

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|**



## 중앙·지자체 간 사회보장사업의 전략적 협력 기제로서 사전협의의 역할<sup>1)</sup> - 현금급여를 중심으로

Prior-Consultation as a Strategy for Central-Local Cooperation in Social Security: With a Focus on Cash Benefit Programs

이영재 보건복지부 사회보장조정과장

2013년 도입된 사회보장사업 사전협의 제도는 지방자치단체와 중앙정부의 사회보장사업이 상호 간 균형과 조화를 이룰 수 있도록 도와주는 정책 컨설팅 개념의 제도이다. 사회보장사업의 고질적 문제로 지적된 전달체계 과부하와 규모의 불경제 문제를 해소할 수 있도록 파편화되거나 분절적인 소규모 유사중복 사업들을 조정하는 역할을 수행하고 있다.

이 글에서는 현금성 양육수당의 지자체 간 경쟁적 급여 격차 경쟁을 완화하기 위한 사전협의의 역할을 게임이론의 비협조 게임에서 협조 게임의 틀로 변경하기 위해 사전협회가 어떠한 역할을 하고 있는지 살펴보고자 한다. 또한 이러한 노력의 일부로서 지자체 간 현금급여의 제로섬 경쟁을 조정할 효과를 보여 주고자 한다. 상대를 믿지 못하는 비대칭적 상황에서 발생하는 내시균형을 보다 최적의 균형으로 바꾸기 위한 유용한 틀로서 사전협의의 역할을 조명해 보고자 한다.

### 1 들어가며

인생에서 성공하는 가장 좋은 방법은 내 주위의 모든 이들을 성공하게 하는 하는 것이다(The best way to win is to make sure everybody wins).

위대한 수학자 존 내시(John Nash)의 일생을 다룬 2001년 러셀 크로 주연의 영화 '뷰티풀 마인드 (Beautiful Mind)'에 나오는 명대사이다. 수학적 논리로 인생을 이해하기보다는 모두가 함께하는 행복을 이야기한 크로의 모습은 굉장히 인상적이고

1) 이 글은 이미 완료된 '사회보장제도신설·변경협의' 데이터를 분석하여 작성하였다.

감동적이었지만 실제 내시가 수학적으로 증명한 게임이론은 그렇지 않다. 일반인에게 알려진 가장 유명한 게임이론은 아마 죄수의 딜레마가 아닐까 한다. 그러나 그 딜레마를 담은 내시의 박사 논문을 읽어 본 사람은 많지 않을 것 같다. 이 글에서는 사전협 의라는 제도가 게임이론과 내시균형이론을 토대로 지자체의 현금성 급여 등 지자체의 복지급여에 대한 제로섬 경쟁을 어떻게 포지티브한 방식으로 균형을 이룰 수 있도록 도와주는지를 설명하고자 한다.

내시가 1950년 프린스턴대에 제출한 ‘Non-Cooperative Games’<sup>2)</sup>라는 10장 내외의 역작을 간단히 소개하면 다음과 같다. 복수 또는 3명 이상의 다자가 서로 간 협력하지 않는 상황에서 각각의 주체가 최선의 전략을 선택할 때 어떤 균형, 즉 누구도 자신의 전략을 바꾸지 않는 상태가 반드시 한 개 이상 존재(내시균형, Nash Equilibrium)하고 그 균형이 제3자의 개입 등이 없는 당사자 간 비협조에 기반할 때는 반드시 파레토 효율을 담보하지는 않는다는 것이다. 즉 그의 엄정한 수학적 방법론을 통해 다수의 상대 참여자가 자신의 전략을 최적화하고자 하고 상대방이 해당 전략을 고정한 상태에서는 자신이 전략을 바꾸더라도 더 나은 결과를 얻을 수 없다는 점을 분명히 하고, 모든 유한 게임에서 반드시 하나 이상의 내시균형(파레토 균형과 상반되는 균형점)이 존재할 수밖에 없음을 수학적으로 증명<sup>3)</sup>하였다.

기본적으로 정보가 제한되어 있는 현실에서 각 개인은 자기 이익을 최대화하고자 하는 미시적 선택을 하게 되는데, 두 죄수는 자신에게 최대한의 이익을 가져오는 선택을 할수록 실제로는 상대의 우월 전략을 가정하고 반응할 수밖에 없어 기대한 이익보다 현저히 낮은 수준의 결과를 얻게 되는 내시균형에 도달하게 된다. 애덤 스미스가 보여 준 이기적 푸주간 주인이 얻을 수 있는 가장 바람직한 혜택을 그들은 얻을 수 없게 되는 것이다. 상대와 협력하기 보다는 경쟁하는 입장에 처한 개인과 단체 또는 기관은 상대의 선의를 신뢰하기보다는 상대가 가질 수 있는 가장 이기적 전략을 가정한 상태에서 본인 역시 전략적 모호성을 유지하고, 각자 추구하는 목적을 최소의 비용으로 달성하고자 할 때 맞이할 수 있는 것이 바로 내시균형이다. 이러한 게임이론은 유한 반복되는 게임의 결과에 대해 비교적 신뢰성이 있는 예측 기반을 제공하고, 경제학뿐만 아니라 정부의 정책을 결정하고 집행하는 과정의 여러 참여자 사이 이해관계와 협력관계를 설명하는 데 꽤나 유용한 설명력을 제공해 주고 있다.

그러나 상황에 따라 전략적 참여자들이 유사한 자원과 협상력을 보유하고 있다면 모두 이러한 비협조적 패턴을 보이는 것은 아니다. 제3자의 개입이나 협상을 통해 제로섬이 아니라 포지티브한 결과를 얻을 수 있을 경우 비협조적 전략이 아니라 협조적 전략을 통해 파레토 효율을 얻을 수 있다는 점

2) Nash, J. F. (1950). Non-cooperative games [Docotorial dissertation, Princeton University].

3) Nash, J. F. (1951). Non-Cooperative Games. The Annals of Mathematics, 54(2), 286-295.

