

지방-중앙정부간 갈등과 새정부 과제

청년수당 등 복지정책 사례를 중심으로

권기태 | 희망제작소 소장권한대행/부소장(kwonkt@makehope.org)

요약

- 지방정부가 새로운 개념의 청년복지정책을 도입하면서 논란이 일어났다. 대한민국 헌법 제34조 제2항은 “국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 이를 추진하려는 지방정부는 중앙정부와 갈등을 겪고 있다. 대표적 갈등사례는 성남시의 3대 무상복지와 서울시의 청년활동지원사업(청년수당)이다.
- 서울시는 2014년부터 청년들이 중심이 된 청년정책네트워크를 통해 직간접으로 300여 차례 회의를 거듭하면서 서울시 청년정책의 윤곽을 마련하였다. 그 과정에서 청년활동지원사업(청년수당)도 준비하였다.
- 성남시는 세금을 절약해 시민들에게 복지정책으로 돌려주기 위한 취지로 정책의 타당성을 검토하고 3대 무상복지 정책을 마련하였다. 산후조리지원, 무상교복, 청년배당 사업을 순차적으로 추진하였다.
- 사회보장기본법에 따라 지방정부의 새로운 복지제도 도입은 중앙정부와 ‘협의’ 대상이다. 지방정부와 중앙정부의 협의과정은 2015년부터 2017년까지 여러 차례 논의가 진행되며 보완과정이 이루어졌다.
- 그러나 중앙정부는 지방교부세법 시행령, 모자보건법 등 관련 법령을 개정하여 지방정부를 압박하는 대응을 하였고, 법령의 유권해석을 통해 서울시 청년수당에 대해서는 직권취소 처분을 내린다. 지방정부는 헌법이 지향하는 지방자치의 침해라며 헌법재판소와 대법원에 소송을 제기하였다.

요약

- 쟁점은 사회보장기본법 제26조 제2항의 ‘협의’에 대한 해석과 적용 문제, 중앙정부의 동의를 얻지 않은 지자체에 대해 교부세를 삭감하는 교부세법 시행령 개정이 자치권한의 침해라는 두가지 측면에서 두드러졌다. 전자는 지속적인 지방정부-중앙정부 논의를 거쳐 해소가 되었지만, 후자는 헌법재판소와 대법원에서 본안소송이 진행중에 있다. 근본적으로는 지방자치 사무, 예산의 문제, 자치권한에 대한 쟁점이 포함되어 있다.
- 2017년 출범하는 새정부는 이러한 갈등사안을 해소하기 위한 노력이 필요하다. 우선 헌법과 법률의 개정을 통해 ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로 규정하여 국가와 상호 대등한 협력적 관계를 정립하여야 한다. 자치입법권과 자치조직권의 확대를 통해 지방자치의 권한과 책임성을 높여야 한다. 중앙정부는 통제지향적인 중앙권한 행사를 중단해야 하며, 과감한 지방이양이 필요하다. 마지막으로 획기적 지방재원 확충을 통한 지방재정의 자주권을 보장하는 것이 바람직하다.

키워드 청년수당, 복지정책, 중앙정부-지방정부간 갈등, 새정부 과제, 지방자치, 지방재정

1. 지방정부의 새로운 복지정책 시도

대한민국 헌법 제34조 제2항은 “국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 정하여 지방정부의 역할을 정하고 있다. 민선6기에 접어들면서 지방정부는 지역 주민들에 대한 복지는 헌법적 권리이자 국가의 의무라며 지속적인 확대와 새로운 대상층을 발굴하고 있다. 반면, 중앙정부는 지방자치단체의 청년수당, 공공산후조리원 등을 인기영합적인 포퓰리즘으로 규정하고 각종 제도와 법령을 동원하여 압박하고 있다. 중앙정부와 지방정부¹⁾의 복지정책에 대한 논쟁이 뜨겁다. 대표적인 사례는 성남시의 3대 무상복지와 서울시의 청년활동지원사업(이하 청년수당)이다.

성남시의 3대 무상복지는 청년배당, 무상교복, 산후조리지원사업을 말한다. 즉, 취약계층으로 전락한 청년을 위해 기본소득 개념을 도입한 ‘청년배당’, 미래세대인 학생들의 교육에 필요한 것은 사회가 책임져야 한다는 마음으로 ‘무상교복’, 저출산 고령화에 대비해 아이 낳아 키우기 좋은 여건을 만들기 위해 ‘산후조리지원사업’을 시작했다고 밝힌다.(성남시, 2016)

성남시장은 3대 무상복지의 취지가 지방정부의 자치사무라고 분명하게 규정하고 있다. 그는 지방정부로서 의무를 다하고 시민의 복지권 확대를 위해 노력해왔고, 시민들이 낸 세금은 최대한 아껴 다시 시민들을 위한 복지사업으로 돌려주어야 한다는 입장이다.

