토론회

악화일로를 걷는 중앙-지자체 갈등, 어떻게 풀어야 하나

| 일 시 | 2016년 1월 25일(월) 오전 10시 30분

| 장 소 | 프레스센터 목련실(19F)

| 주 최 | 바른사회시민회의

바른사회시민회의
바른사회
CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

순 서

■ **사 회**

- 손 정 식 (한양대 명예교수)

■ **주제 토론**

- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)
- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)
- 박 정 수 (이화여대 행정학과 교수)
- 김 상 겸 (동국대 법학과 교수)

■ **질의·응답**

■ **폐 회**

목 차

■ 주제 토론문

청년배당. 임의적이고 재량적인 인기영합 복지지출 7
- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

현실화 된 '보육대란' 왜 발생했는가.....15
- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)

정부 간 역할과 책임분담: 재정관점.....25
- 박 정 수 (이화여대 행정학과 교수)

중앙·지자체 권한쟁의 문제.....31
- 김 상 겸 (동국대 법학과 교수)

[주제토론①]

청년배당. 임의적이고 재량적인 인기영합 복지지출
-도덕적이지도 과학적이지도 않다-

조 동 근
명지대 경제학과 교수

1. 청년 배당. 납득하기 어려운 주장들

성남시는 2016년부터 <표-1>과 같은 3대 복지 프로그램을 신설해 시행하며, 폐지 또는 축소되는 사업은 <표-2>와 같다.[1)]

<표-1> 성남시 신설 복지프로그램

정책	대상	지원금액	총예산
청년배당	3년 이상 거주한 만 24세 시민(약 1만1300명)	1인당 분기별 12만5천원, 상품권 또는 전자화폐)	113억원
공공산후 조리지원	신생아(약 9000명)	1인당 25만원	56억원
무상교복지원	중학교 신입생(약 8900명)	1인당 약 15만원(현금)	25억원

<표-2> 폐지 또는 축소사업

정책	대상	지원금액	올해 예산 (2015년 예산)
장수수당	90세 이상 노인 (약 2000명)	매달 1 당 3만원	폐지
공공근로사업	저소득 및 정기소득 없고 재산 2억원 이하의 만 18세 이상 시민	하루 3만150원, 월 81만 3750원(65세 미만)	30억900만원 (54억900만원)
지역공동체 일자리사업	최저생계비 150%이하, 재산 2억원 이하의 만 18세 이상 시민	하루 3만150원, 월 81만 3750원(65세 미만)	12억 7500만원 (18억4300만원)

1) http://news.donga.com/3/all/20160106/75747347/1

청년배당과 관련된 이재명 시장의 입장은 크게 3가지로 요약된다.[2)]

O 빚내서 하는 게 아니라 최대한 세금을 아껴서 하는 것이다. 헌법에도 '복지확대'의 의무가 명시되어 있다. 따라서 '청년배당 타당한가'라는 질문은 잘못된 것이다.

O '현금지원 적절한가'라는 의문을 제기하는 데, 청년배당은 성남에서만 사용할 수 있는 상품권 및 전자화폐로 지급된다. 유흥업소에선 쓸 수 없다.

O 일각에서는 '청년 배당' 지속가능한가 하는 의문을 제기한다. 임기제에서 시장이 바뀌어 중단되는 일은 충분히 일어날 수 있다. 모든 정책에 붙는 위험이다. 따라서 청년배당에 대해서만 지속가능한가를 물어서는 안 된다.

2. 청년배당의 쟁점과 타당성 비판

1) 지자체가 지역화폐를 발행하는 것이 적절한가?

성남시가 지난 20일부터 청년들에게 '청년 배당금'으로 '성남사랑 상품권'을 지급했는데 이 중 일부가 인터넷에서 속칭 '상품권 깡' 용도로 거래되고 있는 것으로 나타났다.[3)] 상품권이 지급된 날부터 네이버 카페 '중고나라' 등에 '성남사랑 상품권 5만원을 4만3000원에 판매 합니다', '12만5000원어치 상품권을 11만원에 팝니다' 등 상품권을 할인해 판매한다는 글이 올라오기 시작했다. 액면가의 70~80% 선에서 상품권을 '깡'(할인)하겠다는 것이다. 이 같은 언론보도에 대해 이재명 성남시장은 트위터에 "그럼 현금으로 줄까"라고 반문한 뒤 "상품권은 어찌됐던 성남골목 상인들에게 사용된다"라고 밝혔다.

우선 "그럼 현금으로 줄까"라는 트위터 반응은 공직자로서 적절치 못하다. 안하무인(眼下無人)의 인격을 드러낸 것이다. 그의 말대로 '현금으로 주는 것'이 맞다. 지자체가 '지역화폐의 성격을 갖는 금융증서'를 발행하는 것은 마땅히 규제돼야 한다. '상품권'은 어떤 이름을 가져다 붙여도 '지역화폐'이다. 그는 지역 화폐 발행을 너무 쉽게 생각하고 있다. 만약 현금을 청년의 손에 쥐어주는 경우 성남 상인들에게 흘러들어간다는 보장이 없다면 차라리 '성남의 영세 상인들에게 직접 현금을 쥐어주는 편'이 낫다. 성남 지역 상권을 살리는 것이 목표라면 그렇게 하지 못할 이유가 없다.

문제의 본질은 '상품권의 깡'이 아니다. 과연 지자체가 사실상 화폐의 역할을 하는 금융증서를 발행하는 것이 옳은가 라는 근본적인 질문을 던져야 한다.

---

2) http://news.donga.com/rel/3/all/20160106/75747351/1
3) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/01/21/2016012103874.html

화폐는 무엇인가? 경제학적으로 정의하면 '중앙은행의 통화성 부채'이다. 화폐가 유통되는 이유는 화폐(부채)에 상응하는 자산이 중앙은행의 회계에 잡혀 있기 때문이다. 국가가 발권력을 갖는 것은 이 때문이다. 다른 각도에서 설명하면 국가가 '징세권'을 갖기 때문에 화폐가 유통된다고도 볼 수 있다. 결국 화폐란 국민의 세금을 담보로 국가가 유통수단을 갖는 것이다. 어느 시인이 낙엽을 '폴란드 망명정부의 지폐'라고 표현한 것"도 화폐 뒤에는 국권(國權)이 존재한다는 것을 상징적으로 표현한 것이다. 민간 기업도 금융증서를 발행할 수 있다. 이 같은 금융증서는 민간 기업의 자산을 담보로 발행한다. 정부가 발행하는 화폐와는 기본적으로 성격이 다르다.

그러면 성남이라는 지방정부가 화폐성 증서를 발행해도 되는가? 화폐성 증서 발행을 가볍게 생각해서는 안 된다. 성남에 중앙은행이 있을 리 없다. 그렇다면 성남의 징세권을 담보로 화폐 증서를 발행하겠다는 것이다. 만약 전국의 지자체들이 모두 자신의 행정구역 안에서 유통되는 자체화폐를 발행하겠다면 어떻게 하겠는가. 더 나아가 시장들이 마음대로 자신의 당선을 위해 이런 저런 유형의 지역화폐를 발행하겠다면 이를 어떻게 규제할 것 인가? 최문순 도지사도 몇 년 전에 강원도 화폐를 말한 바 있다. 그는 주변의 우려를 받아들여 이를 접었다. 하지만 이재명시장은 다르다.

이재명 시장은 "현금을 주는 게 아니라 성남에서만 쓸 수 있는 성남사랑상품권, 전자화폐로 지급할 것이다. 술집 도박장 등 유흥업소에서는 사용할 수 없다"라며 문제없다고 강변한다. 그러나 이 같은 주장이 지역화폐로서의 지역상품권 발행을 정당화시키는 것이 아니다.

2) '청년 배당'은 맞는 개념인가

'청년배당'은 맞는 개념인가? 청년배당에서 배당은 무엇에 근거하는가? 성남에 현 주소를 둔 것이 청년배당의 근거는 아닐 것이다. 재정학에서 광의로 '재정배당'(fiscal dividend)을 이야기 한다. 주지하디시피 각종 소득세는 명목소득에 근거해 세를 부과시킨다. 따라서 인플레이션이 진행되면 실질소득은 그렇지 않음에도 불구하고 명목소득은 시간이 감에 따라 자동적으로 높은 소득구간으로 이전되게 되고 세 부담이 늘어나게 된다. 따라서 세금부담을 덜어주기 위해 조세당국은 정기적으로 한계세율을 깎아 주거나 소득구간(tax bracket)의 경계를 상향조정해 준다. 이는 납세자를 주주로 의제해 세 부담을 낮춰주는 것을 배당에 비유한 것이다.

그러면 특정년도인 1991년에 태어나 성남에 주거지를 둔 청년은 무엇을 근거로 배당을 받는가. 마땅한 대답이 없다. 배당과 수당은 다른 개념이다. 특정 경제활동을 장려하는 유인기제로서의 수당이 맞는 개념이다. 구직에 성공한 젊은이에게 지급하는 수당에 대해 시비 걸 사람은 없다. 논리와 명분을 갖고 있기 때문이다. 청년 배당은 용어부터 다시 정의할 필요가 있다. 차라리 청년수당으로 바꿔라.

