



# 지방자치제도와 지방정부 복지정책의 진화

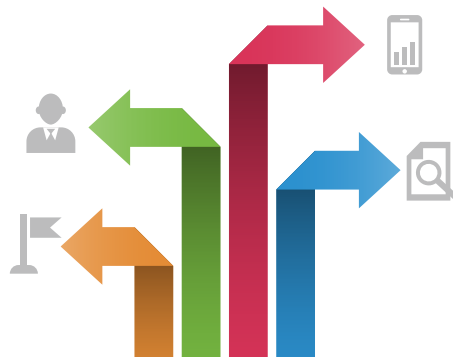
청년정책, 선도적 지방복지정책인가 아니면 정치적 포퓰리즘인가?

김용현 \_ 충남연구원 책임연구원

## 1. 지역 실정에 맞는 복지정책의 필요성

국가는 삶의 큰 문제를 다루기에는 너무 적고 작은 문제를 다루기에는 너무 크다 (다니엘 벨). 미국의 사회학자 다니엘 벨의 말처럼 위와 같은 국가의 속성 때문에 중앙정부와는 별도로 지방자치제도가 필요로 한지 모르겠다. 한국에서 근대적 의미의 지방자치제도는 대한민국 정부수립과 함께 탄생한 제헌헌법(1948년 7월17일)에 근거하여 제정된 지방자치법(1949년 7월4일)에 의해 시작되었다. 그러나 1961년 5.16군사혁명 이후 30여년간 한국의 지방자치제도는 중단되었다. 1991년 지방의회선거가 부활되고 1995년에 지방자치단체장에 대한 선거가 진행됨으로써 본격적으로 지방자치시대가 열리게 되었다.

1991년 지방자치가 재개될 당시에는 오래만에 부활된 지방자치제도가 민주주의와 복지수준의 향상에 도움이 될 것이라는 기대가 있었다. 선진국의 예(例)에서도 볼 수 있듯, 지방자치는 민주주의를 풀뿌리 민주주의로 심화시키고 맞춤형 주민복지를 향상시킬 수 있는 제도이다.





지난 지방자치시대 25년 동안 우리 사회는 다양한 사회적 실험을 경험해왔다고 할 수 있다. 한 편으로 크게는 광역자치단체를 중심으로 작게는 시군구 등 기초자치단체를 둘러싸고 다양한 정책적, 경제적, 사회적 실험이 실험이 벌어지는가 하면, 다른 한 편에서는 지방자치에 따른 지방자치에 따른 고비용과 비효율, 그리고 중앙정부 정책과의 부조화를 들어 무용론을 주장하는 목소리도 있어왔다. 지방자치제도 도입이후의 변화를 복지 영역에서 살펴보면 보건복지부 사업 중 67개 사업복지사업을 지방자치단체로 이관함으로써 사회복지분야에서 본격적으로 지역화와 지방분권화를 추진하기 시작한 해가 2005년으로 사회복지 분야의 지방분권화 역사 또한 11년째를 맞고 있다(김진석, 2014). 지방자치 제도 도입 25년과 사회복지사업의 지역분권화 11년을 맞는 지금 한국 사회에서 중앙정부와 지방자치단체 사이의 복지정책역할 구분에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다. 일각에서는 갈수록 다양화되고 증위화되고 있는 복지욕구에 능동적으로 부응하기 위해서는 복지제도 및 서비스의 지역분권화가 불가피한 흐름이라는 주장이 팽배해 있다(김진석, 2014).

이론적으로 지방자치제도는 지방정부 스스로가 그 지역주민의 의사와 복지욕구에 맞는 맞춤형 복지정책을 제공함으로써 지방주민의 복지욕구를 보다 효율적으로 해결 할 수 있도록 한다. 즉, 지방정부는 중앙정부의 획일적 복지정책과 달리 지역주민의 선호를 반영할 수 있고 지방정부간 경쟁을 유발하여 창의적이고 실험적인 지역복지정책을 집행할 수 있는 장점이 있다. 또한 복지수요자의 정책 결정에 대한 참여기회를 확대하여 지역주민의 수요에 맞는 복지정책이 가능하다.

실제로 지방자치제도 실시이후 주민들의 복지욕구도 상승하고 있고 지방정부의 사회복지행정 역시 강화되고 있는 것이 현실이다. 그런데 주민복지와 관련된 지역복지정책은 지방정부가 결정하는 것이 아니고 중앙정부가 하는 정책 범위내에서 제한적으로 결정하게 되어 있다. 특히 우리나라는 국민생활과 관련된 많은 정책분야가 지방정부보다는 중앙정부의 결정에 의해 좌우된다. 예를 들어 국방·외교뿐만 아니라 국민의 일상생활과 직결된 치안·복지·교통·교육·환경 등 거의 모든 분야가 중앙정부의 의사에 따라 결정됨으로 지방정부가 행사할 수 있는 정책결정범위는 제한적이다(이승중, 2003).