도 그의 다른 논문인 ‘협조적 게임에 관한 두 가지 정의(Two-person cooperative game)’<sup>4)</sup>에서 수학적 기법으로 다루고 있다. 전통적 협상 이론에 따르면 참여자들이 협력하여 공동의 전략과 사전에 명확히 정의된 규정 또는 참여자들 간의 합의된 계약에 의해 자신들의 몫을 정하고, 이에 비례한 협력적 노력에 참여하는 것이다. 그러나 이 논문에서는 협력의 결과가 참여자의 협상력에 따라 달라질 수 있으며, 각 참여자가 자신들이 가진 협상력을 바탕으로 자신들의 이익을 최대화하는 방향으로 협력하는 행태를 보일 것으로 예측하고 각 참여자가 얻을 수 있는 공동의 이익을 각 참여자가 가진 협상력에 따라 최적의 분배(Nash Bargaining Solution)를 결정하게 된다는 점을 강조하였다. 다만 그 가정(효율성, 대칭성, 독립성, 불변성)이 실제 비즈니스 또는 정책 이슈에 대한 부처 간 또는 중앙·지자체 간 이해관계 조정의 현실을 모두 반영할 수 없다는 제약 조건이 있다는 점 역시 실무적 경험에 비추어 함께 언급하지 않을 수 없다. 필자가 이렇게 내시의 두 가지 수학적 논증, 비협조적 게임과 협조적 게임에 대해 다소 길게 서두를 기술한 이유는 내시의 논증이 사회보장 프로그램에 대한 지자체 간 행태를 이해하는 데 도움을 주고, 지자체 간 이해관계가 일치하지 않는 부분을 어떻게 조율할 것인지에 대한 이론적 렌즈 역할을 할 수 있다고 생각하기 때문이

다. 그런 관점에서 이 글을 이해한다면 사전협의 문제에 보다 쉽게 다가갈 수 있지 않을까 한다. 게임 이론의 틀을 통해 ‘사회보장제도 사전협의<sup>5)</sup>’라는 제도를 설명하고, 구체적 실례를 가지고 사회보장 사업들이 어떻게, 어떤 모습으로 이해관계를 조율하는지 밝히고자 한다.

이에 앞서 독자들이 이 글의 흐름을 보다 깊이 있게 이해할 수 있도록 사회보장제도 사전협의 제도라는 것이 어떠한 배경에서 도입되었으며, 지난 10년 동안 우리나라의 사회복지 시스템 내에서 어떠한 역할을 수행하고 있는지에 대해 상술하고자 한다.

## 2 사회보장제도 사전협의 제도 개괄

가. 진정한 복지는 우리가 얼마나 지출하느냐가 아니라 우리가 변화시킨 사람들의 수로 평가되어야 한다. 이런 철학의 핵심은 우리가 쓰는 돈의 규모에 달려 있는 것이 아니라 제대로 작동하는 곳에 쓰여져야 한다는 것이다(The truest kind of compassion is not measured by how much we spend, but how many lives we change. The aim of this philosophy is not to spend more money or to spend less money, but to spend only on what works).<sup>6)</sup>

4) Nash, J. F. (1953). Two-person cooperative game, *Econometrica*, 21(1), 128-140.

5) 여기서 언급된 사회보장제도 사전협의는 사회보장기본법 제26조 제2항에 따른 사전협의를 뜻한다.

6) Bush, G. W. (2001. January 20). inaugural address. The American Presidency Project.

이 말은 2001년 1월 20일 미국 제43대 대통령 인 조지 W 부시의 취임 연설 중 한 구절을 인용한 것이다. 복지 시스템과 철학에 대한 접근이 다양할 지라도 한 가지 분명한 것은 도움이 필요한 이들에게 필요한 서비스를 제대로 전달할 수 있도록 시스템이 정확히 작동할 수 있어야 한다는 점에는 이견이 크지 않으리라 생각된다. 그리고 그 시스템은 여러 가지 사회보장 제도와 프로그램들로 이루어진 정책 환경 내에서 제한된 자원과 인력을 통해 집행되어야 하므로 사전협의 제도는 이러한 제도 간 정합성과 효율성 그리고 그것을 집행하는 인력과 자원의 가용성 등을 사전에 해당 국가기관 또는 지자체와 점검할 수 있는 기회를 제공하는 플랫폼으로서 역할하기 위해 존재하는 것이다. 이러한 접근을 국가와 지자체의 의무로 구체화한 것이 사회보장기본법이다. 이 법은 실업·노령·질병 등 사회적 위험으로부터 국민을 두텁게 보호할 수 있도록 요람에서 무덤까지의 사회적 안전망 구축을 위해 노력하고, 국민들의 삶의 질 향상을 위해 필요로 하는 사

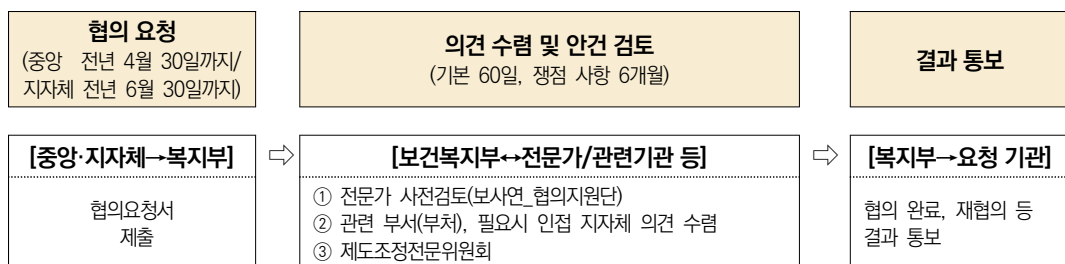
회보험, 공공부조 및 사회서비스를 효율적으로, 그리고 살고 있는 지역에 따라 제공받을 수 있는 서비스와 급여의 편차가 커지지 않도록 관리해야 할 의무를 국가와 지자체에 부과하고 있다. 이러한 의무 수행 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제를 합리적으로 조율하는 장치를 특별히 두고 있는 것이다.