대상자를 선별하지 않고 모두를 지원하는 것도 문제가 아닐 수 없다.[4] 이재명 시장은 유럽에서 시행 중인 '기본소득'을 도입하는 데 의미가 있다고 했다. 하지만 '기본소득'에 대해 정확하게 설명하지 않는다. 그는 "세금을 납부할 때 이미 소득·자산에 따라 차등과세 했기 때문에 지출할 때도 차등"한다면 이중으로 차등하게 된다는 것이다. 지급할 때는 차등하지 말고 보편적으로 주겠다는 것이다. 하지만 '이중차등 방지'가 보편주의를 정당화시키지는 못한다. 소득·자산을 차등과세 할 때 이미 기초자료를 축적했기 때문이다. 수혜 배제 대상을 사전에 걸러내는 것이 비용이 든다면, 그러한 프로그램은 기술적인 측면에서 복지 프로그램으로 적합하지 않다고 볼 수 있다. 청년배당의 수혜자격을 정하는 것이 그리 어렵지 않음에도 불구하고 보편주의를 선택하는 것은 철학의 빈곤이다. 청년배당의 대안은 명백하다. 구직 중인 청년들에게 고용지원을 강화해 일자리를 구할 수 있는 역량을 키워주는 것이다. 그게 복지이고 정책이다.

3) '선의의 복지 경쟁'에 국가가 개입하지 말라

청년배당과 관련해 재정여건이 좋지 않은 여타 자치단체들이 상대적 박탈감을 느낄 수 있다는 지적에 대해 그는 "성남시장으로서 성남시 살림을 잘하는 것이 내 의무다. 선의의 경쟁을 하는 것이 지방자치다. 이를 통해 상향평준화를 이뤄야 한다. 다른 지역 걱정은 대통령이 하는 것"이라며 선을 그었다. '선의의 경쟁'을 이야기하면 소위 '발로 하는 투표'(voting by foot)를 인정한 것이다. 그 정도의 정책 사고를 가졌다면 그는 '자유주의 정책입안자'가 되고도 남는다. 하지만 그는 전형적인 좌파 자치단체장이다. 그는 복지디바이드'에 대해 자가당착에 빠졌다.

현재 대한민국은 지자체간 '선의의 경쟁'이 이루어지고 있는가? 여기서 잠시 '참여정부로의 시간 여행'을 떠나 보자.[5] 참여정부 시절 국회 행정자치위원회는 서울시의 구세(區稅)인 재산세의 일부를 서울시세로 전환해 25개 구(區)에 나눠주도록 하는 내용의 지방세법 개정안을 처리, 전체회의로 넘겼다. 그리고 그렇게 의결됐다. 개정안은 구세인 재산세를 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 이후 50%를 서울시세로 세목을 바꿔 서울시가 25개 구에 똑같이 배분하도록 했다.

서울시는 재산세 공동과세 도입으로 재원이 감소하는 구의 재정 충격 완화를 위해 <표-3>에서와 같이 2008년부터 2010년까지 3년 동안 재정 감소액의 일정 부분을 보전해주기로 했다. 2008년에는 줄어드는 재산세의 60%, 2009년 40%, 2010년 20% 등을 지원하기로 했다. 예를 들어 강남구의 경우 2008년 764억원의 세수가 감소하는 바, 이중 60%인 458억원을 서울시가 지원, 실제 재원 감소액은 306억원으로 줄어들게 된다. 재산세가 줄어드는 4개구는 "지방자치제도의 핵심인 재정 자치권을 침해하는 등 헌법정신에 위배

4) http://news.donga.com/rel/3/all/20160106/75747351/1
5) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/06/21/2007062100076.html

된다"며 극력반대 했다. 이러한 반대가 참여정부 하에서 받아들여질 리는 없다. 지금도 '재산세 공동과세'는 서울시 자치구 재정수입의 골간을 이루고 있다. 막말로 재산세를 걷어서 자기 구(區)에 쓰지도 못할 바엔 왜 재산세를 걷는가. 그러면서 무슨 '선의의 경쟁'인가?

재산세 공동과세는 현재 민주당 세력의 작품이다. 다른 정당도 아닌 민주당에 속한 정치인이 '선의의 경쟁' 운운하는 것은 시쳇말로 '오버'한 것이다. 그리고 청년수당을 지급하는 것이 '선의의 경쟁'의 적법한 수단인가 라는 근본적인 질문을 던지지 않을 수 없다.

<표-3> 공동재산세 도입으로 재원이 감소되는 구(區)

2008년(공동세 40%, 재원감소의 60% 보전)

	재산세 감소액	재원감소분 보전	총재원 감소액
강남	764	458	306
서초	425	255	170
중	95	57	38

2009년(공동세 45%, 재원감소의 40%보조)

	재산세 감소액	재원감소분 보전	총재원 감소액
강남	1011	404	607
서초	563	225	338
중	118	47	71

4) 지속가능 리스크, 청년배당에 만 국한 된 것 아니다

이재명 시장은 임기제에서 시장이 바뀌어 사업이 중단되는 일은 충분히 일어날 수 있다. 모든 정책에 붙는 위험이다. 이런 요지의 인터뷰를 했다.[6] 하지만 이는 대단히 위험한 발상이 아닐 수 없다. 사람이 바뀌면 중단될 수 있는 리스키(risky)한 사업은 처음부터 하지 말아야 한다. 사람에 따라 제도가 생기고 없어진다면 제도의 안정성은 크게 훼손될 수밖에 없다. 아니면 말고 식의 정책접근은 '도덕적 해이'를 낳을 뿐이다. 도덕적 해이는 극단적으로 '먹튀'가 될 수도 있다.

법치와 인치를 구별해야 한다. 법의 제한(규제)이 가장 절실한 대상은 '자의적 정부'(arbitrary government)이다. 법치의 요체는 정부의 권력을 제한하고 개인의 자유를 보호하는 것이다. 특정한 시간과 공간에 구애받지 않고 그리고 특정한 사람들이 누구인

6) 또 다른 생각을 가진 시장이 나올 수도 있다. 그때는 어떻게 하나? "임기제를 채택하고 있는 민주주의 시스템에서는 언제나 발생할 수 있는 문제다. 국가나 다른 지자체나 마찬가지다. 모든 정책에 따라 붙는 위험으로 볼 수 있다. 성남시에만 해당되는 얘기는 아니다."

지에 상관없이 국가가 어떤 행동을 취할 것인지 예측 가능해야 한다. 이것이 법치 즉 '법의 지배'다. 법은 사람들이 계획을 세우고 실행할 때 방해받지 않게끔 구체적인 '변수가 아니라 상수'로 작용해야 한다. 정부가 특정 계층을 보호하거나 편의를 도모하는 것은 필연적으로 거기서 배제된 나머지 사람들에 대한 차별이 된다.[7] 정책이 위정자의 취향에 따라 집행돼서는 안 된다.

이재명 시장은 청년배당은 재정에 여유가 있어서라고 한다. 하지만 재정여건은 일종의 구조적인 변수로서 단기간에 크게 변하기 어렵다. 따라서 재정여력 개선은 일시적 요인일 개연성이 높다. 최근 위례신도시 등으로 인한 일시적 세수 증가 현상 일 수 있다. 세수증가의 지속가능성을 담보할 수 없는 상황에서 '자의적으로' 복지사업을 추진하는 것은 옳지 않다. 청년배당은 일종의 '헬리콥터 머니'로 마땅히 규율해야 한다. 그렇지 않으면 당선을 위해 복지사업을 벌이는 것을 막을 방법이 없다. 결국에는 재정을 파탄 나게 할 수 있다.

5) 100만 시민과 약속한 공약이라 지켜야 한다

이재명 시장은 청년배당은 시민과의 약속이며 빚을 내서 하는 것도 아니고 최대한 세금을 아껴서 하는 사업이라고 했다. 주민과의 약속이라 지켜야 한다는 것이 방패일 수는 없다. 그렇다면 예산이 감액되는 부분도 주민의 동의를 받아야 한다는 논리가 성립한다. 또한 어떤 예산 항목이든 지출의 증가는 동액의 다른 부분의 지출 감소를 수반한다. 지출은 항상 '기회비용'을 가진다.

성남시의 올해 예산은 2조3000억 원이다. 성남시의 일반회계 대비 자체재원을 의미하는 재정자립도는 60% 수준이다. 전국 기초 지자체 중 상위권이지만 절대적 기준으로 복지정책을 쏟아낼 만큼 재정여력을 가진 것은 아니다. 신설되는 복지 프로그램 때문에 기반시설이나 다른 분야가 소홀해질 우려가 있다. <표-2>에서 보듯이 성남시는 올해 공공근로 사업과 지역공동체 일자리 사업 등 저소득층 자활을 돕는 사업을 상당정도 축소했다. 두 사업은 저소득층이나 정기적인 소득이 없는 주민들에게 일자리를 주고 월 최대 81만 원(65세 미만)을 지급하는 것이다. 성남시의회에 따르면 공공근로 사업비는 지난해 약 54억 원에서 올해 30억 원으로, 지역공동체 일자리 사업비는 18억 원에서 12억 원으로 줄어들었다.

청년배당을 위해 공공근로 사업과 지역공동체 일자리 사업 등 저소득층 자활사업 예산을 축소한 것은, 복지의 본질을 저버린 특정 연령층에 대한 인기영합이 아닐 수 없다. 정책은 "원칙(principle)의 문제로 편의(expediency)의 문제가 되어서는 안 된다"는 하이에크의 조언을 깊이 새겨야 한다.

---

7) 자유를 포기하는 대가로 보장을 택하려는 유혹을 떨쳐야 한다. 변하지 않는 소득의 보장은 직업 선택의 자유를 철폐하는 경우에만 제공될 수 있다.