서울특별시 청년실업률(12.5%, 2016.2)이 높고 장기화됨에 따라 사회로부터 단절·고립되는 ‘사회밖 청년’ 증가에 주목하였다. 경제적 어려움으로 인한 구직활동 제약으로 청년문제가 사회·구조적 차별문제로 인식되는 등 청년활력 저하를 심각한 문제로 인식하였다. 고용노동부의 구직지원 프로그램이 제한적 프로그램에 그쳐 청년들의 다양한 구직활동에 대한 폭넓은 지원이 필요하다고 판단하여 청년수당 정책을 제안하게 된다.(서울시, 2016)

성남시 청년배당과 서울시의 청년수당은 같은 듯 다른 면을 보이고 있다. 둘 다 청년의 삶을 사회가 지원하고 자립기반을 마련하기 위한 취지이다.

성남시 청년배당제도는 복지정책 차원에서 유럽에서도 실험되고 있는 기본소득의 일환으로 기획된 측면이 크다. 성남시에 거주하는 만24세 청년 모두에게 지원하는 보편적 기본소득의 개념이다. 지원방식도 성남사랑상품권으로 지급하여 삶에 대한 지원과 지역경제 활성화를 꾀하고자 하는 측면이 있다.

반면 서울시의 청년수당은 복지 측면에서 접근한 것이 아니고 청년의 취창업을 지원해 사회진출을

1) 우리나라 법률은 ‘지방자치정부’가 아닌 ‘지방자치단체’로 명시하고 있으나, 본 글에서는 법률적 용어를 제외하고는 대등한 지방자치의 취지에 부합한다는 의미에서 원칙적으로 ‘지방정부’로 사용한다.

돕자는 취지다. 선발과정을 거치고 '활동'을 조건으로 한시적으로 수당을 지급한다. 따라서 정기소득이 없는 미취업자 중 활동의지를 가진 청년들에게 공모를 통해 시범적으로 2016년에는 3000명을 선발해 취업지원을 위한 현금을 지급하는 방식이다.

2. 지방정부의 추진과정 - 서울시 청년수당과 성남시 3대 무상복지

서울시는 2014년부터 청년들이 중심이 되어 만든 플랫폼인 청년정책네트워크를 통해 직간접으로 300여 차례 회의를 거듭하면서 사회안전망, 청년 주거 등 서울시 청년정책의 윤곽을 준비하였다. 2015년 1월 서울시는 전국 지자체 최초로 '서울시 청년 기본조례'를 제정하였다. 이 조례는 교육비, 주거비, 생활비 등 청년의 구체적인 삶을 지원하는 정책이 법령을 통해 추진될 수 있다는 점에서 그 의미가 있다. 청년 기본조례 내용을 살펴보면 서울시장이 5년마다 청년들의 주거 안정과 부채 경감, 고용 확대 등에 대한 정책을 수립하고 대책까지 마련하도록 하는 내용이 포함되어 있다. 서울시는 서울시 청년 기본조례를 근거로 실질적으로 청년들에게 필요한 취창업을 지원할 수 있는 청년수당을 추진하게 되었다.(서울시, 2016)

성남시는 연구용역을 거쳐 정책의 타당성을 검토하고 3대 무상복지 정책을 수립하여 순차적으로 추진하였다. 2015년 4월부터 12월까지 '성남시 공공산후조리원의 설치·운영 및 임산부 지원에 관한 조례(2015.4.)'를 시작으로 '성남시 교복 지원 조례(2015.10.)', '성남시 청년배당 지급 조례(2015.12.)'를 제정함으로써 성남시 3대 무상복지에 대한 자치사무의 법적근거 마련을 완료하였다.(성남시, 2016)

지방정부의 복지정책은 언론과 시민의 주목을 받으며 사회보장기본법에 따라 중앙정부와 협의하는 과정에서 갈등을 빚기 시작하였다. 사회보장기본법 제26조는 사회보장제도의 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등을 충분히 검토하고 협의하도록 하고 있기 때문이다. 두 지방정부는 제도의 정책내용부터 전달체계까지 협의하기 시작했다. 심지어 성남시는 중학교 신입생들에게 지급하는 교복 비용을 당초 학교를 통해서 전달하다가 동주민센터로 전달체계를 변경하는 것에 대해서도 협의를 거쳤다. 지방정부의 자율권이 어디까지인지 보여주는 사례이기도 하다.

두 지방정부의 4가지 정책사례에 대한 개요와 추진과정을 정리하면 <표1>, <표2>과 같다.