◆ (사전협의 대상) '사회보장' 및 '평생사회안전망'에 해당하는 제도 신설·변경

- (사회보장) 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조 및 사회서비스(사회보장기본법 제3조 제1호)
- (평생사회안전망) 생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본 욕구와 특정한 사회 위험에 의하여 발생하는 특수 욕구를 동시에 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도(사회보장기본법 제3조 제5호)

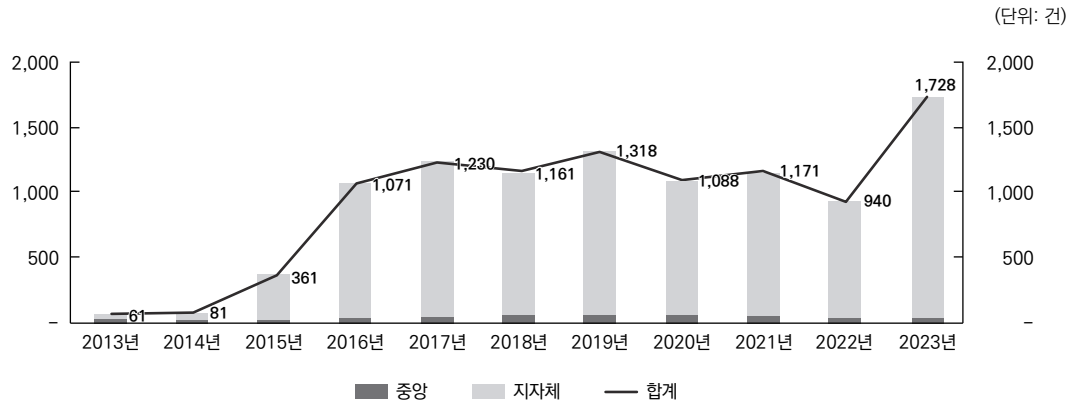
10년 전인 2013년 사회보장기본법 전부 개정 시 도입된 사회보장제도 사전협의 제도는 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 신설하거나 변경

[그림 1] 사회보장제도 사전협의 절차 및 과정



출처: "사회보장제도 신설·변경 협의운용 지침", 보건복지부, 2024, p. 23.

[그림 2] 연간 사회보장 사전협의 요청 추이



출처: “지속가능한 복지국가를 위한 구체적 이행계획 마련”, 보건복지부, 2024. 4. 30. 보건복지부 보도참고자료에서 인용.

할 경우 기존 제도와의 관계, 전달체계 및 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 협력하여 사회보장 급여가 중복 또는 누락되지 않도록 하기 위해 도입되었다.

사회보장사업들이 중앙행정기관 및 지방자치단체로부터 신설 또는 변경을 위해 사전협의 사업으로 제출되고 있으며, 보건복지부 장관은 협의 요청에 대응해 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 재정적 지속가능성, 급여 수준의 적정성 등을 관계 기관과 필요시 인접 지자체의 의견을 참고해 협의를 진행하고 있다. 이 과정에서 필요한 경우 전문가 또는 제도조정위원회의 자문도 거치고 있다. 제도 도입 초기에는 60여 건에 불과했던 사회보장제도 신설과 변경 협의 요청이 해마다 증가해 연간 1700여 건에 이르고 있는데, 올 9월 말 기준으로 1160여 건을 넘어서고 있다. 이 제도가 제도 도입

초기의 우려를 딛고 협의 과정에서 발생하는 의견 차이를 해소하는 과정을 통해 필요성과 효용성을 국가와 지자체의 정책 담당자와 집행자들에게 인정받기 시작한 것으로 볼 수 있다.

이러한 협의 요청 사회보장사업들을 간략히 살펴보면 대략 중앙부처에서 협의되는 안건은 연간 전체의 5% 수준으로 비중이 크지 않고 95% 이상의 사업들이 광역지자체와 기초지자체 사업임을 알 수 있다. 빠른 경제성장 과정에서 현대적 복지제도와 프로그램을 압축적으로 도입해 복지제도의 규모와 외형은 어느 정도 갖추고 있으나 제도 간 균형성이나 정합성 측면에서 그리고 지역 간 복지 혜택의 균형적 측면에서는 보완의 여지가 큰 상태이다. 특히 광역보다는 기초지자체의 신설 또는 확장 사업이 80%가 넘어 기초지자체 간 경쟁적 복지사업 신설에 따른 지역 간 복지서비스 혜택의 격차 문제가

커지고 있다. 복지서비스가 중앙-광역-기초 지자체로 이어지는 수직적 프로그램의 형태에서 기초지자체의 사업 개수가 중앙과 광역 사업을 압도하는 추세가 이어지고 있는 가운데 소규모 유사 제도가 파편화되는 양상을 보이는 부분에 대한 개선 필요 목소리와 함께 인구 3만~4만 명의 군 지역을 중심으로 인구 소멸 이슈에 대응한다는 목적으로 과도한 현금성 혜택을 확대하는 복지사업 신설 또는 확대에 대한 우려스러운 시선도 존재한다.

이러한 상황 인식에 기반해 20-23년 5월 사회보장전략회의에서는 중앙과 지자체의 사회보장 정책 추진 방향을 논의(7)하였고, 연말에는 이를 구체화한 제3차 사회보장 5개년 계획에서 구체적 방향성과 세부 과제(8)를 제시한 바 있다. 재정 투입에 기반한 외형적, 양적 제도 확충에서 벗어나 사업별로 흩어진 전달체계를 보다 효율화하고 서비스 중심으로 균형을 맞추는 방향으로의 점진적 전환을 추진하고 있다.

**나. 넘치는 것은 모자람만 못하다(There is no need of more than what is necessary)<sup>9)</sup>**

어느 시대, 어느 나라 사람이든 급여의 양뿐만 아니라 격차 문제는 인간의 본성에서 중요한 이슈로

다루어져야 한다. 이것은 사회보장 영역의 정책 설계와 조율에서도 반드시 고려되어야 할 요소이다.

앞서 상술한 이러한 전략과 목표에 맞추어 현재의 사회보장제도 사전협의의 프로세스도 중앙 및 지자체에 신설 또는 확대가 될 수 있도록 각 기관 간 정책 협의와 조율을 추진하고 있다. 이러한 컨센서에 기반한 사전협의의 기본 방향을 두 가지로 요약하면 다음과 같다. ① 국가와 지자체 간 사회보장 체계가 상호보완적으로 기능할 수 있도록 역할 분담을 유도하고, ② 지역 간 복지 혜택의 격차가 최소화될 수 있도록 급여 수준을 조율하는 데 중점을 둔다.