6) 누리과정 예산 미(未)편성

성남시는 복지 증진은 헌법적 의무라며 청년배당 프로그램을 강행했다. 하지만 성남시는 취학 전 아동 교육 복지 사업인 누리과정 문제는 외면하고 있다. 남경필 경기도지사가 도내 어린이집 누리과정 2개월치인 910억원을 준예산 상태에서도 집행하겠다고 밝혔지만, 성남시는 "돈이 내려오더라도 우리는 집행할 수 없다"고 밝혔다. 시 관계자는 "학부모들 불안감은 이해한다"면서도 "중앙정부 책임인 누리과정 예산을 도지사가 대신 해결하려는 것을 우리는 받아들일 수 없다"고 말했다. 이에 따라 성남시 내 유치원과 어린이집에 쓸 누리 예산은 현재로선 제로(0)다. 경기도교육청이 편성해 놓은 유치원 누리과정 예산을 도의회에서 전액 삭감했고, 경기도에서 일단 지급하기로 한 2개월치 어린이집 예산은 성남시가 집행을 거부하겠다고 했기 때문이다.

누리과정의 실제 혜택은 지역주민이다. 이재명 시장이 속한 정당도 과거 대선에서 누리과정 같은 무상보육을 공약으로 걸었었다. 그렇다면 이는 결국 “대통령 선거에 졌기 때문에 부담하지 않겠다”는 것과 마찬가지이다. 중앙정부는 공약 이행을 위해 행정의 일부를 지방정부에 위임할 수 있다. 지방정부도 일정 부분 예산을 편성할 의무를 가진다. 중앙정부와 자치단체간의 비용부담을 놓고 협상을 벌일 수는 있지만 예산 자체를 편성하지 않겠다는 것은 직무유기가 아닐 수 없다. 누리과정 운영을 놓고 중앙정부와 대립각을 세우는 ‘특정’ 지방자치 단체들의 면면을 보면, 이는 예산의 문제가 아닌 정쟁의 문제로 밖에 볼 수 없다.

3. 재량적 임의적 복지프로그램 규율돼야

성남시는 소위 3대 복지 정책을 통해 “지자체의 복지 프로그램” 자율성을 높이는 기회로 삼겠다는 복선을 깔고 있다. 하지만 아전인수식 해석은 금물이다.

지자체가 새로운 복지제도 시행을 위해서는 사회보장기본법에 의해 복지부와 미리 협의해야하는 바, 성남시의 사업들은 아직 협의 절차가 끝나지 않은 상태에서 사업을 강행했기 때문에 명백한 법령위반으로 해석될 수밖에 없다. 더욱이 청년배당을 강행하면서 누리예산 편성을 고의로 유기한 것은 균형을 잃은 처사가 아닐 수 없다. 지방자치법 제172조는 예산안과 같은 지방의회 의결이 법령에 위반할 경우 광역단체장이 기초단체장에게 재의 요구를 지시하고, 기초단체장이 예산안 재의 요구 지시에 불응하거나 지방의회의 위법한 의결이 다시 있는 경우 대법원에 제소하도록 규정하고 있다. 따라서 법적 절차가 진행되어야 한다.

< 미국의 무상급식 혜택 자격 부여 논쟁>

오바마는 2015년에 이어 2016년 연두교서에서도 촌철살인의 화법으로 백인주류 사회에 일격을 날렸다. 2015년에는 "최저임금으로 한번 살아보고 나서" 그 다음에 얘기를 해보자고 한 것이다. 올해는 "금융 위기를 불러온 것은 무상급식(food stamp)이 아니라 월가의 무분별함이며, 임금인상을 막는 것은 이민자가 아니라 기업 이사회"라고 했다.

....Food Stamp recipients didn't cause the financial crisis; recklessness on Wall Street did. Immigrants aren't the reason wages haven't gone up enough; those decisions are made in the boardrooms...

food stamp는 미국에서 빈곤층을 위한 사회보장제도의 일종으로 1939년 처음 선보였고 1964년 영양보충보조프로그램(SNAP)의 일환으로 푸드스탬프 제도를 도입했다. 수혜자는 정부가 지정한 소매업체에서 술 등을 제외한 식품을 일정액까지 살 수 있다.

food stamp를 놓고 "근로의욕을 떨어뜨리는 복지혜택"[8]이란 반론이 크게 제기되고 있다. 푸드스탬프를 사용하는 미국인이 지나치게 많다는 것이다. 2008년에는 3000만명 미만이었지만, 2013년이 되었을 때는 4760만명에 도달했다. 2014년에는 약간 줄어 4650만명이 되었다. 2014년 기준으로 미국인 7명 가운데 1명이 SNAP의 복지 혜택을 받았고, 이 프로그램에 드는 비용은 741억달러에 달한다. 그러나 경제 호전에도 불구하고 그 수가 여전히 너무나 많다는 것이다. 취업 개선이 수혜자를 대폭적으로 감소시키는 않고 있다는 것이다.

도덕적 해이를 우려하고 있다. 2008년 경기침체 이전에는 프로그램 수혜 가구의 55%가 어린이와 노령자로 구성되었다. 그러나 지금은 수혜자의 절반을 약간 넘는 사람들이 노령자가 아니라 사지 멀쩡한 성인들이다. 그 원인의 일부는 어린이가 딸리지 않고 신체 건강한 근로연령 성인들에게 불황기 동안 '근로의무 조항'을 유보해준 것에서 찾을 수 있다는 것이다. 오바마가 그 같은 근로의무를 면제시켜 주었다는 것이다.

공화당 출신 메인주 주지사 폴 르페이지는 자기 주가 무자격자들에게 공짜 지원을 무차별로 하지 않도록 보장하겠다는 선거공약을 이행 중이다. 근로능력이 있는 사람들에게 일하는 것을 의무화하지 않는 것은 잘못됐다는 것이다.//

8) [WT논평] An unhealthy dependence on food stamps By Ed Feulner (founder of the Heritage Foundation) 2015-09-22 21:31:00

[주제토론②]

현실화 된 '보육대란' 왜 발생했는가

박 주 희
바른사회시민회의 사회실장

무상보육, 공짜보육이 시행 만 4년 만에 허상을 걷어내고 민낯을 드러냈다. 사실 그 동안 누리과정은 예산 부족 문제로 계속 아슬아슬한 외줄타기를 해왔다. 하지만 누리과정의 공급자 입장인 유치원.어린이집도, 그 서비스를 받는 수요자.학부모 모두 만족하지 못하고 있다. 여전히 오르막 길을 모르는 출산율은 무상보육, 누리과정 취지를 되묻게 만든다.

현재 현실로 닥친 보육대란은 언젠가 터질 시한폭탄이었다. 땜질 처방으로 데드라인을 연장했을 뿐이다. 그런데 이번 보육대란 사태는 무상보육.누리과정 문제의 본질보다는 다른 근원이 작용했다는 점에 심각성을 크게 느낀다. 중앙정부와 지자체/시도교육청 간 팽팽한 줄다리기, 그리고 교육청과 지방의회의 아이들을 볼모로 한 정치싸움이 바로 누리과정 파국을 불러왔다.

□ 누리과정 갈등 전말

- 어린이집.유치원의 공통교육과정인 누리과정은 2012년 만 5세를 시작으로 2013년 만 3~5세까지 확대되었다. 갈등의 발단은 4조 원이 넘는 막대한 예산을 누가, 어느 자금줄에서 지원하냐는 문제이다. 2012년~2014년은 국고와 지방교육재정교부금 등으로 누리과정 예산을 중앙정부가 함께 부담하고, 2015년부터는 전액 지방교육재정교부금으로 충당하기로 계획했다. 이는 2012년 각 시도 교육감들과 협의한 사항이다.

- 하지만 2014년 지방선거 이후 이념성향상 진보로 분류되는 교육감들이 다수 등장하게 되었고, 이들이 주축이 된 시도교육감협의회는 그해 말 2015년도 누리과정 예산편성을 거부했다. 국회는 12월, 누리과정 지원을 위한 국고 목적예비비 5000억 원을 의결했다.

- 2015년 초, 다수 지역에서 3~6개월분 누리과정 예산만 보유하게 되자, 4월 누리과정

예산을 위해 한시적으로 정부보증 지방채를 발행할 수 있게 한 지방재정법이 통과되고, 5월 교육부가 5000억 원 예비비를 마련해 각 시도교육청에 내려보내면서 일단 보육대란 사태는 막았다.

- 2015년 10월, 정부가 지방재정법의 의무지출경비에 누리과정 예산을 지정하는 내용의 시행령을 공포했다. 이에 시도교육감협의회가 반발하며 2016년도 누리과정 예산편성 거부를 밝혔다. 이어서 정부는 유치원·어린이집 예산으로 약 4조 원의 교부금을 교육청에 내려보냈고 교육청이 지방채 3조9000억 원을 발행하도록 허용했다. 하지만 교육감들은 그 4조 원에 대해 원래 정부가 줘야 할 지방교육재정교부금에 누리과정 예산을 끼워 넣었다고 반박했다. 12월 초, 국회는 누리과정 국고 목적예비비 3000억 원을 의결했다.

- 2015년 12월, 다수 교육청들이 유치원/어린이집 누리과정 예산의 일부만 편성했고, 이마저도 지방의회가 예산 심의.의결 과정에서 누리과정 예산을 삭감시켰다. 특히 서울,광주,전남의회는 예결특위에서 교육청이 편성한 유치원 누리과정 예산을 전액 삭감해 예비비의 내부유보금으로 돌렸다. 경기도의회에선 누리과정 예산 건으로 본회의 난투극까지 벌어졌다.

- 2015년 12.29, 교육부는 이들 서울,광주,전남 교육청에 시도의회에 '재의'를 요구하도록 지시했고, 서울.경기.광주 등 7개시도 교육청 상대로 예산 점검에 나섰다. 이어 2016년 1.5, 재의요구 수용하지 않는 교육청을 대법원에 제소하고 예산집행정지를 신청하겠다고 밝혔다.

- 2016년 1.18, 이준식 사회부총리 겸 교육부장관과 전국시·도교육감협의회 임원단의 첫 상견례를 가졌지만 서로의 입장차만 재확인했을 뿐이다.