〈표1〉 성남 산후조리지원 및 무상교복 추진경과

	성남시 산후조리지원	성남시 무상교복
목적	저출산 문제에 대한 사회적 책임에 따라 임신·출산·산후조리 까지 맞춤형 건강관리를 공공에서 지원함으로써 산모의 건강 보호와 경제적 부담 완화	중학교 신입생에게 무상으로 교복을 지원함으로써 의무교육 무상실현을 통한 교육의 공공성 강화와 지역경제의 선순환으로 경제활성화
근거	성남시 공공산후조리원의 설치·운영 및 임신부 지원에 관한 조례 (제정, 2015.4.13.)	성남시 교복 지원 조례 (제정, 2015.10.12.)
상위법	「지역보건법」, 「모자보건법」, 「국민건강증진법」, 「지방자치법」	「지방자치법」 제8조와 제9조
대상	신생아 출생일 기준 1년전부터 부 또는 모가 성남시에 주민등록이 되어 있는 출산가정	2월10일 현재 성남시에 주소를 둔 관내 중학교 신입생
금액	산모당 50만원 성남사랑상품권	교육부 상한금액 290,890원 (추후에는 교복으로만 지급)
2016년 지원	6,752명, 2,486백만원 (출산산모 87.3%)	9,008명 (중8,564, 고444(저소득층))
경과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2015.2.17. : 공공산후조리원 설립 운영 및 산모지원사업 계획 수립 ○ 2015.3.11. : 사회보장기본법에 의해 보건복지부에 협의·조정 요청 ○ 2015.5.8.~8.3. : 사회보장제도 자료 보완 제출(3회) <ul style="list-style-type: none"> - 2015.5.8. : 사회보장제도 자료보완제출(1차) - 2015.6.3. : 사회보장제도 자료보완제출(2차) - 2015.8.3. : 사회보장제도 보완·추가자료 제출(3차) ○ 2015.6.19. : 보건복지부 협의결과 불수용(대안권고)으로 위원회 상정 <ul style="list-style-type: none"> - 2015.12.3. : 제도조정 전문위원회 결과 원안유지 ○ 2015.10.12. : 성남시 공공산후조리원의 설치·운영 및 산모지원에 관한 조례 일부개정조례 공포(제214회 임시회) <ul style="list-style-type: none"> ※ 개정내용 - 산후조리원 미이용자 및 산모·신생아 건강관리 이용자 추가 지원 근거마련 ○ 2015.12. : 보건복지부 불수용에 대해 헌법재판소 권한쟁의 심판청구의 심판청구 ○ 2016.1.7.~ : 산후조리비 지원 ○ 2016.6 : 모자보건법 시행령 개정조항 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 공공산후조리원 설립 무산 ○ 2016.12.26~ : 유보금지급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2015.7. : 중학교 신입생 무상교복 지원을 위한 연구완료 ○ 2015.8.4.~11.2. : 사회보장제도 변경에 따른 보건복지부 협의 ○ 2015.10.12. : 「성남시 교복 지원 조례」 공포 ○ 2015.11.30. : 사회보장제도 '재협의' 회신 ○ 2015.12.21. : 2016년도 본예산안 확정 ○ 2016.1.8. : 각 학교별 교복지원금 교부 ○ 2016.1.19. : 사회보장위 제도조정전문위원회 협의의견 송부 ○ 2016.1.22. : 대상자 중 하위 90% 지원할 수용의견 제출 <ul style="list-style-type: none"> ※ 사회보장제도 협의내용 - 성남시 요구 : 의무교육 대상자인 중학교 신입생 전체를 대상으로 교복지원 ○ 2016.6.20. : 성남시 교복 지원 조례 일부개정 조례 공포 <ul style="list-style-type: none"> ※ 개정내용 - 지원 대상학교의 범위 정의, 학교에서 동 주민센터로 전달 체계 변경등 ○ 2016.7.18, 11.18. : 전달체제와 지원대상 변경에 따른 사회보장제도 변경 협의서 제출 ○ 2016.12.26. : 유보금 지급(학교 교부 및 직접 지급)
기타	- 공공산후조리원 설립은 중앙정부의 모자보건법 시행령 조항 신설, 시행(2016.6)으로 설치 불가	<ul style="list-style-type: none"> - 2016.12.21. : 고등학교 신입생 교복지원 예산 부결 (저소득계층만 지원) - 2017.3.31. : 2017년 무상교복 지원금 지급(7,282명, 2,118백만원)

〈표2〉 성남 청년배당 및 서울특별시 청년수당 추진경과

	성남시 청년배당	서울특별시 청년수당
목적	청년의 복지향상과 취업역량 강화를 도모하는 동시에 성남시 지역경제 활성화 청년을 위한 기본소득 개념도입	청년들이 경제적인 이유로 사각지대에 놓인 청년들(사회 밖 청년)을 지원하기 위한 '청년활동 지원사업'
근거	성남시 청년배당 지급 조례 (제정, 2015.12.18.)	서울시 청년 기본조례 (제정, 2015.1.2.)
상위법	「청소년기본법」 제8조와 제49조, 「사회보장기본법」 제5조, 「지방자치법」 제8조와 제9조	「청소년기본법」 제8조와 제49조, 「지방자치법」 제8조와 제9조
대상	3년이상 성남에서 계속 거주한 만24세 청년	- 만19~29세의 미취업 청년 3,000명 (2016년 기준) - 선정기준: 정량적지표(사회·경제적 여건)와 정성적 평가(활동계획서)로 선정
금액	분기별 25만원 성남사랑상품권	매월 50만원 × 최장 6개월간 현금 지급
2016년 지원	17,426명, 10,147백만원	신청자 6,309명 중 심사를 통해 2,831명에 대해 2016. 8월분 1차 청년활동지원금(약 14억원) 지급(8.3.)후 직권정지
경과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2015.9.11. : 성남시 청년배당 실행방안 연구 완료 ○ 2015.9.25. : 사회보장제도 신설에 따른 보건복지부 협의 시작 ○ 2015.12.18. : 성남시 청년배당 지급 조례 제정 ○ 2015.12.28. : 성남시 3대 무상복지 방해 위법 불수용 권한쟁의심판 청구 ○ 2016.1.18. : 경기도, 대법원 제소(2016년 예산안 의결 무효 및 집행정지) ○ 2016.1.20. : 1분기 청년배당 지급 ○ 2016.12.26~ : 유보금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2015.1.2. : 서울시 청년기본조례 제정 ○ 2015.11.5. : 청년활동 지원사업 발표 ○ 2016.1.12., 3.7. : 보건복지부에 협의요청서 발송 및 사전 협의, 협의촉구 공문 발송(3.22.) - 서울시, '청년활동지원사업' 관련 보건복지부 및 관계기관 사전 협의(1.17, 3.30, 5.25, 6.7) ○ 2016.5.26. 보건복지부, 부동의(수정후 재협의) 통보 - 서울시, 보건복지부 및 청년당사자들과 협의 및 논의를 조속한 시일 내에 완료할 계획 입장발표 ○ 2016.6.10 : 서울시, 보건복지부의 권고안 반영한 서울시 수정안 발송 ○ 2016.6.30. : 보건복지부, 부동의 최종 통보 ○ 2016.8.3. : 서울시, 8월분 1차 지원금 지급완료 ○ 2016.8.3.~8.4. : 보건복지부, 대상자 선정에 대한 시정명령 처분(8.3) 및 직권취소(8.4) ○ 2016.8.19. : 서울시, 대법원에 직권취소 처분 취소청구의 소 제기
기타	- 2017년 1분기 10,482명 지급	- 2017.4.7. 보건복지부, 최종 '동의' 통보