**\* 사회보장기본법 제26조 제1항**

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 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.

보다 구체적으로는 전국적·통일적 현금성 급여는 중앙부처 중심으로, 지역 맞춤형 서비스는 지역의 실정을 잘 아는 지자체 중심으로 역할 분담을 해서 상호보완적으로 운영되도록 사전협의를 추진하되 실무적으로 중앙부처 사업은 (광역) 지자체 의견

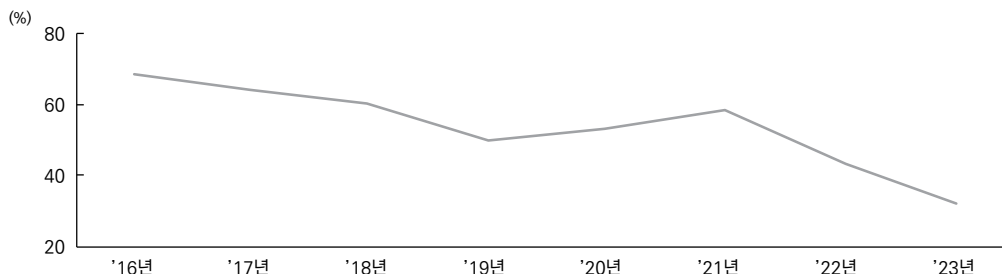
7) (개인) 삶의 질 개선, (사회) 격차 완화, (국가) 지속가능성 위기 대응을 목표로 '약자복지, 서비스복지, 복지재정 혁신' 등을 제시하였다.  
 8) ① 약자부터 두터운 복지, ② 전 생애 사회서비스 고도화, ③ 사회보장체계 혁신 등 3대 전략하에 9대 중점 과제, 27개 추진 과제, 111개 세부 과제를 확정하였다.  
 9) Shakespeare, W. (1606). King Lear. In J. M. Tobn(Ed), The Complete Works of William Shakespeare(Original work published 1606). Oxford University Press.

을 수렴하여 사업을 수행하는 지자체의 전달체계와 재정 부담 등에 미치는 영향을 고려하여 협의를 추진하고 해당 기초자치단체 사업이 광역자치단체의 사회보장사업 정책 운영 방향과 정합성을 갖도록 광역자치단체 의견 수렴 후 협의를 추진하고 있다. 특히 지자체 간 재정력 차이에 따른 복지급여 수준의 불균형을 최소화하고 지역 맞춤형 서비스가 활성화될 수 있도록 올해 일종의 패스트트랙인 신속 협의제도를 신설하였다. 지역 특성에 맞는 사회서비스가 보다 쉽게 신설 또는 전환될 수 있도록 우선 협의 프로세스를 마련하였다. 지역 간 현금급여 경쟁이 제로섬게임이 되지 않고 광역 간, 기초 간 복지급여 격차가 커지지 않도록 인접 지자체 수준을 넘지 않는 범위 내에서 사전협의를 진행하고 있다. 현금급여 사업 비중을 점차 줄이고 사회서비스, 바우처사업 등 비현금성 사업의 비중을 늘리도록 권고하고 있다. 일본도 우리와 유사한 정책 방향을 유지하고 있다.

그러나 이러한 정책 방향과 조율 노력에 앞서 무엇보다 이 글에서 강조하고 싶은 것이 하나 있다. 사전협의를 제도적 틀이 규제적 또 다른 이름이 아니라 정책 컨설팅으로서 여러 부처와 지자체(특히 생활권을 공유하는 지역을 포함한 인접 지자체)가 개별 지자체 또는 중앙부처의 특정 사회보장 프로그램이 개별적으로 검토되고 집행되는 과정에서 발생하는 여러 문제점을 시정하고 짧은 기간 안에 주요 쟁점에 대한 각 기관의 의견을 수렴해 더 효율적이고 지역 특성에 맞도록 수정 보완하는 컨설팅(Consultation) 역할을 수행한다는 점을 분명히 해 두고 싶다. 이러한 컨설팅 기능은 고도의 지방자치를 허용하고 이를 존중하는 풍토의 여러 나라에서도 다양한 형태로 수행되고 있다. 각각 해당 나라의 특성에 맞는 형태로 발전되어 유지되고 있는 핵심적 기능의 하나라는 것이다. 일본, 영국의 경우와 같이 별도의 협의 조정 기구(일본은 국가지방계쟁처리위원회, 영국은 Social Security Advisory

**[그림 3] 지자체 협의 사업 중 현금성 사업 비중 추이**

(단위: %)



출처: "사회보장사업 행정통계", 보건복지부, 각 연도, 보건복지부 사회보장사업 행정통계.



Committee)를 두는 방식이 있는가 하면 스웨덴, 핀란드 등과 같이 법률적 쟁송 시스템 아래에 그 기능을 두는 방식 등 여러 유형이 있다. 보다 자세한 사항은 원소윤(2024)<sup>10)</sup>의 사회보장제도 신설·변경 사전협의 제도 개선 방안 연구를 참고하기 바란다.

### 3 비협조 게임(non-Cooperative game)으로 본 지자체 간 양육지원 현금급여 경쟁

가. 정부의 정책과 사업들을 시작할지 결정해야 할 때 흔히 겪게 되는 실수 중 하나는 그 사업이 향후 가져올 결과가 아니라 그것을 기획한 당초 의도에서 출발하는 것이다(One of the great mistakes is to judge policies and programs by their intentions rather than their results).<sup>11)</sup>

밀턴 프리드먼은 정부의 개입이 선한 의도로 시작되지만 실제로는 효과적이지 못하거나 왜곡된 결과를 가져올 수 있다는 점을 지적하곤 했다. 복지제도가 단순하게 설계되지 못하고 다수의 이해관계자가 집행 과정에 참여해야 할 경우 이러한 위험은 확률적으로 더 높아진다고 볼 수 있다.

