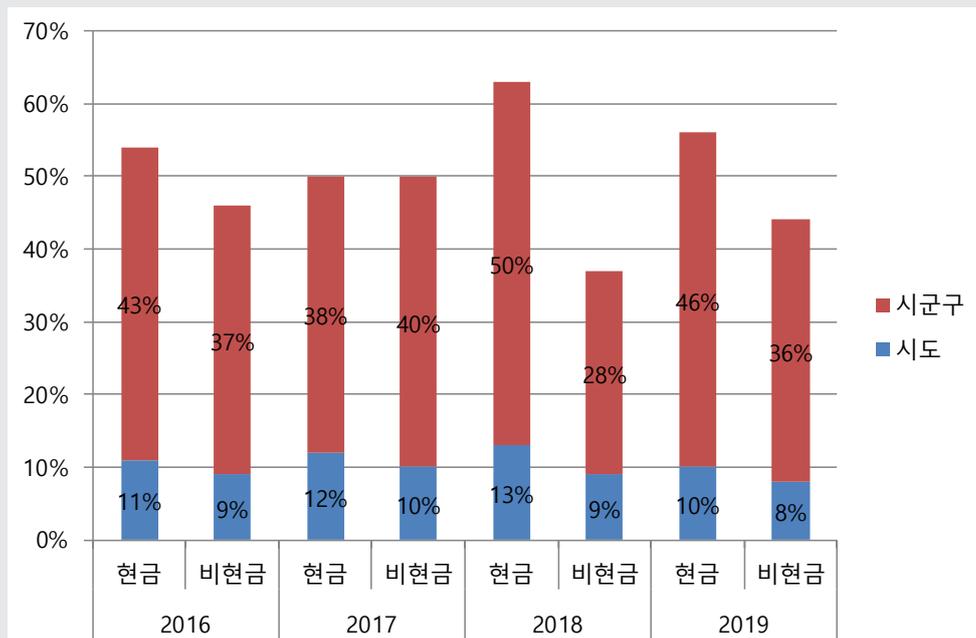
03. 신설·변경 협의 제도 안건 현황 분석⁶⁾

◆ 2016년부터 2019년까지 협의 완료된 지자체 사업⁷⁾을 살펴보면 사업 수와 예산비중은 현금성⁸⁾ 사업이 높음.⁹⁾

- 2016~2019년까지 사업 수 기준 현금성 사업이 차지하는 비율이 50~60%임.
 - 신설·변경 협의가 완료된 지자체 사업 중 현금성 복지사업 비중율은 2016년 54%에서 2017년에는 50%로 감소하였으나, 2018년 63%로 높아졌다가 2019년 56%로 다소 낮아졌음.
 - 신청 주체를 중심으로 살펴보면 시·도에서 집행한 현금성 복지사업은 2016~2019년까지 10~13% 수준이고, 시·군·구는 2017년 38% 수준을 제외하고 43~50%를 차지하고 있음.
- 2016~2019년도까지 예산 기준 현금성 사업의 예산 비율이 점차 높아지는 특성을 지님.
 - 전체 사업예산 중 현금성 사업 예산이 차지하는 비중율은 2016년 48%에서 2019년 70%로 증가하였으며, 시·군·구에 비해 시·도 현금성 사업 예산 비율이 지속적으로 높아지고 있는 것으로 나타남.

[그림 1] 사회보장 신설·변경 협의 제도 현금성, 비현금성 사업 비율 추이

(단위: %)



주: 1) 협의 완료된 지자체 전체 신설 사업(100%) 기준 시도, 시군구별 현금성과 비현금성 사업 비율 산정.

2) 현금성 사업은 현금, 지역화폐 지급 사업, 비현금성 사업은 현물, 바우처·서비스, 복합적 지급 방법 활용 사업.

자료: 2016~2019 사회보장 신설·변경 협의제도 안건 목록 데이터 활용.