3. 지방정부 복지제도 도입에 대한 중앙정부의 대응과정

중앙정부는 지방정부의 복지 확대와 새로운 제도 도입에 대하여 크게 두 가지 측면에서 대응하였다. 하나는 관련 법률과 시행령을 개정하여 원천적으로 지방정부를 압박하는 대응이고, 다른 하나는 유권해석을 통해 법령 적용 측면에서 대응하였다.

(1) 법령 정비를 통한 중앙정부의 대응

정부는 지방교부세법과 사회보장기본법, 모자보건법 등 관련 법률과 시행령 개정을 통해 지방정부의 정책을 견제하였다.

지방교부세법 시행령을 개정하여 교부세²⁾의 감액 또는 반환금액을 추가로 설정하였다. 정부는 2015년 12월 10일 지방교부세법 시행령 제12조 제1항에 9호를 포함하여 12개 세부조문을 신설하였다. 주목할 만한 것은 9호로서 사회보장기본법에 따른 협의조정을 거치지 아니하거나 협의조정결과를 따르지 아니하는 경우를 추가함으로써 당시 추진되는 지방정부의 복지정책 확대에 제동을 걸겠다는 분명한 입장을 보였다. 이러한 중앙정부의 대응은 무분별한 지원을 막아 한정된 재원을 효율적으로 사용하기 위한 측면이지만, 다양한 지방정부의 정책을 제한하는 수단으로 사용되어서는 안된다.

제12조(교부세의 반환 또는 감액)

① 법 제11조 제2항에 따른 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우와 그에 따른 교부세의 감액 또는 반환 금액의 범위는 다음 각 호에 따른다. <개정 2015.12.10., 2016.4.28.>

1~8. (생략)

9. 「사회보장기본법」 제26조 제2항 및 제3항에 따른 협의·조정을 거치지 아니하고 사회보장제도를 신설 또는 변경하여 경비를 지출하거나 협의·조정 결과를 따르지 아니하고 경비를 지출한 경우: 협의·조정을 거치지 아니하거나 협의·조정 결과를 따르지 아니하고 지출한 금액 이내 <2015.12.10. 신설>

10. (이하 생략)

2) 지방재정의 지역간 불균형을 시정하기 위해 내국세액의 일정비율(현재 19.24%)을 일정한 기준에 따라 각 지방자치단체에 배분·교부하는 일반재원 - 편집자주.

사회보장기본법 시행령을 개정하여 사회보장제도의 신설 또는 변경에 대한 협의 절차를 명시하였다. 사회보장제도의 운영 또는 개선결과를 제출해야 하며, 협의하는 경우에도 보건복지부장관이 지방정부에 의견을 요청할 수 있도록 추가하였다.

□ 사회보장기본법 시행령

제7조의2(사회보장제도 운영·개선 결과의 제출) 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 법 제20조 제4항에 따른 사회보장제도의 운영 또는 개선에 관한 결과를 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.

<신설 2015.6.9.>

제15조(사회보장제도의 신설 또는 변경에 대한 협의)

①~⑥ (생략)

⑦ 법 제26조 제2항에 따라 지방자치단체의 장이 보건복지부장관과 협의하는 경우에 보건복지부장관은 소관 중앙행정기관의 장에게 의견을 요청할 수 있다. 이 경우 해당 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 의견 요청을 받은 날부터 2주 이내에 보건복지부장관에게 의견을 제출하여야 한다. <신설 2015.6.9.>

정부는 공공산후조리원 등이 쟁점화 되면서 모자보건법(2015.12.22.)과 시행령(2016.6.21.)을 개정하였다. 지방정부가 산후조리원 설치시 설치기준을 신설하여 엄격하게 규정한 것이다. 정부는 모자보건법 시행령 제17조의6 관련 별표 2의2를 신설(2016.6.21.)하여 '다음의 기준을 모두 충족하는 경우에만 산후조리원을 설치할 수 있다'고 규정함으로써 당시 공공산후조리원 설립을 추진중인 성남시는 원천적으로 불가능하게 된 것이다.