정책과 제도의 비효율 문제는 기존 제도와 서비스의 제공 과정에서 발생하는 것뿐만 아니라 더 나은 서비스를 제공하기 위해 새로운 급여를 신설하

거나 기존의 급여를 확대하는 과정에서 발생하는 것도 중요한 이슈로 다루어질 필요가 있다. 특히 사전협의 제도 내에서 지자체의 경쟁적 현금급여 신설 또는 확대 문제가 바로 이러한 대표적 사례로 볼 수 있다. 앞서 언급한 사회보장제도를 놓고 중앙과 지방정부가 상호 역할을 분담해야 하는 문제와도 연관되어 있다.

다른 나라, 특히 복지의 역사가 오래되고 제도가 장기간에 걸쳐 형성된 서유럽의 경우 중앙정부가 현금급여를 담당하고, 지자체는 자기 관할 내의 서비스를 담당하는 것이 오랜 관행으로 굳어져 있다. 여러 측면에서 현금급여가 갖는 격차 문제를 최소화하고 서비스가 갖는 다양한 지역적 특성을 고려한 것으로 이해된다. 우리나라는 특수한 여건이 있겠지만 지자체의 현금급여 신설 욕구가 크고, 특히 지방소멸 문제와 결부되어 전입 및 정착 지원, 결혼 지원, 양육 지원 등을 목적으로 현금급여를 신설하거나 확대하려는 요구가 많다. 인구 규모가 작은 기초지자체일수록 급여 유형을 늘리고 급여 수준을 높이려는 경쟁이 강한 것으로 보인다. 합계출산율이 1.0 이하로 내려가 10년 이상 초저출산 현상이 지속됨에 따라 인구 문제가 국가뿐 아니라 지역 소멸 문제로 다가옴에 따라 비수도권을 중심으로 양육, 출산 목적의 현금성 급여가 경쟁적으로 쏟아져 나오고 있다. 국가의 부모급여, 첫만남이용권, 아동수당에 이어 고교 졸업 시까지 1억 원 규모의 현금

10) 원소윤. (2024). 사회보장제도 신설·변경 제도 연구. 중앙대학교 산학협력단.

11) Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.

성 급여 사업들이 다양한 형태로 제시되고 있고 일부는 시행 중에 있다. 개별 가구의 자녀 양육에 필요한 경제적 부담을 국가와 지자체가 일부 부담하는 것은 양육비 경감에 직접적 도움이 될 것으로 생각되지만, 최근의 정책 연구 결과<sup>12)</sup>로만 봤을 때는 이러한 사업들이 출산율에 직접적이고 효과적으로 기여할 것인가에 대해서는 추가 검증이 필요해 보인다. 다만 사전협의 관점에서 봤을 때는 해당 현금성 정책의 효과성도 중요하지만, 지자체 간 불필요한 현금성 급여 경쟁을 유발하지 않도록 하고 개별 지자체의 재정력 격차로 인해 양육수당 사업들 간 급여 격차가 커지지 않도록 하는 것이 매우 중요한 과제이다.

게임이론으로 돌아가서 이를 수학적으로 접근해 보고자 한다. 내시가 언급한 3인의 포커게임을 죄수의 딜레마로 변형하는 사고 실험을 해 보자. 지방정부 A, B, C가 있다고 하자. 각 지방정부가 타 지자체보다 현금성 지출을 늘리게 될 경우 지역 주민으로부터는 큰 인기를 얻을 수 있지만, 그만큼 재정이 악화될 수밖에 없는 상황에 처해 있다고 하자. 가능한 최선의 전략은 A, B, C 세 지방정부가 각각 상대 지자체와 협력(Cooperation·이하 C)해 현금 지출 수준을 비슷하게 맞추거나(물론 이 전략이 모두에게 가장 바람직한 것으로 평가되겠지만) 비협

조(Defect·이하 D)를 통해 두 지자체보다 자기 지자체의 현금 지출을 더 높게 유지할 경우 현금급여를 늘린 지자체는 협조했을 때보다 더 나은 결과를 얻게 될 것임은 분명하다(물론 이것이 영원히 지속 가능할지는 재정력 차이에 따라 달라질 것이고, 다른 두 지자체 역시 반복게임이 될 경우 더 높은 금액을 지출할 것으로 예상된다). 긴 수식을 생략하고 내시균형<sup>13)</sup>만 간략히 언급하자면 크게 세 가지 가능한 유형이 도출된다.

- ① 모두 협조(C, C, C): 세 지방정부가 모두 협조하여 같은 수준의 현금성 급여를 유지한다. 이 경우 세 지방정부 모두 동일한 인기를 유지하지만, 더 높은 인기를 얻는 지방정부는 없다.
- ② 한 지방정부만 비협조(C, C, D 또는 C, D, C 또는 D, C, C): 비협조한 지방정부는 홀로 현금성 급여를 늘려 다른 지방정부보다 높은 인기를 얻을 수 있다. 협조한 지방정부는 상대적으로 낮은 인기를 얻게 된다.
- ③ 모두 비협조(D, D, D): 세 지방정부 모두 현금성 급여를 더 많이 제공하지만, 그 결과로 각 지방정부의 인기는 다시 동일해진다. 결국 모두 같은 상황으로 돌아오게 되어 이득이 없다.

12) 박소은 외. (2024). 지방자치단체 출산장려사업의 효과성 분석 연구(2013~2022년). 한국보건사회연구원.

13) 협조(C)는 현금성 급여를 세 지방정부가 동일하게 유지하는 전략이다. 비협조(D)는 한 지방정부가 다른 지방정부보다 더 많은 현금성 급여를 제공하는 전략이다. 이 상황에서 내시균형을 정의하기 위해 각 지방정부가 다른 지방정부의 선택에 따라 최선의 전략을 선택하는지를 고려해야 한다. 내시균형에서는 어떤 지방정부도 혼자서 전략을 변경해 이득을 볼 수 없는 상태를 의미한다.