6) 사회보장 신설·변경 협의 제도의 현금성 사업 분류에 따른 2016~2019년도 데이터를 중심으로 분석하였음. 이 글의 분석 대상은 협의 완료된 지자체 "신설"사업임. 이는 지자체에서 집행하고 있는 전체 복지사업이 아니기 때문에 해석에 주의를 요함.

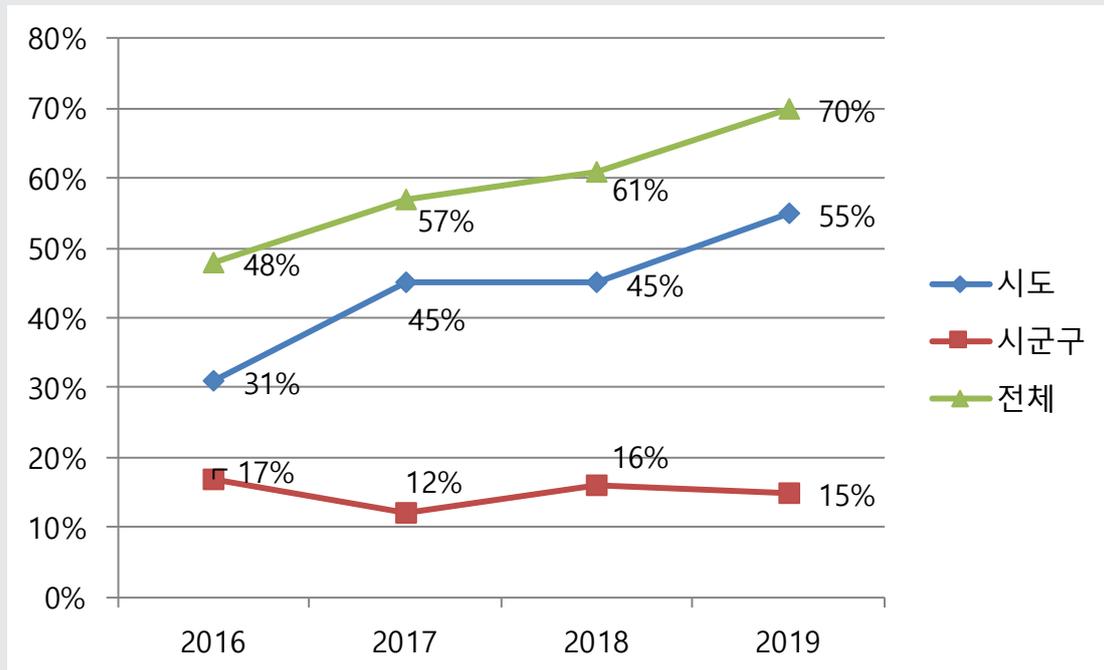
7) 2016~2017년도 사업의 경우 협의 결과가 '동의', '변경 보완 후 동의', '부동의' 사업, 2018~2019년도 사업의 경우 '협의 완료', '재협의 후 완료' 사업을 중심으로 분석함.

8) 이 글의 분석 대상인 '현금성 사업'은 사회보장 신설·변경 협의제도에서 지급 방법을 기준으로 분류한 자료임.

9) 현금성 사업 분석 시 2019년 사회보장 신설·변경 협의제도 통계표 추출 기준에 따라 ① 보훈 사업 제외, ② 재협의 후 완료 사업 중 사업 미추진 건 포함, ③ 현금성 사업 중 지급 방법이 복합일 경우(예시: 출산장려금(현금) 지급 및 출산용품(현물) 지원 사업) 건수에서 제외함.

[그림 2] 사회보장 신설·변경 협의제도 현금성 사업 예산 비율 추이

(단위: %)



주: 협의 완료된 지자체 전체 신설 사업(100%) 기준 현금성 사업에서 시도, 시군구별 예산 비율 산정.

자료: 2016~2019 사회보장 신설·변경 협의제도 안건 목록 데이터 활용.