보건복지부가 최근에 보여준 형평성에 어긋난 대응방식은 청년수당 등 야당 시장들의 복지정책을 정치적으로 견제했다고 비판을 받을 수밖에 없었다.(성남시, 2015)

4. 지방정부-중앙정부간 복지제도를 둘러싼 소송

지방정부와 중앙정부의 상호간 법적 소송은 대법원과 헌법재판소에서 진행되고 있다. 대법원에서 진행되는 소송은 지방자치법 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정)에 따른 것이다. 지방자치법 제169조 제1항은 광역시도에 대해서는 중앙정부가, 시·군·구에 대해서는 광역시도가 시정명령과 취소 혹은 정지를 처분할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다고 명시하고 있다.

2016년 1월 보건복지부는 서울특별시의회를 대상으로 ‘청년활동지원사업 예산안의결 무효확인 청구의 소’를 대법원에 냈다. 같은 시기에 경기도는 성남시의회를 대상으로 청년배당 등의 사업예산을 반영한 ‘2016년 예산안 의결 무효 및 집행정지’를 대법원에 제기하였다. 본안소송이 2016년 1월 시작되었으나 현재까지 진척사항은 없다.

보건복지부와 경기도의 후속 조치는 달랐다. 보건복지부는 사회보장기본법 제26조와 지방자치법 제169조를 근거로 서울시의 청년수당 지급을 2016년 8월 4일 직권취소했다. 서울시는 1차 청년활동 지원금만 지급하고 사업은 중단되었다. 보건복지부는 사회보장기본법 상의 ‘협의=동의’라는 입장이고, 서울시가 사회보장기본법의 이 조항을 어겼다는 것이다.(보건복지부, 2016)

이에 반발해 서울시는 2016년 8월 19일 보건복지부의 ‘청년수당 사업’에 대한 직권취소 처분에 대해 ‘청년수당 직권취소 무효에 관한 소(訴) 및 직권취소 가처분 신청’을 대법원에 제기하였다.

성남시는 서울시와 다른 상황으로 전개되었다. 보건복지부가 성남시에 대해서는 처분을 내릴 수 없고, 경기도가 명령·처분 권한을 가지고 있기 때문이다. 경기도는 2016년 1월 청년배당 등 3대 복지 예산에 대한 재의를 성남시에 요구했으나 성남시가 거부하자 예산안 의결 무효확인 청구소송을 대법원에 내는 간접 압박을 가한 것이 전부였다. 3대 무상복지사업에 대한 행정처분을 내리지 않았기 때문에 성남시는 계획대로 사업을 진행하였다.

정부는 성남시에 대한 청년배당 시행을 막을 직접적인 방안을 찾지 못하자 성남시에 재정 패널티를 주는 카드를 꺼냈다. 성남시는 교부금 불교부 단체⁴로 2019년까지 한시적으로 ‘분권교부세’를 받고 있다. 정부는 이 돈을 삭감하겠다고 밝혔다. 성남시는 2019년까지 연 최대 87억원 가량 되는 분권교

4) 불교부 단체는 국가로부터 지방교부세를 받지 않는 지방자치단체를 말하며 엄격한 의미에서는 지방교부세 중 보통교부세를 받지 않는 지방자치단체를 지칭 - 편집자 주.

부세 삭감에 대비, 청년배당 지급액의 50%인 12만5000원을 분기별로 지급하였다. 성남시는 2016년 12월 26일부터 유보해두었던 3대 무상복지 지원금의 나머지 50%를 일괄 지급하여 마무리했다. 법적 소송이 진행되는 상황이었지만 2016년도 며칠 남지 않은 상황에서 연말까지 판결이 나지 않을 것으로 보았기 때문이다. 실제로 대법원의 판결은 없었다.

헌법재판소에서 진행되는 소송은 정부가 지방교부세법 시행령 개정을 통해 지방정부를 압박하는 것이 지방자치를 규정하고 있는 헌법 정신을 침해한다는 권한쟁의심판 청구다. 정부가 2015년 12월 10일 지방교부세법 시행령을 개정하면서 사회보장기본법 제26조에 명시된 협의를 지키지 않은 경우 지방교부세를 삭감할 수 있도록 하였기 때문이다. 이에 맞서 서울특별시장은 2016년 1월 27일 대통령을 상대로 권한쟁의심판청구를 제기하였다. 이보다 앞선 2015년 12월 28일 성남시장은 3대 무상복지 방해 위법 불수용 권한쟁의심판 청구를 제기하였다. 헌법재판소는 위 사안에 대하여 2016년 9월 8일 공개변론을 열었다.