- 2016년 1.20, 보육대란이 현실화되었다. 사립유치원은 누리과정 지원금으로 그달 교사 월급을 지급하는 재정구조 때문에 발을 동동 굴리고 있다. 교육청 승인 없이는 유치원 명의로 대출도 힘들어 경기, 서울 등 지역의 많은 유치원 원장들이 개인 대출로 겨우겨우 위기를 넘기는 상황이다.

□ 누리과정 예산지원의 법적 근거

- 유아교육법: 제24조(무상교육) ②제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다. <개정 2010.3.24.>

- 영유아보육법 시행령: 제23조(무상보육 실시 비용) ① 법 제34조제3항에 따라 제22조

제1항제1호의 영유아 무상보육 실시에 드는 비용은 예산의 범위에서 부담하되, 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 부담한다. <개정 2013.2.28.>

- 지방재정법 시행령: 제39조(의무지출의 범위) 4.「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비 <개정 2015.10.6.>

□ 누리과정 예산지원과 관리체계의 엇박자

- 누리과정 시행 후 어린이집.유치원 이용 아동 수는 해마다 증가했다. 당연히 누리과정 총 예산도 꾸준히 늘어 누리과정 시행 첫 해 2013년 3조4239억 원에서 2016년 4조249억 원으로, 4년 만에 17.5% 예산이 증가했다.

- 그런데 다수의 교육청이 유치원 누리과정 예산은 6~12개월 편성하면서 어린이집 누리과정 예산 편성에는 소극적이다. 관리체계 문제 때문이다. 누리과정이라는 공통교육과정을 실시한지 4년이 지났지만 여전히 유치원은 교육부, 어린이집은 보건복지부 소관으로 이원화되어 있다. 교육청에서는 교육부 소관이 아닌 어린이집 예산을 떠안는 것이 못마땅할 수밖에 없다. 또한 누리과정 예산집행은 각 교육청이 유치원에 직접 지원하는 반면, 어린이집 예산은 교육청이 편성하지만 지원 실무는 기초자치단체들이 담당하는 방식이다.

- 누리과정 취지는 이원화돼 있는 어린이집과 유치원의 교육과정 관리를 통합해 아이들에게 차별 없는 교육을 시행한다는 건데, 그러려면 '유보통합'이라는 기반이 먼저 갖춰져야 했다. 하지만 선거바람을 타면서 공짜보육이 공약으로 부상해, 관리체계와 예산집행주최 등 시스템 정비 없이 급하게 누리과정이 시행됐다. 물론 교육기관인 유치원과 보육기관인 어린이집은 관리주체와 예산 지원, 학부모 부담금, 교원 양성체계 등이 많이 달라 '유보통합'은 오랫동안 여전히 난제로 남아있다.

<연도별 누리과정>

구분	2011년	2012년	2013년
지원 대상	•만 3,4,5세: 소득하위 70%	•만 5세: 전 계층으로 확대 •만 3,4세: 소득하위 70%	•만 3,4,5세: 전 계층으로 확대(100%)
교육·보육 과정	•유치원 교육과정, 어린이집 표준보육과정으로 이원화	•만 5세: 5세 누리과정 •만 3,4세: 3,4세 교육과정	•만 3,4,5세: 3~5세 연령별 누리과정
지원 단가	•국·공립 유치원(월 5.9만원) •사립 유치원 및 어린이집 (만 4,5세 월 7.7만원, 만 3세 월 19.7만원)	•국·공립 유치원(현행 유지) •사립 유치원 및 어린이집 (만 5세 월 20만원, 만 4세월 17.7만원 만 3세 월 19.7만원)	•국·공립 유치원(현행 유지) •사립 유치원 및 어린이집 (만 3~5세 월 22만원) ※ 연차적 인상: 2016년까지 월 30만원
재원 부담	•유아학비/보육료로 이원화 (단, 지원범위 및 단가는 동일)	•교육청 재원(지방교육재정 교부금)으로 유아학비/보육료 부담 ※ 2012년 만 5세, 2013~2014년: 만 3,4세 일부 2015년 이후: 만 3~5세 전부 부담	
관리 체제	•유치원(교육부)·어린이집(복지부) 이원화 체제 유지		

※ 출처: '교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향' 조세재정연구원, 2014

<지원기준 연령 및 금액> (단위: 원)

구분	연령	지원 기준액(월)		
		공립 유치원	사립 유치원	어린이집
유아학비	만 3~5세	60,000	220,000	220,000
방과후 과정반비	만 3~5세	50,000	70,000	70,000

<어린이집/유치원 이용 아동 수> (단위:)

구분	어린이집					유치원				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
3세	272,034	259,112	255,786	265,338		133,986	130,986	143,069	156,089	172,114
4세	182,999	194,413	184,513	177,014		196,602	229,911	233,926	228,129	249,197
5세	137,349	149,522	161,877	155,510		233,724	251,897	277,826	267,576	260,554
합계	592,382	603,047	602,176	597,862		564,312	612,794	654,821	651,794	681,865

※ 출처: 어린이집은 보건복지부 보육통계, 유치원은 한국교육개발원 교육통계

□ 교육청의 누리과정 예산 편성

- 교육청은 직접 세수를 거둬들이는 것이 아니라 예산 집행 기능만 수행한다. 교육청 수입구조를 보면, 전체의 70%가 지방교육재정교부금(내국세의 20.27%)이며 20%는 지자체 전입금(지방세), 나머지 10%가 학생 등록금과 지방채이다. 교부금은 세수에 연동되기 때문에 경기흐름에 예민하게 반응하는데, 교육청은 이 교부금을 총액으로 받아 집행하므로 지원예산을 더 받으려는 유인이 자연스레 발생하게 된다.

- 교육부가 유치원과 어린이집 누리과정 예산을 모두 편성하지 않은 서울, 광주, 경기, 전남 교육청 및 어린이집 예산을 편성하지 않은 세종, 강원, 전북 교육청의 2016년 예산을 점검한 결과, 각 교육청이 퇴직자의 인건비까지 편성하거나 학교 시설비를 과다 편성하는 등 예산을 과다 편성했다고 지적했다.

- 서울, 경기, 광주, 세종, 강원, 전남, 전북의 교육청들은 모두 소위 진보 교육감들이 있는 지역이다.

<연도별 누리과정 예산> (단위: 원)

연도	유치원	어린이집		누리과정 총 예산
	교육교부금	교육교부금	국고/지자체 전입금	
2012	1조 1584억	4457억(36.5%)	7747억	2조 3788억
2013	1조 4732억	1조 1760억(60.3%)	7747억	3조 4239억
2014	1조 7854억	1조 6312억(78.3%)	4510억	3조 8676억
2015	1조 8659억	2조 748억(100%)	·	3조 9407억
2016	1조 8934억	2조 1315억(100%)	·	4조 249억

※ 출처: 교육부

□ 시의회의 누리과정 예산 심의/의결

- 교육청 예산안을 최종 심의하고 의결하는 곳은 각 지방의회이다. 그런데 서울, 광주, 전남 의회는 교육청이 어린이집 누리과정을 '0'으로 편성한 것을 그대로 원안의결했고, 교육청이 편성한 유치원 누리과정 예산마저 모두 '0'으로 전액삭감 했다. 경기도의회도 예산안이 통과되지 않은 준예산 집행 상황이지만 본회의에 올려 진 최종 예산안에는 유치원과 어린이집 누리과정 예산이 모두 '0'이다.

- 그 외 세종, 강원, 전북 의회는 교육청이 어린이집 누리과정 예산을 '0'으로 편성한 것을 그대로 통과시켰다.

- 이들 7개 지역 교육감들은 모두 진보적 이념성향으로 분류되며, 의회는 여야 비율로

볼 때 강원도를 제외하곤 모두 야당이 다수당이다.

<2016년도 누리과정 예산 의결>

시도	유치원			어린이집			필요 총예산	교육감 이념성향	의회 여:야
	편성예산	편성개월	의회심의	편성예산	편성개월	의회심의			
서울	0	0	전액삭감	미편성	0	원안의결	6328억	진보	29:73 *무:2
경기	예산안 미통과			예산안 미통과			1조559억	진보	52:70 *무:1
인천	594	6	삭감	561	6	삭감	2392억	진보	24:11
부산	841	7.6	삭감	488	6	삭감	2307억	진보	45:2
대구	798	8.3	삭감	510	8	삭감	1918억	보수	28:1
광주	0	0	전액삭감	미편성	0	원안의결	1376억	진보	0:12 *무:9
대전	367	6	삭감	275	6	삭감	1295억	중도보수	6:16
울산	569	12	원안의결	349	9	삭감	1034억	보수	21:0
세종	86	12	원안의결	미편성	0	원안의결	258억	진보	5:9 *무:1
강원	227	6	삭감	미편성	0	원안의결	1113억	진보	37:6 *무:2
경남	1454	12	원안의결	241	2	삭감	2898억	진보	50:3 *무:1
경북	1167	12	원안의결	493	6	삭감	2153억	보수	54:2 *무3
전남	0	0	전액삭감	미편성	0	원안의결	1433억	진보	1:51 *무:5
전북	691	12	원안의결	미편성	0	원안의결	1524억	진보	1:33
충남	671	12	원안의결	536	6	삭감	1744억	진보	30:10
충북	229	6	삭감	412	6	삭감	1283억	진보	21:10
제주	166	12	원안의결	76	2	삭감	624억	진보	18:15 *무:2
필요금액 4조239억 中 총 1조1801억(28.3%) 편성									

- 현재 유치원 누리과정 예산을 '0'으로 전액 삭감한 서울, 경기, 광주, 전남 의회는 그 예산을 그대로 예비비의 내부유보금 항목으로 편성했다. 유보금은 추가경정예산을 통해 전용할 수는 있지만, 그러려면 의회의 동의를 받아야 하므로 만약 의회가 계속 누리과정 예산 편성을 거부하면 방안이 없다. 유치원에 대한 지원예산은 교육청이 편성하는 예산 내에서 집행되어야 하므로 지방의회에서 수정 예산안을 재의결하는 방법 외에는 대안이 없다.