이 경우 만약 세 지방정부가 모두 협조를 선택했다면 한 지방정부가 비협조하는 것이 더 많은 인기를 얻게 해 주게 되므로 한 지방정부가 비협조할 유인이 존재해 균형이 될 수 없다. 한 지방정부만 비협조(예: C, C, D)할 경우 비협조한 지방정부가 다른 지방정부보다 인기를 얻게 되므로 협조한 지방정부는 비협조할 유인이 있어 이 상황도 균형이 될 수 없다. 마지막으로 모두 비협조(D, D, D)하는 경우 각 지방정부가 동일한 수준의 인기를 얻게 되므로 각 지방정부가 협조로 돌아가도 더 나은 이득을 얻을 수 없게 된다. 이 상태에서는 어떤 지방정부도 혼자서 전략을 바꾸어 협조로 돌아가는 유인이 없으므로 죄수의 딜레마와 같은 결론이 도출된다. 이런 비협조 게임이론은 현재의 지자체 간 현금성 급여 사업 경쟁의 단면을 보여 준다고도 할 수 있다. 애석하게도 이 균형은 파레토 균형이 아니다. 해당 지자체에도 단기적 효용 이외에 기대 가능한 효용을 찾을 수 있을 것으로 보이지도 않는다.

이런 비협조 게임을 협조 게임으로 바꾸기 위해 비현실적이긴 하지만 두 가지 가정을 추가해 보고자 한다. 하나는 분석의 편의를 위해 지방정부 A, B, C는 동일한 재정력을 가지고 있으며, 총재정액이 같다는 가정을 추가하고, 더 많은 지출을 한 지방정부는 미래에 지출을 줄여야 한다는 제약 조건을 가정에 추가해 보고자 한다. 이러한 가정적 제약 조건하에서는 세 지자체 모두 현재와 미래의 재정 지출 조정을 추가적으로 고려해야 한다. 특히 더 많은 지출을 한 지방정부가 미래에 지출을 줄여야 하

는 제약이 있으므로 이 제약은 현재의 전략 선택에 영향을 미칠 수밖에 없다. 이제 각 지방정부는 현재의 높은 지출을 감당한 후 미래의 지출 조정도 고려하여 내시균형을 찾아야 하므로 현재 지출과 미래 지출의 조정이 균형에 미치는 영향을 분석하면 아래와 같다.

$$S_i = C_i, D_i \quad I \in A, B, C$$

$U_i(S) = f(P_i(X_i)) - g(R_i)$ ,  $P_i$ : 지방정부  $i$ 의 인기도(현금성 급여에 비례)  
 $X_i$ : 지방정부의 현금성 급여 지출  
 $g$ : 재정적 비용을 나타내는 함수

$\therefore$  Nash equilibrium =  $U_i(S^*) \gg U_i(S) \quad \because \forall S^* \neq S$   
 $S^*$ : 다른 가능한 전략,  $S$  = 현재 선택된 전략

- ① 협조(C, C, C): 모든 지방정부가 동일한 수준의 지출을 유지하고, 재정적인 부담을 균등하게 나누며 장기적으로 안정적이다. 현재와 미래의 조정이 필요 없으므로 협조는 새로운 내시균형이 될 수 있다.
- ② 한 지방정부만 비협조(C, C, D): 배신한 지방정부는 현재 높은 인기를 얻지만, 미래에는 지출을 줄여야 하므로 장기적으로 불리할 수 있다. 따라서 장기적으로는 협조 상태로 돌아가는 경향이 있다.
- ③ 세 지자체 모두 비협조(D, D, D): 모두 비협조하면 현재는 인기가 균등하게 분배되고, 각

지방정부는 미래에 지출을 줄여야 할 필요가 없으므로 현재와 미래 모두 안정적인 상태가 될 수 있지만, 지방정부들이 반복적으로 모두 게임에서 배신한다는 전략적 선택이 일관성 측면에서 게임의 횡수가 무한 반복될 경우 유지되기는 어려워 보인다.

결론적으로 세 지자체 모두 협조(C, C, C)가 가장 안정적인 내시균형이 된다. 협조 상태에서는 현재와 미래의 지출 조정이 모두 고려되어 있으며, 각 지방정부가 서로 균등한 지출을 하여 장기적으로 안정적인 인기를 유지할 수 있기 때문이다. 비협조 상태는 현재는 유리할 수 있지만, 미래의 지출 조정에 의해 장기적으로 불리할 수 있으므로 협조가 더 지속가능한 균형으로 평가되는 것이다. 이러한 결론은 인위적 정책 개입 없이 파레토 균형이 효율적으로 유지될 수 있다는 점에서 이상적인 정책 모델로 이해될 수 있다. 하지만 현실에서는 지방정부 간 재정력의 격차가 무시되기 어렵고, 선거라는 이벤트를 염두에 두는 지자체가 장기적 효용을 그들의 전략적 선택에서 얼마나 고려할 수 있겠느냐는 점에서 제한적일 수밖에 없다.

다시 정책적 문제로 돌아오면 지역 소멸 위기에 처한 지자체가 저출생 문제를 해결하기 위해 출생부터 고교 졸업 시까지의 양육 지원을 목적으로 하는 현금성 급여 수준을 높여 출산이 가능한 젊은 인

구를 유입하고자 하는 유인이 커지고 있다. 기초지자체 중심으로 확산되고 있는 이러한 현금성 급여 지원 확대 움직임 외에도 교육청을 중심으로 학령 인구 감소로 발생한 재정 여력을 학령기 아동에게 지원하는 움직임이 늘어나고 있다. 때로는 다문화 가정의 국적 취득비 지원, 외국인 노동자에 대한 공제 사업, 전입 지원금 등 인구 유입을 위한 다양한 현금성 급여 지급 신설 노력은 인구 문제에 대한 기초지자체의 절박함을 보여 주는 또 다른 증표일 수 있다. 이러한 절박함의 기초 위에서는 상대 지자체의 호의에 기댄 협력적 게임이 어려워지게 된다. 특히 이러한 현금성 급여는 즉각 수혜자에게 전달되어 수령 즉시 경제적 이득을 가져다줄 뿐만 아니라 해당 지자체에서도 단기적 인구 유입 효과가 일부 발생하는 것으로 보인다.<sup>14)</sup> 이러한 상황에서 개별 지자체, 특히 다수의 지자체가 참여하는 협조 게임을 만들기 위해서는 사전협의 시스템이 일관성 있는 목표와 전략을 가지고 마련돼야 한다. 이것이 협상 상대인 지자체에 명확하게 인식되는 것이 중요하다. 실제로 향후 수십 년간 수천억 원의 재원이 필요한 초장기 현금급여 사업의 대표적 예인 인천의 1억 플러스 아이드림 사업과 전남의 출생수당 협의 과정은 일관성이 얼마나 중요한 정책적 요소 인지를 실증적으로 보여 준다. 인천의 1억 플러스 아이드림 사업의 경우 인천시에서 사전협의 이전에 관련 내용을 언론에 홍보해 여론의 상당한 주목을

14) 박소은 외. (2024). 지방자치단체 출산장려사업의 효과성 분석 연구(2013~2022년). 한국보건사회연구원.