5. 지방정부-중앙정부 복지제도를 둘러싼 쟁점

(1) 사회보장기본법 제26조 제2항 ‘협의’에 대한 해석

중앙정부와 서울시, 성남시는 사회보장제도 신설시 ‘협의’와 관련한 법해석의 논란이 있었다. 보건복지부는 [지방자치단체의 장이 「사회보장기본법」 제26조 제2항에 따라 사회보장제도를 신설하거나 변경하기 위하여 보건복지부장관과 협의하는 경우의 “협의”는 보건복지부장관의 “합의 또는 동의”를 의미하는지? 법제처에 유권해석을 요청하였다.

법제처는 2015년 9월 18일 [지방자치단체의 장이 「사회보장기본법」 제26조 제2항에 따라 사회보장제도를 신설하거나 변경하기 위하여 보건복지부장관과 협의하는 경우의 “협의”는 보건복지부장관의 “합의 또는 동의”를 의미한다고 회답하였다.(법제처, 2015)

지방정부는 청년수당과 복지정책은 헌법과 지방자치법에서 명시한 자치사무임을 내세웠다. 서울시는 사회보장기본법 제26조 제2항의 협의의무를 이행하였고 협의안을 기준으로 사업을 시행하였기에 사회보장기본법 위반이 아니라고 판단한다.

그 이유로는 사회보장기본법에서는 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 ‘협의’하도록 하고 있고, 협의가 이루어지지 않는 경우 보건복지부장관의 상정에 의하여 사회보장위원회에서 조정하도록 하고 있다. 지방자치단체의 장은 ‘사회보장위원회의 조정사항을 반영하여 사회보장제도를 운영 또는 개선하여야 한다’고 규정하고 있다. 따라서 ‘협의’는 당사

자 간 논의 및 의견을 교환하는 절차적 의미로, ‘합의 또는 승인’의 의미가 아니라는 입장이다. 서울시와 성남시는 의견을 충분히 지속적으로 협의해 반영할 예정이었기 때문이다. 오히려 보건복지부장관은 서울시 안전에 대해 사회보장위원회에 조정안건으로 상정하지 않았다.

따라서 서울시는 사회보장기본법상 절차를 이행 또는 이행할 계획이므로 보건복지부장관의 시정명령이나 직권취소는 서울시의 지방자치권에 대한 명백한 침해로 규정하고 있다.(서울시, 2016)

보건복지부는 지자체 사회보장사업을 사전 협의·조정하는 것은 지자체의 자치권을 침해하는 것이 아니라는 입장이다. 사회보장기본법에 따른 협의·조정제도의 취지는 국가 전체적인 복지제도의 정합성을 유지하고, 중앙과 지방의 사회보장사업간 연계를 통해 조화로운 사회안전망 구축을 위한 것이다. 각 지자체가 독자적 복지사업 수행 시 발생하는 급여나 서비스의 중복·편중·누락 등의 문제를 효과적으로 해결하기 위해 중앙정부 차원의 조정 기능이 반드시 필요하며, 따라서 자치권의 본질적 내용을 침해하는 것은 아니라고 밝혔다.(보건복지부, 2016)

(2) 교부세 삭감 대상을 확대한 교부세법 시행령 개정의 자치권 침해

정부는 무상복지나 청년수당, 청년배당 등이 한창 논란이 되고 있을 때인 2015년 12월 10일 지방교부세법 시행령을 개정하고 지방교부세를 삭감할 수 있는 제12조 제1항에 사회보장기본법에 따른 협의 조정을 포함해 12개 세부조문을 신설하였다.

성남시와 서울시는 헌법상 지방자치권 침해로 판단하였다. 개정된 지방교부세법 시행령은 상위법(지방교부세법, 사회보장기본법)에 위반된다는 것이다. 지방교부세법 제11조에서는 “지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출” 한 경우에 감액하거나 반환을 명할 수 있도록 규정하고 있다. 개정된 시행령은 사회보장기본법에 따른 보건복지부장관과의 협의·조정을 거치지 않거나 협의·조정결과에 따르지 않는 경우를 감액 또는 반환의 대상으로 추가 규정하는 것이다.

그러나 서울시는 사회보장기본법에서 ‘보건복지부장관과의 협의’, ‘협의를 이루어지지 않는 경우 사회보장위원회의 조정’, ‘심의·조정사항을 반영한 사회보장제도 운영·개선’만을 규정하고 있을 뿐 협의·조정 결과를 따라야 한다는 ‘이행의무’를 부과하고 있지 않다는 입장이다. 따라서 협의·조정결과에 따르지 않더라도 ‘법령을 위반’한 것이 아님에도 이를 교부세 감액 또는 반환의 대상으로 삼는 것은 상위법인 지방교부세법과 사회보장기본법 취지에 위반된다는 주장이다.(서울시, 2016)

또한 지방정부는 지방자치권을 침해하고 있어 헌법에도 위반된다는 입장이다. 지방자치단체 복리에 관한 사무는 헌법 제117조 및 지방자치법 제9조에 따라 지방자치단체의 자치권으로 보장되어 있다. 사회보장제도 협의·조정 미이행시 교부세를 감액할 수 있도록 한 개정된 지방교부세법 시행령은 사

회보장법상의 협의·조정을 넘어선다는 입장이다. 나아가 교부세를 수단으로, 자치권으로 보장되어 있는 주민의 복리에 관한 사무를 중앙정부에서 사실상 통제하는 결과를 가져온다. 결국 지방자치권을 과도하게 침해함으로써 헌법정신에도 반하는 것이 서울시와 성남시의 입장이다.(서울시, 성남시, 2016)