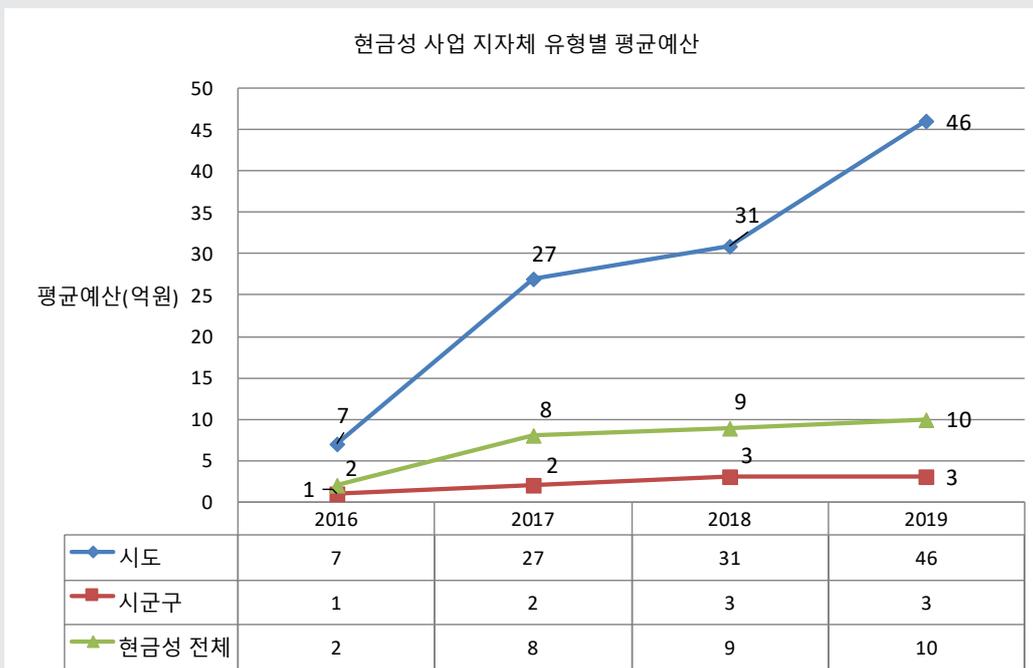
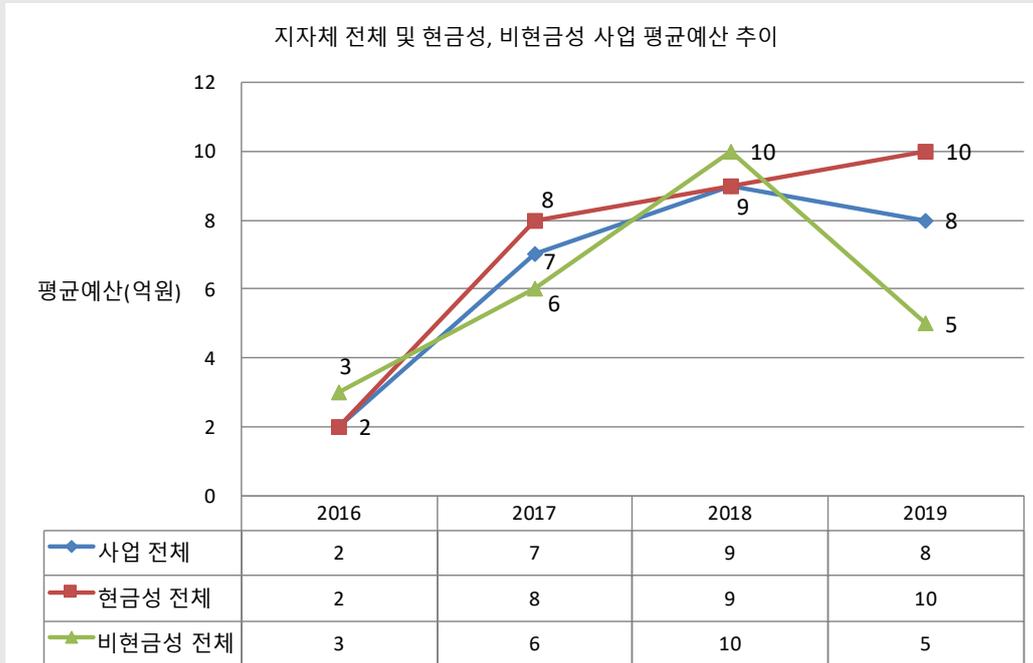
◆ 지자체 현금성 사업을 위한 평균 예산은 약 10억 원 내외임. 시·도, 시·군·구에 따라 큰 차이를 보임.¹⁰⁾