<유치원 누리과정 예산 전액 삭감한 시도의 예비비>

	2016년 예산		2015년 예산
	유치원 누리과정 삭감예산	내부유보금/예비비	예비비
서울	2521억	2521억	77억
경기	4929억	5155억	150억
	※ 현재 본회의 부결, 예결위 통과 기준		
광주	598억	681억	33억
전남	483억	649억	55억

- 도대체 지방의회에서 무슨 일이 일어난 건지 들여다볼 필요가 있다. 서울, 경기, 전남 의회(광주는 회의록이 없음)의 예결위 회의록을 분석한 결과 유치원 누리과정을 전액 삭감하는 과정에서 여러 정치적 이해관계가 개입된 것으로 보였다.

- 서울시의회 예결위에서 야당의원들은 유치원 누리과정 예산을 전액 유보금으로 돌리는 수정안을 냈다가, 곧 이어 예산총칙 제8조 제7호 누리과정 사업비 항목까지 삭제해 교육청이 유보금을 누리과정에 전혀 사용할 수 없게 만들었다. 이 수정안은 예결위 재석위원 31명 중 찬성 21명으로 가결됐다. 걸린 시간은 불과 46분이었다. 본회의에는 재석의원 87명 중 61명이 찬성했으며 모두 더불어민주당 의원들이었다. 반대 25명은 모두 새누리당이다.

- 경기도의회는 누리과정 예산안 의견이 첨예하게 대립되어 의회 양당대표에게 협상을 위임했지만 합의점을 못 찾고 12/28 다시 예결위 전체회의에서 다뤄졌지만 결론을 내지 못했다. 12/30 오후 4시반 예결위에서 유치원 누리과정 예산을 모두 삭감하는 안이 상정됐고 반대 의견 한마디 없이 그대로 가결되었다. 예결위 출석의원 11명 모두 더불어민주당 의원들이었다. 12/31 본회의에서 누리과정 유치원예산 삭감 건으로 난투극이 발생했고 사상 초유의 준예산 사태를 불러왔다.

- 전남도의회 예결위에서는 참석위원들이 부교육감에게 '정부에 제대로 대응하려면 유치원 누리과정까지 다 삭감해야지 왜 어린이집은 '0'이고 유치원만 예산을 잡았나. 도의회가 왜 그런 책임지고 욕먹어야 하나'라며 교육청의 유치원 예산 편성을 문제 삼았다. 그런 후 바로 계수조정소위원회를 구성해 20분간 논의하더니 유치원 누리과정 예산을 모두 삭감해 내부유보금으로 조정하는 수정안을 통과시켰다. 본회의에서 재석의원 48명 중 46명이 찬성했다. 46명 중 더불어민주당은 43명, 새누리당 1명, 무소속 2명이다.

- 진보성향 교육감들은 누리과정예산이 대통령 공약이므로 중앙정부의 책임이라고 줄곧 주장했고 지난 10월 어린이집 누리과정 예산을 편성하지 않기로 결의했다. 그래서 다

수 교육청이 어린이집 예산은 '0'으로 편성했다. 하지만 유치원은 교육청 소관기관이고 법적으로도 교육기관이므로 예산을 책정할 수밖에 없다. 그런데 지방의회 의원들이 어린이집 시설들만 운영의 직격탄을 맞게 되는 이 예산안을 만약 그대로 통과시키면, 자신들이 어린이집 원장들로부터 집단 항의를 받을 게 분명했다. 지역구가 있는 의원들은 당연히 어린이집 원장들의 표를 의식하게 된다. 결국 서울, 경기, 전남 의회는 유치원 누리과정 예산도 전액 삭감하는 결론을 내린 듯하다. '유치원과 어린이집의 형평성 유지'라는 변명을 앞세우면서 말이다.

□ 교육청/시의회의 예산 재편성/재심의 현황

- 1월 중순을 넘기면서 보육대란이 현실로 다가온 상황인데도, 몇몇 교육청은 어린이집 누리과정 예산에 대한 정부 추가지원이 없으면 추가경정예산 불가 입장을 고수하고 있다. 일부는 추경 편성안 제출 계획을 갖고 있지만 의회가 강경하게 나오고 있다. 설사 예산안을 통과시키기로 약속하더라도 의회를 열어 통과시키기까지 수 개 월이 걸릴 수도 있다.

지역	기준일	진행상황
서울	(1-19)	-서울시의회 교육위원회 김문수 위원장 "정부에서 최소한 반은 내놔야 한다. 유치원 예산은 준비되었다." -정부 태도변화 보인다면 내일이라도 임시회 열어 유치원 예산을 승인할 것.
경기	(1-19)	-경기도청이 준예산 사태 장기화 속에서 누리과정 예산 추가편성 집행 예정 -경기도교육청은 국책사업을 편법으로 지원하고 보육대란을 더 어렵게 만드는 것으로 철회되어야 마땅하다는 반응 -경기도교육청, 법률자문결과를 토대로 유치원 누리과정 준예산 집행 불가라며 반발
인천	(1-18)	-인천시교육청은 누리과정 예산에 대하여 재의 요청 -인천시교육청은 인천시의회가 재의결하면 즉시 무효확인 소송 제기하겠다는 방침 -인천시의회 누리과정 예산 재의결 일정 취소
부산	(1/14)	(유치원 7.6개월 어린이집 6개월 편성된 상태)
대구	(1-13)	-대구시교육청, 어린이집과 유치원 누리과정 예산 전액 편성할 계획
광주	(1-13)	-광주시의회, 광주시교육청에 유치원 누리예산 2개월치 편성 요청 -광주교육청, 유치원 누리과정 예산을 추경으로 편성하겠다는 계획을 교육부에 제출 -광주어린이집연합→광주교육감 고발
대전	(1/14)	-어린이집과 유치원 누리과정 예산 전액 편성할 계획
울산	(1/12)	-울산시교육청, 예산 전액 편성한 수정안 제출
세종	(1/14)	-세종시교육청은 1~3월까지 어린이집 누리과정 예산을 예비비로 집행하기로 결정했지만 가경정 예산편성 계획없음. -4월 이후 교육부가 추가재원 지원할 경우만 어린이집 누리과정 예산을 편성
강원	(1/14)	-강원도교육청, 강원도의회에서 삭감한 유치원 6개월분 추가경정예산 편성하지

		만, 어린이집 예산 편성은 불가.
경남	(1/14)	-경남도교육청, 현재로서는 어린이집 추경계획은 없음
경북	(1/12)	-어린이집과 유치원 누리과정 예산 전액 편성할 계획
전남	(1/18)	-전남교육청이 누리과정 예산안 추경 편성하겠다지만, 그 예산안이 5~8개월 분에 그칠 가능성이 높음 -전남도의회에서 통과를 장담할 수 없고 통과되더라도 3월이 되어야 결정 -유치원에 대한 삭감분을 어린이집 누리과정 예산에 편성할 예정
전북	(1/14)	-전북교육청은 예산 편성 불가 방침. -정부의 '누리예산' 충분 발표에 '엉터리분석'반발
충남	(1/18)	-충남도교육청은 도의회가 증액 편성한 어린이집 누리과정 예산에 대해 재의를 요구한 상태
충북	(1/19)	-충북도교육청은 어린이집 누리과정 예산을 추경에 반영 안함 -충북도의회가 삭감한 6개월치 유치원 누리과정 예산만 편성할 계획
제주	(1/14)	-제주교육감, 국고 지원이 없을 경우 어린이집 예산 추가편성은 불가

□ 결 론

1. 누리과정 예산 삭감한 지방의원들에게 책임 물어야

- 지방의회가 교육청이 편성한 누리과정 예산을 삭감한 배경에는 정치적 의도가 강하다. 아이들과 학부모, 유치원과 어린이집을 볼모로 정치 싸움을 벌인 것으로 해석될 수밖에 없다.

- 최근들어 청년수당, 공공산후조리원 등 지자체가 사회보장제도 신설.변경할 때 보건복지부와 협의하는 과정에서 중앙과 지자체 간 잦은 마찰을 빚고 있으며, 지자체의 복지사업이 불수용 결정을 받자 중앙-지자체 간 갈등이 법적 분쟁으로 점철되고 있다. 이러한 중앙-지자체 간 복지를 둘러싼 갈등에 지방의회가 지자체를 동조하고 나섰다고 판단된다.

- 특히 이번 4월 총선이나 2017년 대선 앞두고 사실상 여야가 '복지'다툼을 벌이는 중이다. 야당은 무상보육이 대통령 공약이기에 어떻게든 무상보육에 흠집을 내서 현 정부와 여당의 잘못으로 돌리려는 전략을 세울 수밖에 없다. 하지만 여당의 복지는 안 되고 야당 자신들의 복지는 된다는 주장은 어불성설이다. 국민들에게 어떤 복지가 필요하고 같은 예산을 투입하더라도 효율성이 높은 복지는 무엇인지 고민해야는데 '니 복지 내 복지' 싸움이다.

- 지방의원들은 모두 그 지역 주민들로부터 선출된 사람들이다. 그런데 의회가 삭감한 유치원 누리과정 예산을 유보금으로 갖고 있으면서 당장의 보육대란을 강 건너 불 구경

하듯 정치적 당리당략에 빠져있다.