받았다. 0~18세에 대한 기존 정부 지원 7250만 원에 인천시 사업으로 2870만 원을 추가해 1억 원 이상을 지원하겠다는 인천형 출산정책으로 기존의 출산장려금 또는 출산축하금과 같은 중복 사업을 어떻게 효율화하느냐가 인천시와 관내 기초지자체 간 이견이 가장 큰 부분이었다. 특히 복지 분야에서는 장애에 더 많은 급여를 약속하더라도 당장의 기존 혜택을 포기하게 하는 게 쉽지 않다. 하지만 사전협의의 틀 내에서 앞서 언급한 일관성 있는 전략과 협의의 구속력이 인천시의 적극적 중재와 기초지자체의 전략적 협조를 이끌어 낼 수 있었다.

전남도의 경우 인천과 달리 기존 사업의 구조조정에도 대해서도 굉장한 이견이 있었다. 사전협의 도입 이전 또는 도입 이후 개별적으로 신설 또는 확대된 기초지자체 양육수당 등의 시군 간 편차가 총액 기준 1000만 원 이상으로 굉장히 큰 편이었다. 기존 0세에 대한 일회성 출산장려금 사업을 없애고 개별 지자체 간 양육수당 편차를 도에서 지급하는 수당을 통해 줄이는 협상이 성공적으로 이행된 데는 전남도의 탁월한 리더십에 기인한 바가 크지만,

개별 지자체의 전략적 일탈을 억제하는 데 사전협의가 일정 부분 역할을 했다고 판단된다.

이러한 협조 게임은 게임에 참여하는 게임 당사자들뿐만 아니라 이후에 게임에 참여하고자 하는 참여자에게도 일정 부분 영향이 있을 수밖에 없다. 특히 행정 영역의 경우 선행 사례는 매우 중요한 정책 결정의 준거가 되기 때문에 선행 사례가 어떤 형태를 취했는지, 그리고 어떠한 행동을 했는지는 후행 참여자가 협상 전략을 선택하는 데 적지 않은 영향을 미치리라 추정된다. <표 1>은 지난해와 올해 현금성 사업에 대한 지자체의 협의 결과를 포커게임의 룰에 기초해 개별 지자체의 선택을 간략히 정리한 것이다. 서비스 중심 복지 사업을 우선적으로 유도하고자 영유아기 경쟁적 현금성 지원을 지양하는 협의 과정에서 사업을 조속히 시행해야 하는 지자체 입장에서는 100% 만족할 순 없겠지만, 해당 사업을 포기하기보다는 협의를 추가해 향후 협의 방향 변화를 기다리거나 현행 협의 기준을 수용하는 방향으로 선택을 하는 것이 상대 지자체의 선택에 관계없이 차선의 전략이라고 생각될 수 있다. 특

**[표 1] 2023~24년 영유아기 현금급여 지원사업 협의 현황**

(단위: 건, %)

구분	합계	사업 미추진(철회) (Fold)	협의 기준 수용 (Call)	협의 기간 연장 (Check)
2023년	65건(100%)	43건(66.2%)	7건(10.7%)	15건(23.1%)
2024년	59건(100%)	12건(20.3%)	8건(13.6%)	39건(66.1%)

주: 2024년 9월 기준으로 통계 산출

출처: “사회보장사업 행정통계”, 보건복지부, 각 연도, 보건복지부 사회보장사업 행정통계.

이 이는 선행 지자체의 협의 결과가 보다 투명하게 공개된다면 전략적으로 우월한 선택으로 인정받을 수 있지 않나 생각된다. 다만 2개년 이하의 통계 수치를 비교한 거라 어떠한 경향이 있다고 확언하기 어렵지만, 지자체의 전략적 변화 움직임이라는 측면에서 조심스럽게 변화 양태를 생각해 볼 수 있다.

#### 4 나가며

게임이론의 관점을 이 글에서 언급한 것은 신뢰를 통해 비협조 게임을 협조 게임으로 바꾸는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 이를 위해 중앙 및 지자체가 추진하는 현금성 급여에 대한 명확한 정책적 목표와 일관된 방법론을 유지하는 것이 매우 중요하다. 현금성 급여는 전국적·통일적으로 지급되어야 지역 간 급여 격차를 없앨 수 있고, 지자체의 개별적 현금성 급여 경쟁 유인을 최소화한다는 점에서 중앙부처 차원에서 시행하는 것이 바람직하다. 그러나 전국적 현금급여 사업에 필요한 막대한 재정 소요로 인해 현실적이고 만족할 만한 현금성 급여를 중앙부처에서 시행하기란 여간 어려운 것이 아니다. 이러한 현실적 재정 한계로 인해 대부분의 지자체, 특히 기초지자체에서는 해당 지역 주민, 일부 또는 전부를 대상으로 현금성 급여를 지급하고 있다. 또 지급 범위를 넓히고 금액을 높이기 위해 노력하고 있다. 이러한 과정에서 인접한 타 지자체

에 대한 정책적 고려가 필요하다고 보이나 현재까지의 정책 관행으로는 사전협의 절차를 신청하기 이전에는 이루어지지 않고 있었다고 보는 것이 보다 정확한 인식이다. 현실적으로 중앙부처가 모든 현금성 급여에 대한 정책 수요를 감당하기 어렵고, 그렇다고 230여 개 이상의 기초지자체별로 각기 다른 현금성 급여를 경쟁적으로 시행하도록 두는 것도 어렵다면 현재 사전협의의 정책적 목표는 사회보장기본법 제23조 제2항에 규정되어 있듯이 소득보장이 효과적이고 균형적으로 연계되도록 하기 위해 양육수당의 경우 0세 쏠림 현상을 완화하고 기초지자체 중심의 현금성 양육급여가 아니라 한 단계 높은 광역지자체 중심으로 현금성 급여를 통합하도록 유도하는 것이어야 한다. 기초지자체별로 각기 다른 지원 범위 및 금액, 지원 연령대를 균형적으로 조정하기 위해서는 광역지자체의 적극적으로 신뢰성 있는 협조가 필요하다. 이러한 방향에 대해서는 광역뿐만 아니라 기초지자체의 사전협의 시스템에 대한 신뢰와 협조가 반드시 있어야 한다.