- 지자체 복지사업의 평균 예산은 2016년 2억 원에서 2019년 8억 원으로 증가하는 추세임. 비현금성 복지사업의 평균 예산도 2016년 3억 원에서 2018년 10억 원으로 증가하였으나, 2019년에는 다시 5억 원으로 감소하였음.
 - 현금성 사업의 평균 예산은 2016년 2억 원, 2018년 9억 원, 2019년 10억 원으로 점증적인 증가 추세를 보임.
- 시·도와 시·군·구 간 현금성 복지사업의 규모 차이는 큼.
 - 시·도에서 집행하는 현금성 복지사업의 평균 예산은 2018년 31억 원에서 2019년 46억 원으로 급증하였음. 하지만 시·군·구의 현금성 사업은 평균 3억 원 내외임.
 - 2019년 시·도에서 집행하는 현금성 복지사업의 예산이 급증한 것은 농민수당, 지자체 아동수당 등 큰 규모의 사업 예산에서 기인함.
 - 2019년 기준 시 지역의 현금성 복지사업 평균 예산은 약 3억 원이고, 군 지역은 약 3억 원, 구 지역은 약 1억 원임. 시·군·구 간 차이는 크지 않음.

10) 사업의 전체 예산에서 전체 사업 수를 나누어 산정한 평균 예산이므로 각 협의 사업의 정확한 예산은 아님. 2016~2019년도 사업의 평균 예산을 추정하기 위함임으로 현금성 사업의 예산에 대한 일반화 해석에 주의를 요함.

[그림 3] 지자체 현금성 사업 평균 예산 추이

(단위: 억원)



주: 연도별 시도, 시군구 현금성 사업 전체 예산을 지자체 유형별 사업 수에 분하여 1개 사업당 시도, 시군구별 평균 예산 산정.

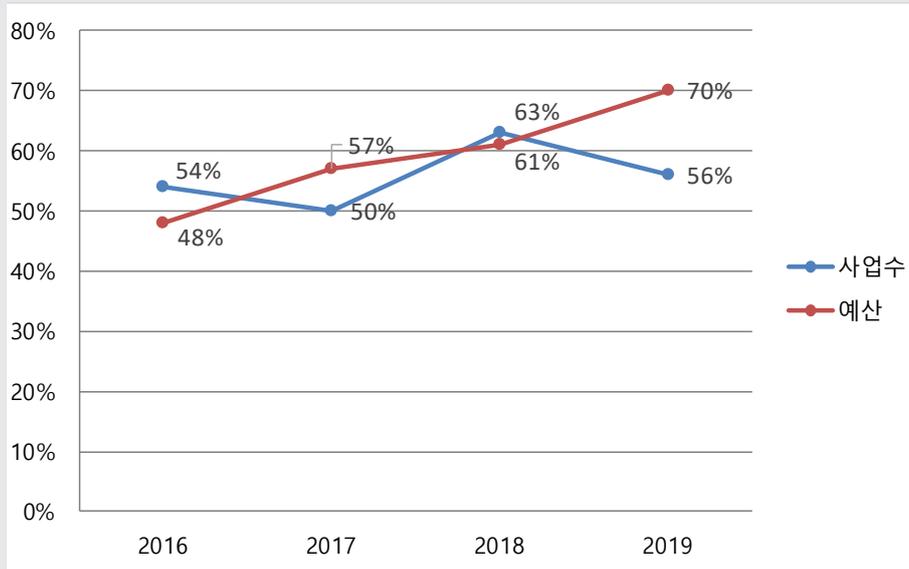
자료: 2016~2019 사회보장 신설·변경 협의제도 안건 목록 데이터 활용.