- 지방자치법 제20조에서 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다고 명시되어 있다. 누리과정 예산 삭감을 주도한 의원, 이를 방기한 의원들을 대상으로 유치원.어린이집 학부모들이 나서서 주민소환을 해야 한다.

2. 누리과정 예산 지원 방식 변경해야

- 교육청 예산은 내국세의 20.27% '지방교육재정교부금'이 총액으로 이전되고 그 안에서 누리과정 예산이 편성되기 때문에, 향후에도 교육청이 누리과정 예산을 순순히 편성하리라고 장담하기는 힘들다. 중앙-지자체 간 누리과정 예산의 팽팽한 줄다리기는 계속 이어질 것이다.

- 중앙-지자체 간 갈등, 교육청과 지방의회의 몽니로 발생될 보육대란을 막으려면 누리과정 예산 지원 방식의 변경이 필요하다. 최근 경남도 누리과정 예산 운용 방식이 대안으로 제시되고 있다. 시도교육청이 예산안에서 어린이집 누리과정 예산을 편성하지 않는 문제에 대해, 광역단체가 법정 전출금을 교육청에 줄 때 어린이집 누리과정 예산만큼 제외한 금액을 주고, 광역단체가 직접 기초 자치단체에 주는 방법이다. 교육부도 '상계 대안' 도입(유아교육법 시행령 형태)을 검토할 필요가 있다.

3. 누리과정 사태의 근원적 해결책 찾아야

- 2015년부터 누리과정 예산을 전액 지방교육재정교부금으로 충당하기로 했지만, 2015년 초대부분 시도가 3~6개월분만 편성했다. 그러자 4월 국회는 한시적으로 정부보증 지방채를 발행할 수 있게 한 지방재정법을 통과시키고, 5월 교육부가 5000억 원 예비비 마련해 각 시도교육청에 내려보내 이 돈으로 초중고교 각종 예산을 충당하는 대신 교육청 예산으로 누리과정을 지원하는 우회방식을 사용했다.

- 무상보육 시행 2012년부터 정부는 펑크 난 보육예산을 계속 '땜질 봉합'식으로 처리했다. 그런 진통을 겪고 있으면서 정작 무상보육의 본래 취지나 실효성에 대해서는 침묵하고, 예산책정을 하지 않는다며 교육청에 강압만 넣고 있다. 대한민국 경제상황이나 납세 수준은 고려않고 선진국 복지 베끼기에만 치중해 온 건 아닌지, 전 계층 대상으로 하는 무상보육이 지속가능한지 이제는 정부도 솔직히 시인해야 한다.

[주제토론③]

정부간 역할과 책임분담: 재정관점

박 정 수

이화여대 행정학과 교수

1. 분권형 중앙-지방정부관계의 모색과 혁신

□ 지난 3일 열린 미국 경제학회에서도 강조된 바 있듯이 정부가 해야 할 일과 하지말아야 할 일을 구분하고, 나아가 정부가 해야 할 일도 중앙정부와 지방정부(광역과 기초)의 기능을 가능한 한 명료하게 구분해 책임을 규정하는 것이 필요함

- 중첩이 필요한 부분도 있지만 현재와 같이 기획은 중앙정부가 담당하고 광역 정부는 도관(conduit) 역할을 담당하고 실제 집행을 공공기관이나 기초지방자치단체가 담당하는 구조는 경쟁중립성(competitive neutrality, leveling play field)의 차원에서 문제가 있으며 국가경쟁력 확보에 어려움

□ 우리나라의 국가 거버넌스(지배구조)의 위기는 저신뢰, 저효율, 고비용 등 구조적 문제에 최근의 저출산, 고령화 문제, 복지사회 진전, 요원한 통일비용 등이 가중되고 있다는 진단

- '미지근한 물(또는 서서히 덥혀지는 물)에 철없이 편안한 개구리' 비유에서 보듯이 중국과 신흥국의 추격, 선진국과의 여전한 격차 상존 등에 기인한 잠재적 위기로 지속가능성장 차원에서 중앙과 지방관계를 국가개조의 차원에서 지금까지와 접근을 달리해야 함.
- 여기에 가계부채, 대기업 및 중견, 중소기업의 경쟁력 저하 및 기업가정신의 쇠퇴, 공공부문의 비대, 분배문제의 악화 등으로 획일적 해법이 어려운 실정으로 단계적 분권화로의 구조개혁이 불가피한 상황임.
- '축적의 시간'에서 이야기 하고 있는바와 같이 "가마우지 경제에서 벗어나 고부가가치 경제로 도약하는 핵심은 창조적 개념설계 역량을 가능케 하는 축적된 경험지식에 있다." "고부가가치 경험지식을 축적하려면 시행착오를 격려하고, 패자부활전이 가능한 축적 지향의 문화와 사회 시스템을 구축하라."에 착안, 지방자치 20여년의 경험을 통해 이제는 학습의 효과가 서서히 기대됨.
- 정부의 정책결정이 창의적, 혁신적이려면 가능한 한 주민과 가까이 다가갈 수 있어야 토론이 가능하고 실행을 모니터링하기 쉽다는 점에서 지방의 실험이 새롭게 조망될 수 있음.

<표 1> 잠재성장률의 구성: 추이와 전망

	잠재성장률 (A)	생산요소 투입		총요소생산성	생산성 기여분(B/A)
		물적 자본	취업자 수		
1981~90	8.6	4.3	1.7	2.5	29.1
1991~00	6.4	3.4	1.2	1.9	29.7
2001~10	4.5	1.9	0.8	1.8	40.0
2011~20	3.6	1.5	0.5	1.6	44.4
2021~30	2.7	1.2	0.0	1.5	55.5
2031~40	1.9	0.8	-0.4	1.5	78.9
2041~50	1.4	0.5	-0.5	1.4	100.0

자료: 신석하 외, 한국의 잠재성장률 전망 및 하락요인 분석, KDI, 2012

□ 과거의 경제성장은 노동과 자본의 투입에 의해 이루어졌으나, 향후 기술진보를 반영하는 총요소생산성(total factor productivity)의 증가에 의존해야 함.

- 1980년대 총요소생산성이 경제성장에 기여하는 바가 29%에 불과했으나, 2010년대에는 44.4%로 증가
- 나아가 2040년 이후에는 모든 잠재성장률이 총요소생산성에 의해 견인될 것으로 전망

2. 중앙과 지방자치단체의 갈등과 해법

□ 중앙정부와 지방자치단체간 갈등이 점차 심화되고 있음

- 누리과정 예산편성을 둘러싸고 교육부와 지방자치단체, 지방의회, 시도교육청이 책임은 미루면서 세금을 내고 당연히 편익을 수혜해야 하는 시민은 무시하고 공급자 중심의 다툼이 계속되고 있음
- 혁신적인 의사결정이 이루어지고 이 결정이 원활하게 집행되기 위해서는 먼저 신뢰라는 사회적 자본이 축적되어야 하는바 이를 위해서는 정부의 기능과 재정을 과감하게 지방에 이양함으로써 정부내에 경쟁을 제고해야 함

□ 우리나라 중앙-지방재정관계의 근본적인 문제점은 세출권한과 세입의무의 비대칭에 있음. 기본적으로 지출권한은 있는데 이에 필요한 세입을 부담해야 할 의무가 비례하지 않는 경우 도덕적 해이가 발생할 소지가 생기게 마련. 따라서 지방재정영역에서는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity), 정치경제학적인 논점의 공공선택론(public choice) 등의 분권을 강조하고 있지만 이를 뒷받침하는 대칭적 세입원마련은 나라마다 다르기는 해도 정부계층간 재정조정이라는 공통적인 과제로 해결하고 있음.

- 이를 해결하기 위해서는 먼저 민간과 정부간의 교육, 복지, 산업진흥 지원 등 역할을 분명히 하고 그 기초 하에 중앙과 지방의 역할을 구분하며 이에 따라 세입부담과 세출권한을 동시에 조

정해야 함. 중앙과 지방은 중장기적 시각에서 우리나라의 재정 및 사회경제 여건을 감안해, 재정분권의 적정수준을 찾아야 할 것.

- 헌법 개정을 통해 중앙정부, 광역정부, 기초정부의 역할과 책임을 보다 명확하게 재설정할 필요가 있으며 보다 분권적 접근이 바람직할 것으로 판단함.
- 공공부문의 상시적 기능점검 및 존치평가 등을 통해 자율성과 책임성을 확보하고 시장의 공정경쟁을 저해하거나 좀비기업의 연명을 지원하는 부분은 과감하게 구조조정이 필요함.
- 구체적으로 누리과정의 경우도 중앙정부가 획일적으로 프로그램의 A부터 Z까지를 정할 것이 아니라 중앙정부는 기본적인 프로그램을 지원하고 각 자치단체가 이에 추가적인 서비스를 고민하여 더하도록 하는 플랫폼을 생각할 수 있음.

□ 궁극적으로 작은 정부 큰 사회(big society)를 강조할 필요가 있음.

- 우리의 경우 국가경쟁력을 구성하는 부문 중 가장 처져있는 부문이 사회자본(social capital) 영역이며 이를 시민의 참여, 구체적으로 지역의 자조·협동노력을 통해 자발적으로 해결해야 할 것임. 정부에 과도하게 의존하기에는 우리나라 정부경쟁력이, 그리고 정치수준이 후진적이라는 점에서 해결책은 협치(거버넌스) 차원에서 시민으로부터의 신뢰 및 사회자본 축적, 주민과 가까운 기초자치단체로의 기능 및 재정이양에서 찾아야 할 것으로 판단함.
- 부패수준이 낮고 투명한 사회일수록 정부와 국민간의 신뢰가 확보되며, 정부의 정책에 대한 순응이 보장됨. 정부가 모든 것을 간여하고 지도하기보다 시민사회의 몫이 커지는 것을 의미. 우리나라의 경우 다른 선진국에 비해 청렴도(integrity)의 수준이 낮아 국가경쟁력이 상대적으로 많이 뒤지고 있음을 감안.
- 발전인프라 구축과 같은 제도적 장치의 경우 세계경제포럼 등의 국가경쟁력지수에서 높은 점수를 유지하고 있음. 이는 현 시점에서 시민참여제고가 우리의 국가경쟁력을 높이기 위한 주요 전략임을 시사. 정부간 역할과 책임분담을 국가개조 수준의 분권화 개혁이 제도와 실제 운용의 이중구조 간극을 좁히는 대안이 될 수 있을 것으로 생각함.