지자체는 대부분 자신이 갖고 있는 현금성 급여를 줄이거나 없애는 것에 대해 상당한 거부감을 가지고 있다. 이를 협의하는 과정에서 여러 이해당사자들의 참여와 개입으로 협의가 어렵게 되거나 기존의 합의 사항이 다시 되돌려지는 일이 발생하기도 한다. 정책적 목표는 현실에서 일부 타협점을 찾을 수 있지만, 인천의 천사수당<sup>15)</sup>과 전남의 도 출

15) 인천시 관내 8개 구의 출산장려금을 2025년까지 단계적으로 폐지하고 인천시 천사수당으로 통합한다.

생수당<sup>16)</sup>(시군 출생수당은 협의 중)과 같이 광역지자체의 적극적인 협력과 강한 리더십이 있다면 시군의 출산장려금을 단계적으로 광역 사업으로 통합하고 기초지자체의 급여 격차를 현행보다 대폭 줄여 전 연령대에 고르게 지원될 수 있도록 조정할 수 있다. 이것은 전적으로 해당 광역지자체와 기초지자체의 신뢰에 기반한 협조 게임의 결과라고 생각된다. 이러한 성과에 사전협약이 커다란 역할을 했다고는 할 수 없지만, 비협조 게임을 하는 것이 유리할 수 있는 일부 지자체들의 정치적 또는 경제적 유인을 억제하는 데 역할했기 때문에 이러한 가시적 협약이 만들어질 수 있었다. 다만 이러한 사업에 내재된 약간의 리스크라고 한다면 광역과 기초지자체 간 협약이 실제 목표 시한 내에 그대로 지켜지느냐 하는 것에는 일부 회의적일 수 있다. 하지만 사회보장 분야에서 이러한 협약이 맺어지고, 이에 대한 정책적 이행력을 갖추게 된 것은 아무리 보수적으로 평가하더라도 긍정적이라 할 만하다. 인천, 전남과 같은 광역 단위의 현금성 급여 통합 조정 작업이 전국 광역지자체의 벤치마킹 모델로 자리잡기 위해서는 이러한 협약이 실제 이행되고, 광역 단위의 현금성 급여 지급 체계가 현행 기초지자체가 담보하는 급여 지원 방식보다 신뢰성 있고 지속가능해야 한다. 또한 참여 기초지자체 주민이 실질적으로 이전과 동일한 또는 더 나은 혜택을 받고 있다는 인식이 담보되어야 한다. 다만 이러한 부분은 결국

일정 기간의 시간이 소요될 수밖에 없다. 현실점에서 이러한 평가 이외에 더 나은 레토릭을 덧붙이는 것은 조심스럽다. 또한 각각의 지자체가 처한 상황과 이에 대한 상황 인식은 별개의 문제이다. 이를 모두 감안해 특정 모델 형태로 수렴하고자 시도하는 것이 반드시 바람직하지도 않다. 그러한 일반화를 시도하지도 않으리라 생각된다. 중앙 및 지자체 등과의 더 나은 협력 모델과 보다 효과적인 리더십을 통해 사전협약이 정책 간 협조를 촉진하고 신뢰를 보증하는 역할을 할 수 있도록 제도적·정책적 노력을 지속적으로 기울일 필요가 있다. ■

## 참고문헌

- 박소은, 최혜진, 이아영, 황안나 심현보. (2024). **지방자치단체 출산장려사업의 효과성 분석 연구(2013~2022년)**. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (각 연도). 사회보장사업 행정통계.
- 보건복지부. (2024). **2024 사회보장제도 신설·변경 협의운용 지침**. p. 23.
- 원소윤. (2024). **사회보장제도 신설·변경 제도 연구**. 중앙대학교 산학협력단.
- Bush, G. W. (2001. January 20). *inaugural address*. The American Presidency Project.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.
- Nash, J. F. (1950). *Non-cooperative games* [Doctoral dissertation, Princeton University].
- Nash, J. F. (1951). *Non-Cooperative Games*. *The*

16) 전남도 차원에서 1~7세 시기의 전남도 22개 시군의 양육수당 격차를 11% 내외 감소시켰다(지원 총액 기준).

*Annals of Mathematics*, 54(2), 286-295.

Nash, J. F. (1953). Two-person cooperative game.

*Econometrica*, 21(1), 128-140.

Shakespeare, W. (1606). King Lear. In J. M.

Tobn(Ed), *The Complete Works of William*

*Shakespeare*(Original work published 1606).

Oxford University Press.



# Prior-Consultation as a Strategy for Central-Local Cooperation in Social Security: With a Focus on Cash Benefit Programs

Lee, Young-Jae

(Ministry of Health and Welfare)

Introduced in 2012, the prior-consultation system, serving as a policy channel through which central and local governments deliberate together to achieve balance and inter-complementarity in their social security projects, helps reduce such perennial issues as ‘delivery overload’ and ‘diseconomies of scale,’ characteristic of small-scale, fragmented projects that are similar and duplicative. This article examines how the prior-consultation system encourages local governments to move away from zero-sum cash benefit contests, transforming potential non-cooperative situations into cooperative ones. The prior-consultation system is discussed here as a useful framework that can transform a Nash equilibrium, arising from asymmetrical conditions under which agents cannot trust each other, into an optimal equilibrium.