◆ 2019년 지자체 신설 사업 중 현금성 사업 수의 비중은 낮아졌으나, 현금성 예산 비중은 높아진 것으로 나타남.

- 2016~2019년간 신설 사업 중 현금성 복지사업 수와 예산의 비율은 점증적으로 증가하고 있음.

[그림 4] 현금성 신설 사업 및 예산 비율 추이

(단위: %)



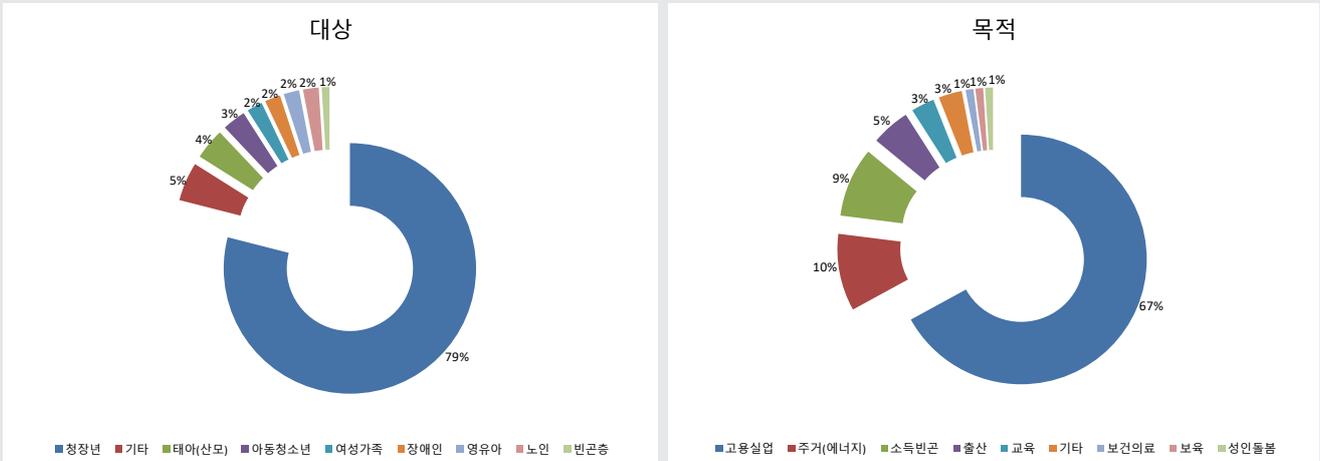
주: 협의된 지자체 전체 신설 사업수를 각각 추출한 후 신설과 변경 사업 중 현금성 사업 수와 예산 비율 산정.
 자료: 2016~2019 사회보장 신설·변경 협의제도 안건 목록 데이터 활용.

◆ 2019년 협의 완료된 현금성 복지사업의 주요 대상은 청장년임. 사업 목적은 고용·실업 문제 해소를 위한 사업의 비중이 높음.

- 2019년 현금성 사업 중 청장년을 위한 사업이 79%로 가장 높게 나타났고, 뒤이어 기타, 태아(산모), 아동청소년 사업의 비중율이 높게 나타남.
- 현금성 사업의 목적을 기준으로 살펴보면 고용·실업과 관련된 사업이 67%, 주거(에너지) 10%, 소득빈곤 9%로 나타남.
 - 특히 청장년층을 위한 고용·실업 관련 복지사업의 비중이 높게 나타나고 있는 것은 불안정한 노동시장에 대한 이슈들이 반영된 것으로 보임.