3. 지방세 비중 확대와 지방재정조정제도의 개편을 통한 책임성 제고

□ 지방재정의 경우 최근 다시 일반재원인 지방교부세 대비 국고보조금의 비중이 커지고 있음에 주목할 필요가 있음.

- 2014년 현재 국고보조금 37.7조원(25.3%), 지방교부세 31.6조원(21.2%)수준을 감안해야 함. 지방지출 전체 중 30% 수준으로 지방세 비중 확대를 통해 세입부담과 지출결정의 괴리를 극복할 필요가 있음(그럼에도 불구하고 70%의 지방자치단체 들이 자체수입으로 지출의 30%를 충당하지 못하는 지방재정의 특성을 감안해야 함)

<표 2> 지방재정의 특성: 중앙정부 의존적 구조

구분	합계(구성비)	시도	시	군	자치구
합계	244(100)	17	75	83	69
10% 미만	59(24.2)	-	4	55	-
10~30%	118(48.4)	7	36	26	49
30~50%	54(22.1)	6	30	2	16
50~70%	12(4.9)	3	5	-	4
70% 이상	1(0.4)	1	-	-	-

자료: 지방재정연감, 2015

□ 평균 재정자립도보다 더 심각한 개별 지방정부의 재정자립도로 지방세가 두 배로 증가한다 하더라도 중앙정부에 대한 의존성 해소 가능하지 아니함

- 중앙과 지방의 재원중립성 확보를 위해 지방교부세 축소보다는 국고보조금 사업을 줄이는 방식을 택하는 것이 필요함. 국고보조금 평가를 담당하고 있는 한국조세재정연구원에 의하면 국고보조금 대상 사무들을 현재보다 80% 가량 축소할 수 있다고 함.
- 지방교부세의 본질적인 문제는 자치단체별로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 그 부족액을 산출하고 이를 보전해주다보니 자체세입확충을 게을리하고 공공서비스를 과잉공급하는 소위 '끈끈이효과(flypaper effect)'등 도덕적 해이 우려가 크다는 점임.
- 근본적인 해결방법으로 재정력을 객관적으로 평가해 재정기초(base)를 배분해주고 한계적인 지출은 자체재원, 특히 지방세로 살림을 해결해 나가는 자치단체의 수를 보다 늘이는 것이 필요함.

□ 지방재정개혁은 지방분권의 개념인식이나 시대적 의미의 강조보다는 실질적인 변화를 체감할 수 있는 제도의 마련과 함께 구성원의 조직문화를 바꿀 수 있는 지속적인 모니터링과 성과관리의 시행이 필수적임.

- 세입의 자치, 세출의 자치에 대한 논쟁도 필요하지만 보다 중요한 것은 지자체의 전략적 행태를 통제할 수 있는 기본에 충실한 제도개선이 필요. 세원이양과 함께 지방교부세제도의 재설계가 반드시 함께 이루어져야 함.
- 각 중앙부처의 통제위주 국고보조금은 주기적인 정비를 제도화하는 일몰제 검토 필요(기금존치평가와 유사한 기제).

4. 세출구조조정은 중앙정부, 지방정부, 공공기관 모두에 해당

□ 세입의 가격기능회복, 일반보조금의 형평화기제로서 재정조정의 기반(floor) 조정 원칙과 함께 근본적 지방재정 개혁의 우선 과제는 과감한 세출구조조정임.

- 세출의 효율성 차원에서 유사중복사업의 통폐합은 예산, 기금, 공기업을 모두 포함한 공공부문의

전 영역에서 기능조정의 관점에서 다루어져야 함. 특히 지역발전특별회계와 교통시설특별회계 사업간의 조정이 강조되어야 함. 예산낭비는 편성과 집행과정에서 모두 발생하는바 이를 지방 중기재정계획과 중앙정부의 국가재정운용계획을 연계하고 하나의 시민을 대상으로 한 서비스로서의 조정이 필요.

- 영유아보육, 누리과정 등에서 불거진 매칭비율이나 중앙정부와 지방교육청간의 책임에 대한 논쟁은 사무배분의 적정화관점에서 보다 전향적인 검토가 필요.
- 프로그램예산체계에서 각 부처별 국고보조금의 총량을 사전에 정하고 과감하게 포괄보조금제도를 활용해 세출구조조정의 실효성을 높이는 노력이 필요.
- 중앙재정과 지방재정-지방교육재정을 주민의 비용과 편익의 차원에서 연계해 검토할 수 있는 메커니즘이 마련되어야 함. 정부3.0의 차원에서 재정의 투명성을 제고하는 재정정보의 공개 및 연계 활용이 전제가 되어야 함.

□ 국고보조금의 구조조정을 위해서는 중앙정부의 구조조정이 필요하며 이 때 중앙정부는 단순히 정부만이 아니라 진흥 지원역할을 담당하는 공공기관을 모두 포함하는 일반정부의 수준에서 추진되어야 한다는 점에 주목

- 유사중복과 부가가치가 낮은 사업의 사례들(구체적으로 다문화가족정책 관련 국고보조사업은 12개 부처 93개 사업이 시행 중)은 시사하는 바가 큼
- 하지만 우리나라는 북구형도 아니고 미국형도 아닌 우리의 맞춤형 균형이 필요한바 중앙정부의 스마트화와 함께 분권화의 문제점도 감안, 재정분권의 균형잡힌 논의가 필요
- 그럼에도 불구하고 공공부문의 경쟁체제도입과 실험을 통한 문제해결역량제고 시사점, 행정권한과 재정책임의 일치를 통한 책임성의 제고에 방점이 두어져야 함은 분명함.

[주제토론④]

중앙·지자체 권한쟁의 문제

김 상 겸
동국대 법학과 교수

Ⅰ. 문제의 제기

최근 언론을 보면 누리예산문제와 청년수당문제로 시끌시끌하다. 우선 누리예산은 3-5세 무상 보육을 위하여 지원하는 예산으로 유치원과 어린이집이 예산집행의 대상이다. 누리예산은 지방 교육청이 예산을 편성하도록 되어 있지만, 이를 미편성하면서 문제가 야기되었다. 즉 누리과정은 만 3~5세 유아에게 공통적으로 제공하는 교육·보육 과정으로 2012년 3월 처음 5세를 대상으로 시행에 들어가 2013년에 3~4세까지 확대됐다. 이렇게 누리과정은 어린이집, 유치원을 다니는 3-5세에게 적용하는 보육·교육과정으로, 이 때 지출되는 비용을 정부가 부담하는 일종의 무상 보육·교육과정이다.

누리과정 예산은 2012년 도입된 이래 작년까지 수년간 편성·집행되었다. 그런데 2015년 10월 전국 시도 교육감협의회에서 2016년도 어린이집 누리과정 예산을 편성하지 않겠다고 결의하면서 문제가 불거졌다. 누리과정 예산은 교육청의 법정 예산편성 사업임에도 교육감협의회에서 이를 편성하지 않기로 한 것은 분명 잘못된 것이지만, 이를 시정할 수 있는 방법이 별로 없다는 점에서 해가 바뀌어 예산을 집행해야 할 시점이 오면서 문제가 증폭된 것이다. 교육감협의회에서 누리과정 예산을 편성하지 않은 이유는 일단 2015년 10월 지방재정법 시행령 제39조가 개정되면서 의무지출의 범위에 누리 교육·보육과정 지원비가 추가된 것에 반발하였기 때문이다. 즉 교육감협의회에서는 초·중등교육에도 예산이 빠듯한데 누리과정까지 편성할 수 없다는 것이었다. 물론 이런 결정의 이면에는 정부의 결정에 반발뿐만 아니라 반대하는 것도 있다고 본다.

누리예산문제가 3-5세 무상보육에 관한 문제라고 한다면, 청년수당문제는 취업과 관련된 문제이다. 청년수당은 청년실업이 사회문제화된 것이 상당히 오래되었지만 여전히 해결의 실마리가 보이지 않는 가운데 장기화된 구직 기간에 사회활동을 지원하기 위한 방

법으로 제시되고 있다. 청년활동지원사업으로서 청년수당은 서울시와 경기도 성남시, 우선 두 지자체에서 추진되고 있는 사업이다. 서울시의 청년활동지원사업을 보면, 서울시는 진로에 대한 자기설계를 가진 청년을 선발해 매월 최소 사회참여활동비를 지원하겠다는 것이다.[1] 이에 반하여 성남시 청년수당은 청년배당 정책으로 2015년 9월 발표되었는데 청년의 복지향상과 취업역량 강화를 통하여 지역경제를 활성화하겠다는 것이다.[2] 서울시와 성남시의 차이는 소득이나 취업 여부 등 청년의 상태를 고려하고 있는지 단지 연령으로만 선발하는지 여부이다. 아무튼 서울시의 청년수당이나 성남시의 청년배당이 현금 내지 이와 유사한 방법으로 지급되고, 지급에 상응하는 근로나 의무가 없다는 점에서 무상복지의 일종이라 볼 수 있다. 청년수당문제와 관련하여 찬반여론은 점점 커지고 있는데, 이 문제는 청년수당에 관한 특별한 법적 근거가 없는 데도 재정적자에 시달리는 지방자치단체가 지급한다는 것에 문제가 있으며, 중앙정부와 협의도 없이 추진하는 것도 문제의 소지가 있다.