(3) 기타 쟁점

성남시의 무상복지와 서울시의 청년수당 논란에는 포퓰리즘 논쟁, 서울시 청년활동지원사업(청년수당)과 고용노동부의 취업성공패키지 사업의 중복성, 지원대상층의 한계 등에 대한 다양한 쟁점이 있었다. 이러한 쟁점은 정부간 관계에서 핵심사항은 아니어서 논외로 한다. 오히려 중앙정부가 2017년 4월 7일 갈등을 빚었던 서울시 청년수당에 대해 최종 '동의'를 통보하였으며, 경기도와 경북도의 비슷한 청년수당 정책을 동의함으로써 쟁점논쟁은 종결되었다고 볼 수 있다. 청년수당의 성격인 경기도의 청년구직지원금도 청년에게 최대 6개월간 월 50만원의 구직활동금을 지원하는 제도다. 경북의 '청년직업교육 훈련수당'도 지원금과 지급 연령에서 차이가 있을 뿐 비슷한 내용이다.

6. 지방정부-중앙정부 정부간 관계의 새정부 과제

지금까지 서울시의 청년수당과 성남시 3대 무상복지를 둘러싼 중앙정부와 갈등과정에 대해 짚어보았다. 지방정부는 자치사무에 입각해서 헌법과 지방자치법이 보장하고 있는 정책을 추진하였다. 중앙정부는 새로운 복지정책에 대한 협의보다는 제동을 걸기 위하여 지방교부세법 시행령, 모자보건법 시행령 등 여러 가지 법령을 개정하여 지방정부의 통제수단으로 활용하였다. 결론적으로 중앙정부가 주민의 관점과 지방자치의 관점보다는 정치적 입장에서 대응한 것으로 볼 수 있다. 이는 중앙정치에 지방정치가 예측된 현황을 보여주는 사례이기도 하다. 2017년 5월 9일 선출되는 제19대 대통령은 근본적으로 동 사안과 관련된 정부간 관계를 어떻게 개선해야 하는지 몇 가지 과제를 제안한다.

(1) '지방자치단체'가 아닌 '지방정부'로 규정하여 상호 대등한 협력적 관계 정립

헌법 제117조는 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 지방정부가 아닌 지방자치단체로 규정하고 있어 중앙정부와 대등하고 협력적인 관계로 나타나지 않는다.

새정부는 개헌 시에 지방자치단체가 아닌 지방정부로 명칭을 정확히 규정하는 것이 필요하다. 이를 통해 지방정부가 국정참여에 대한 권한을 부여받고 지방정부의 의견수렴을 할 수 있는 절차를 법적

화하는 것 바람직하다. 지방정부에 큰 재정부담을 안기거나 변화를 가져오는 중앙정부의 정책이 지방정부와 협의 없이 결정되는 일은 없어야 할 것이기 때문이다. 또한 국가와 지방의 보충성 원칙⁵ 등 지방자치에 대해 의지를 담은 필요가 있다.

(2) 자치입법권과 자치조직권의 확대

앞서 살펴본 대로 지방정부와 중앙정부의 복지논쟁은 지방자치권에 대한 논쟁이었고, 이에 대응하는 중앙정부의 방식도 통제지향적인 측면이 강했다.

헌법과 지방자치법이 지향하는 바를 지방정부가 지방의 여건에 맞게 추진할 수 있도록 조례제정권을 확대할 필요가 있다. 구체적으로 현행 ‘법령의 범위 안에서’ 조례를 제정하는 것이 아니라 대법원의 판례에 준해서 ‘법령에 위배되지 않는 범위 안에서’ 조례를 제정할 수 있도록 자치입법권이 확대되어야 한다.

자치조직권의 측면에서도 현재 대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의해 상당한 제약 받고 있다. 따라서 지방정부가 여건에 맞게 조직과 정원을 관리하면서 헌법과 지방자치법에서 규정하고 있는 자치사무를 할 수 있도록 자치조직권을 강화할 필요가 있다. 즉, 지방자치법에는 설치근거만 규정하고 기구설치에 관한 구체적인 사항은 자치단체가 스스로 조례를 통해 규정할 수 있도록 자율성을 부여하는 것이다.

(3) 통제지향적인 중앙권한의 중단과 과감한 지방이양 필요

무상복지나 청년수당 갈등에서 중앙정부는 지방교부세법 시행령을 개정하여 강력한 지방정부 통제수단으로 활용하고 있다. 지방정부가 제기한 권한쟁의심판에 대한 헌법재판소의 판결이 내려지지 않은 상황이지만, 지방자치에 대한 중앙정부의 인식에 큰 문제가 있는 것은 분명하다. 지방정부와 논쟁이 벌어질 때마다 법령으로 지방정부의 정책에 제동을 거는 행태는 헌법과 지방자치의 정신에 맞게 보완될 필요가 있다.

새정부는 지방교부세법 시행령을 다시 개정하여 지방교부세를 지방정부 통제수단으로 활용하지 않고 본연의 취지로 적용할 필요가 있다. 즉, 지방자치가 필수적으로 동반하는 지역간 차이를 보전해주는 역할로서 정상화시키는 것이다.