[그림 5] 2019년 현금성 협의 사업 대상별 분석

(단위: %)

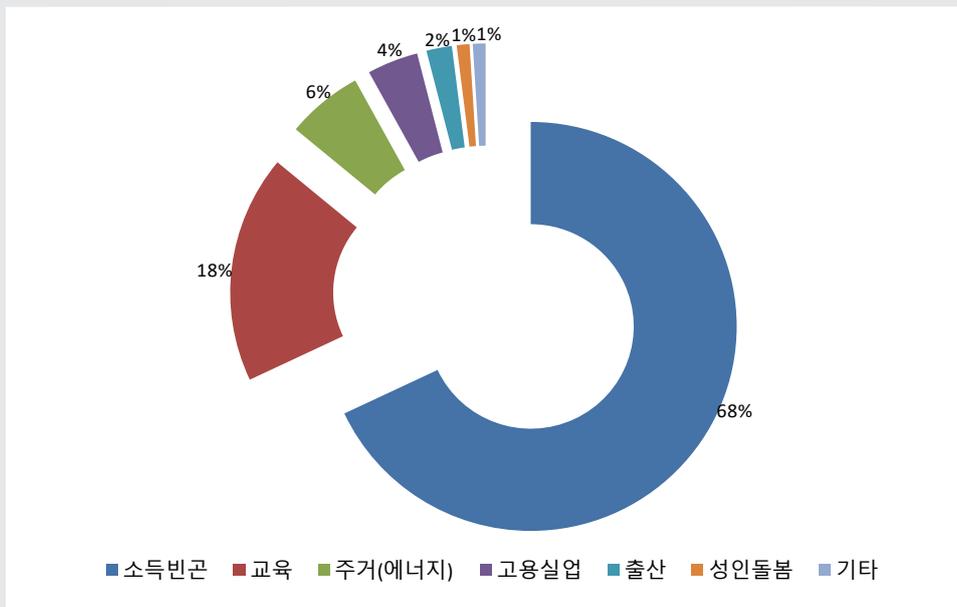


주: 사회보장 신설·변경 협의 제도 대상별, 목적별 분류를 기준으로 분석.
 자료: 2016~2019 사회보장 신설·변경 협의 제도 안건 목록 데이터 활용.

- 예산을 기준으로 현금성 복지사업의 목적을 살펴보면 소득빈곤과 교육 관련 사업의 비율이 높음.
 - 소득빈곤의 경우 빈곤층을 대상으로 하는 긴급 지원, 기초생활보장과 같은 사업과 청장년을 대상으로 하는 자산 형성 사업, 노인 대상 효행장려금 등 사회수당 성격의 사업이 포함되어 있음.
 - 교육 관련 현금성 사업은 아동청소년 입학 축하금, 장학금 지원 사업과 지역의 청장년 대상 등록금 지원, 학자금 대출이자 지원을 위한 사업들이 주를 이룸.

[그림 6] 2019년 현금성 협의 사업 목적별 예산 비율 분석

(단위: %)



주: 사회보장 신설·변경 협의제도 목적별 분류를 기준으로 분석.
 자료: 2016~2019 사회보장 신설·변경 협의제도 안건 목록 데이터 활용.

04. 지자체 현금성 복지사업의 주요 특징

◆ 신설·변경 협의가 완료된 지자체 복지사업의 특징을 살펴보면 다음과 같음.