Ⅱ. 논란의 쟁점과 법적 근거

누리예산의 쟁점은 지방교육청이 편성해야 할 예산이 아니라, 중앙정부가 지원해야 할 예산이라는 것이 쟁점이다. 청년수당의 쟁점은 명확한 법적 근거 없이 예산을 편성하여 집행해서는 안 되며, 이와 관련하여 중앙정부와 협의해야만 하는 대상이라는 것이 쟁점이다. 전체적으로 보면 중앙정부와 지방정부 간 이에 관한 권한소재의 여부와 그 법적 근거 등의 문제라고 할 수 있다. 그런데 누리예산이나 청년수당 등 이 문제들은 교육이나 실업문제도 있지만 사회복지차원에서도 다루어져야 할 문제이다. 물론 교육이나 근로권을 기초로 하는 취업문제도 사회보장 내지 사회복지의 문제이기 때문에 양자를 완전히 분리하기는 어렵다고 본다.

먼저 누리과정 예산문제와 관련하여 법적 근거를 보면 헌법 제31조가 제1항에서부터 제6항까지 교육에 관한 국민의 권리를 교육을 받을 권리부터 무상 의무교육, 평생교육, 교육의 정치적 중립과 대학의 자치 및 교육법정주의 등 상세하게 규정하고 있다. 누리과정은 만3-5세까지 유아를 대상으로 하고 있는데, 유아교육법 제2조 제1호를 보면 유아를 “만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이”라고 하고 있어서, 이 연령대가 누리과정의 대상이다. 또한 동법 제24조는 무상교육에 관하여 규정하여 “초등학교 취학직전 3년의

1) 이에 관하여 구체적으로 보면 서울시 청년수당은 서울시에 거주하는 만 19~29세 청년 중 중위소득 60% 이하 미취업자나 졸업유예자 등을 대상으로 지급된다. 선정 예정자는 약 3,000명으로 최대 6개월 동안 매월 50만 원(1년 최대 300만원)의 청년수당을 지원받는다. 서울시는 2016년 2월까지 서울연구원 연구를 통하여 대상 및 선발기준 등을 최종 확정할 예정이라고 밝히고 있다.

2) 성남시 청년배당 정책의 대상은 성남에 3년 이상 거주한 청년들로, 배당금은 연 100만 원으로 분기별로 나누어 25만 원씩 지급된다. 성남시는 먼저 24세를 대상으로 청년배당을 지급하고, 이후 19~24세까지 지원을 확대할 방침이다. 언론보도에 의하면 이미 상품권으로 청년배당이 지급되고 있다. 성남시 청년배당은 서울시 청년수당과 달리 소득이나 취업 여부와 관계없이 연령에 맞는 모든 청년에게 지급되는 것이 특징이다.

유아교육은 무상으로 실시한다.”고 하고 있다. 그리고 헌법 제34조는 제1항에서 인간다운 생활권을 보장하고, 제2항에서 사회보장과 사회복지에 관한 국가의 노력의무를 규정하여 사회복지에 관한 헌법적 근거를 마련하고 있다. 이에 근거하여 제정된 영유아보육법은 제1조에서 보듯이 영유아복지 증진을 목적으로 하고 있다. 동 법 제2조 제1호를 보면 영유아는 6세 미만의 취학 전 아동을 말하고, 제2호에 따라 보육은 “영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스”를 의미하기 때문에 누리과정이 교육·보육과정이라는 점에서 유아교육법뿐만 아니라 영유아보육법의 적용을 받는다.

누리과정 예산은 유아교육법 제24조와 영유아보육법 제34조에 따라 어린이집이나 유치원 등을 통한 3-5세 어린이의 무상교육·무상보육에 대한 재원이라 할 수 있다. 그렇다면 이 예산은 국가나 지방자치단체가 주체인지 여부에 따라 국가재정법이나 지방재정법에 따라 편성되어야 할 것이고, 지방교육자치에 관한 법률에 따라 교육에 관하여 예산을 편성할 권한은 지방교육감에 부여되어 있다. 게다가 2015년 10월 지방재정법에 따라 의무지출의 범위 규정한 동 시행령을 개정하여 유아교육법 제24조에 따른 교육·보육과정 지원비에 관하여 제39조 제4호를 신설하여 누리과정 예산을 지방 교육청 예산으로 하였다. 이로 인하여 국가가 부담해야 할 예산을 지자체로 넘겼다는 논란이 일고 있다.

청년수당은 취업을 하지 못하는 취업적령기에 도달한 청년을 대상으로 한 취업대책으로 일종의 사회복지서비스라고 할 수 있다. 왜냐하면 헌법상 근로권이 국민의 기본권이며 의무로 규정되어 있지만, 국가가 국민의 근로할 권리를 무조건 보장해주어야 한다든가 국민이 헌법상의 의무로 근로의 의무를 이행해야 할 강제성은 없기 때문이다. 나아가 헌법 제15조는 직업선택의 자유를 규정하고 있지만, 어떤 직업을 가질 것인지 여부에 관하여 자유를 갖는다는 의미 이외에는 없기 때문에 취업을 전적으로 보장해야 할 의무가 국가에게는 없다. 그러다보니 청년의 취업문제가 경제상황에 따라 좌우되다보니 취업난이 지속되었고, 청년실업이 사회문제로 비화되었다. 청년실업문제가 심각한 상황이 되었다면 이에 대한 국가의 대책이 필요하기 때문에 중앙정부나 지방정부가 정책을 수립하고 추진해야 하는 것은 필요하다.

헌법 제34조 제2항에 근거한 사회보장기본법은 제1조 목적과 제2조 기본 이념에 따라 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하고, 사회보장정책의 수립·추진을 통하여 국민의 복지증진에 이바지할 것을 목적으로 하고 있다. 이 법 제3조 제1호에 따르면 사회보장이란 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”라 하고 있다. 이 법에 따라 지방자치단체 역시 사회보장을 위한 제도를 운영할 수

있지만, 제25조에 보면 사회보장제도의 운영원칙을 규정하고 있는데 제1항에서는 “국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 이 제도를 필요로 하는 모든 국민에게 적용하여야 한다.”라고 하여 필요로 하는 모든 국민에게 적용되어야 하지 일부에게만 적용되어서는 안 된다는 것을 천명하고 있다. 또한 동 법 제26조는 제1항은 “국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.”라고 하면서, 제2항에서는 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.”라고 하여 협의를 의무화하고 있다. 나아가 협의가 안 될 경우 동 조 제3항에 따라 사회보장위원회로 하여금 조정하도록 하고 있다.

Ⅲ. 쟁점해결의 방향과 방법

청년수당과 관련하여 서울시에 대하여 보건복지부에서는 사회보장법 제26조에 근거하여 합의되지 않은 사회보장제도로 대법원에 청년수당에 관한 예산의결 무효 확인청구소송과 예산 집행정지결정을 신청하였다. 이에 대하여 서울시뿐만 아니라 청년단체와 복지단체들이 반발하고 있다. 또한 서울시는 중앙정부에 대응하여 사회보장기본법 상의 협의·조정 결과에 따르지 않는 경우 지방교부세를 감액하도록 규정한 지방교부세법 시행령 제12조 제1항에 대하여 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 계획이라고 한다. 이 문제는 청년실업이 심각한 문제라는 인식이 사회에 깔려 있는 가운데 야기된 것이라는 점에서 볼 때 자칫 실정법을 넘어서 감정적으로 처리될 수도 있으나, 중앙정부든 지방정부든 국민의 세금으로 조성된 재정을 운영하는데 있어서 헌법과 법률이 정한 바에 따라야 하는 것은 당연하다.

누리과정 예산의 경우도 국가가 예산의 규모를 그대로 둔 상태에서 지방정부나 지방교육청에 책임을 전가하였다는 주장이 있다. 이는 2015년 10월 지방재정법 시행령을 개정하여 지방교육청의 예산으로 누리과정 예산을 편성하게 하였기 때문이라 판단된다. 누리과정 예산은 3-5세 어린이의 무상교육·보육예산이기 때문에, 교육재정의 부담이 커지고 있는 상황에서 지방교육청의 입장에서는 큰 부담이 될 수 있을 것이다. 그렇지만 이는 중앙정부가 지방정부에 부담을 떠넘긴 것이라기보다는 실정법의 체계에서 보아야 할 문제이다. 누리과정 예산문제가 지방재정에 큰 부담이 된다는 것은 이미 알려진 사실이며, 그렇다면 지방재정에 영향을 주는 지방재정법 시행령 개정에 지방자치단체나 지방교육청이 그 때 의견을 제시하지 않았는지 의문이다. 아무튼 실정법에 문제가 있다면 권한쟁의나 기관쟁송 등 분쟁해결수단을 동원해야지 예산편성 조차하지 않고 국민을 볼모로 잡는 행

위는 더 이상 용인되어서는 안 된다. 결국 이런 문제들을 보면 정치가 법을 무시하는 것은 아닌지, 악법도 법이라는 소크라테스의 명언이 21세기에도 적용되어서는 안 된다고 생각한다. 우리나라가 법치국가를 지향한다면 우리 모두 오늘의 현실에서 가슴에 손을 얹고 깊이 생각해 보아야 할 것이다.

<MEMO>

<MEMO>

서울시 중구 정동길 12-11, 2층 (정동, 카리스타워)
Tel : 02-741-7660~2
Fax : 02-741-7663
http://www.cubs.or.kr