또한, 국가사무와 자치사무, 위임사무의 구분체계를 국가사무와 자치사무로 단순화하고, 개별사무의 성격을 검토하여 자치사무를 명확히 규정하는 것이 필요하다. 국가사무 중 불가피하게 지방이 수행하는 사무는 법정수임사무로 규정하고 경비부담과 책임소재를 명확하게 규정할 필요가 있다.

5) 주민의 삶에 직결된 서비스는 기초지방정부에게, 기초지방정부 간에 걸쳐 있는 서비스는 광역지방정부가, 그리고 국가는 국방, 외교, 국가경제정책 등 국가적 과제를 수행하는 것을 의미한다.

(4) 획기적 자원 확충을 통한 지방재정의 자주권 보장

우리나라의 2016년도 예산기준으로 국가예산지출 대비 지방예산지출 비율은 61.6 : 38.4로 나타난다. 그러나 세입에서 국세와 지방세가 80:20의 비율이다. 절대적으로 지출에 비하여 지방정부의 세입이 적어 중앙정부의 지원에 의존하고 있는 실정이다. 주민자치를 위한 새로운 사업을 벌이는 것도 힘들고, 새로운 복지나 청년배당처럼 신규사업을 추진하더라도 중앙정부의 예산삭감 앞에서 작아질 수밖에 없는 구조이다.

중앙정부에서 지방정부로 넘긴 영유아보육 등 추가재정은 중앙정부에서 부담해야하며, 국회 지방분권특별위원회에서 논의 했던 지방소비세율 인상(11%→16%), 지방교부세 법정교부율 인상(내국세의 19.24%→20%)등을 우선 실시할 필요가 있다.

국가사무와 관련한 국고보조금에 대해서는 지방비부담의무를 폐지하고 재정책임성 제고를 위한 지방교부세의 배분방법 합리·효율화 방안도 추진해야 한다.

참고문헌

뉴스

경향신문(2015.11.20.), 서울시 '청년수당' 일문일답

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201511051702481&code=620101

뉴스시스(2016.8.5.), 정부, 청년수당은 '직권취소'·청년배당엔 '속알이' 이유는?

<http://news1.kr/articles/?2739811>

동아일보(2017.4.7.), 복지부, 서울시 '청년수당' OK...성남 '청년배당'은 NO

<http://news.donga.com/Main/3/all/20170407/83749174/1#csidxbb323d0636bac048f3cda9af84c5d76>

보도자료

서울특별시 미디어허브, <http://mediahub.seoul.go.kr>

성남시(2017), 보도자료 - 성남시 올해 첫 청년배당 지급개시(2017.1.20.)

성남시(2016), 보도자료 - 성남시 3대 무상복지 유보금 전액 지급(2016.12.22.)

성남시(2016), 보도자료 - 성남시 서면브리핑(2016.12.22.)

보건복지부(2017), 보도자료 - 서울시 청년수당 협의결과 '동의' 통보(2017.4.7.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시의 청년수당 대법원제소에 엄정히 대응키로(2016.8.19.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시 청년수당에 대한 취소처분은 적법(2016.8.12.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시 '청년활동지원사업' 취소처분(2016.8.4.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시 '청년활동지원사업' 강행 즉시 중단해야(2016.8.3.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시 '청년활동지원사업' 시정명령(2016.8.3.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시 청년수당에 대한 정부입장(2016.8.2.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시 '청년활동지원사업' 부동의(2016.6.30.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 청년활동지원사업관련 서울시 기자회견에 대한 보건복지부입장(2016.6.20.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시 '청년활동지원사업' 협의결과 통보(2016.5.26.)

보건복지부(2016), 보도자료 - 서울시의회 대법원제소 및 집행정지 신청(2016.1.14.)

보건복지부(2015), 보도자료 - 서울시·성남시 등에 '예산안재의요구' 지시계획(2015.12.30.)

보건복지부(2015), 보도자료 - 법률검토결과, 서울시 청년활동지원사업 사전협의 대상(2015.12.03.)

보건복지부(2015), 보도자료 - 서울시, 사회보장제도 보건복지부와 사전협의 이행해야(2015.11.16.)

웹사이트

경기도, <http://www.gg.go.kr/>

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>

법제처, <http://www.moleg.go.kr>

보건복지부, <http://www.mohw.go.kr>

서울특별시, <http://www.seoul.go.kr>

성남시, <http://www.seongnam.go.kr>

참고문헌

단행본/보고서

- 국회(2013), 공공의료 정상화를 위한 국정조사특별위원회 ‘공공의료 정상화를 위한 국정조사결과보고서’
서울특별시(2017), 청년활동지원사업 업무보고자료
성남시(2016), 공약사업 실천계획서(2016년 4분기)
성남시(2017), 무상교복 업무보고자료
성남시(2017), 청년배당 업무보고자료
성남시(2017), 산후조리비지원 업무보고자료
수원시(2017), 목민관클럽 제20차 정기포럼 사전준비 회의자료
유재원(2003), 한국지방정치론, 박영사
희망제작소(2016), 제3호 희망이슈 - 20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제