- 첫째, 지자체 현금성 복지사업의 수의 비율은 연도별로 상이하지만, 현금성 복지사업이 차지하는 예산 비율은 증가하였음.
 - 전체 신설 사업예산 중 현금성 복지사업이 차지하는 비중은 2016년 48%에서 2019년 70%로 증가하였고, 사업 평균예산도 2016년 2억 원에서 2019년 10억 원으로 점증적 증가추세임.
- 둘째, 시·도에서 집행하는 현금성 복지사업의 수는 적으나, 평균 사업 예산은 시·군·구보다 큼.
 - 2019년 협의 완료된 신설사업 677건 중 시·군·구 46%, 시·도 9%로 시·군·구의 사업 수는 많으나, 사업별 평균 예산은 시·도가 46억 원으로 시·군·구의 3억 원보다 월등히 많음.¹¹⁾
- 셋째, 현금성 복지사업 수를 기준으로 살펴보면 사업 대상은 청장년층임. 사업 목적은 고용·실업 문제를 완화하기 위한 것으로 분석됨.
 - 협의가 완료된 청장년층을 위한 복지사업은 2017년 39개, 2018년 244개, 2019년 319개로 급증하였음. 이 중 현금성 복지사업의 비중이 높음.
 - 2019년 기준 협의 완료 사업 중 청장년층을 위한 사업은 319개로 전체 예산의 13.7% 수준임. 이 중 청장년 현금성 복지사업은 297개로 전체 예산의 11.1% 수준임. 청장년 고용·실업을 위한 현금성 사업은 248개이지만, 전체 예산 대비 2.5% 수준임.
 - 특히 청장년층 고용·실업 문제를 해결하기 위한 사업 수는 많지만, 사업 평균 예산이 약 5,400만 원¹²⁾이기 때문에 적은 예산으로 많은 사업을 시행하고 있는 것으로 분석됨.
- 넷째, 현금성 복지사업 예산을 기준으로 살펴보면 소득빈곤과 교육에 집중되어 있음.
 - 2019년 사업 예산을 기준으로 현금성 복지사업의 특징을 살펴보면 국가사업인 기초생활보장 관련 소득빈곤 해소를 위한 복지사업 비율이 68%, 교육 관련 복지 사업이 18%임.
- 마지막으로, 2017년 6월 지방자치단체장 선거 이후 2018년을 기점으로 신설·변경 협의 요청이 늘어났음. 특히 신설 복지사업 중 현금성 사업의 수와 예산 비중이 커졌음.
 - 2017년과 2018년을 비교해 보면 지자체의 신설·변경 협의 요청 건 수가 늘어났으며, 현금성 복지사업도 늘어났음.

11) 시·도는 17개이고, 시·군·구는 228개라서 규모의 차이가 있음. 사업이 관할해야 할 복지 대상자의 규모 차이 때문에 시·도와 시·군·구 간 차이가 발생하는 것으로 해석됨.

12) 2019년 기준 시·도 지역의 현금성 사업의 평균 예산은 약 45억 원이고, 기초지자체인 시 지역은 약 3억 원, 군 지역은 약 3억 원, 구 지역은 약 2억 원임. 이와 비교해 보면 청장년층의 고용·실업 문제 해소를 위한 현금성 복지사업의 예산 규모는 적은 수준임.

05. 나가며

- ◆ 지방자치의 취지에 따라 지자체에서는 다양한 복지사업을 설계하고 있으며, 사회보장기본법에 의거하여 신설·변경 사업은 보건복지부와 협의를 거치고 있음.
 - 협의 과정에서 지자체의 자율성과 중앙의 협의 기준이 상충되기도 하지만, 중앙과 지자체 복지사업 간 정합성, 지역 간 형평성, 사업의 지속가능성 등에 대한 검토는 필요함.
 - 이를 위해서는 사회보장기본법에서 명시하고 있는 신설·변경 사업에 대한 사전 협의의 절차 준수와 협의 결과의 이행력 확보 등 제도적 보완이 필요함.
- ◆ 신설·변경 협의 제도의 지속가능성을 확보하기 위해서는 역할 변화가 선행되어야 할 것임.
 - 협의 제도를 통해 지자체 복지사업을 규제하기보다는 중앙부처와 지자체 복지사업 간 연계성을 유도하고, 상호 보완성을 제고할 수 있는 정책 가교로서 협의 제도의 역할 변화가 필요함.
 - 그리고 신설·변경 협의 과정에서 정책 컨설팅을 지원하여 지자체의 복지정책 기획력을 강화하고, 지자체 스스로 다양한 정책 실험을 할 수 있는 여건을 마련해 줘야 할 것임.
 - 지자체에서 정책 실험적인 복지사업을 추진할 경우 정책 컨설팅 등을 통해 사업 설계를 체계적으로 지원하고, 우수 사례를 타 지자체와 중앙부처로 확산시키는 역할 수행이 필요함.