게다가, 우리나라 복지정책의 도입 및 확대 시행 과정을 살펴보면 다수의 제도들이 정치공학적 논리에 따라 도입 및 시행이 결정되고 그 시행의 책임을 중앙정부와 지방정부가 넘겨받는 모양새를 취하는 경우를 자주 목격할 수 있다. 특히 지방정부는 중앙정부에 의해 결정된 사업을 이행하는데 급급한 것이 현실이다. 지자체에서 시행하는 복지정책은 국가가 제공하는 천편일률적인 서비스를 그저 전달하는 통로에 불과하고 지방정부 고유의 복지정책이 전무한 것은 아니지만 지역 실정에 맞는 복지정책을 추진하기보다는 중앙정부 주도의 획일적이고 시혜적인 단계에 머물러 있는 상태이다.



## 2. 성남시 사례로 본 복지정책

이 글의 목적은 중앙정부와 지자체의 복지 역할 분담 과제를 성남시 복지정책의 사례를 통해서 살펴보는 것이다. 서울시에 이어 성남시의 새로운 청년정책이 연달아 발표되면서 2015년부터 말부터 ‘청년수당’에 대한 사회적 논쟁이 벌어지고 있다. 성남시 사례는 지역주민의 욕구에 부응하는 혁신적 지역복지 정책을 중앙정부가 일관성 없는 잣대를 가지고 일방적으로 판단하고 보건복지부의 협의·조정 결과를 따르도록 강요하는 통제정책인지, 아니면 정치인의 개인적 야망을 위하여 시민의 귀중한 세금을 가지고 생색을 내고 있는 정치적 포퓰리즘인지 논란이 가열되고 있다.

성남시는 이재명 시장의 주도로 지방정부 특유의 복지정책을 쏟아내고 있다. 성남시는 청년정책을 포함해서 전국 최초로 올해부터 3대 무상사업을 실시했다. 성남시는 2015년 최초로 제시한 무상복지 3종 세트(청년배당, 무상공공 산후조리원, 무상교복)를 위하여 2016년부터 186억원을 투자했다. 성남시의 인구는 96만 명이지만 올해 복지에산 규모는 성남시가 일반회계(1조 5371억원)의 36.2%인 5564억 원이다(중앙일보, 2016, 3월7일자).

지방자치단체의 수장으로서 이재명 시장의 파격적인 복지정책을 두고 정부 고위관료들과 여당 정치인들은 포퓰리즘, 아편·바이러스·용돈·퍼주기·범죄 등의 막말을 서슴지 않는 반면 이른바 진보진영에서는 지방정부 특성에 맞는 선도적 복지정책의 전형으로서 ‘지역맞춤형 정책’이라고까지 평가하고 있다.

이기우 인하대 교수는 성남시 청년정책은 지방자치가 여러 시행착오를 겪으면서도 본래의 목적을 향해 뿌리를 내리고 있는 본보기로서 지방의 작은 변화가 국가의 변화를 선도하고 있으며 지방자치의 효과가 가장 잘 드러난 정책이라고 극찬하고 있다(경향신문, 2016, 3월 9일 수요일자). 진보진영의 인사들도 지방의 분권적 책임정책으로 도입을 추진하고 있는 성남시 청년수당제도는 최근 심화 되고 있는 세대 간 갈등을 사회적 연대의 정신으로 해결할 수 있는 노동·복지 정책이라고 평가하고 있다. 노동계에서도 성남시 복지사업을 포퓰리즘으로 매도하는 것은 ‘복지 포퓰리즘’이라는 명목으로 정치적·이념적 프레임을 덧씌워 미래의 희망인 청년들에 대한 지원제도를 세대 간 경쟁구도로 몰아치고 있다고 비판하고 있으며 궁극적으로는 현 정부의 복지 축소 및 지방자치단체에 대한 견제라고 비판하고 있다(복지동향, 2016). 같은 맥락에서 중앙정부와 유사·중복인 지방정부의 복지사업에 대한 중앙사회보장위원회의 정비방안도 현 정부의 복지축소정책의 일환이라고 반대하고 있다(복지동향, 2016).

성남시의 실험적인 복지정책이 찬양일색인 것은 아니다. 보수진영에서는 성남시의 사례가 대표적인 복지 포퓰리즘으로 매도하고 있다. 뿐만아니라 성남시가 2016년 1월 19일과 20일 무상교복과 청년배당금을 각각 지급하고 청년배당으로 지급한 지역화폐(성남사랑상품권)의 현금화(속칭 카드깡) 논란을 빚으면서 뒤늦게 전자화폐를 도입하기로 한 사례는 일부 언론에게도 집중포화를 맞고 있다(중앙일보, 2016, 3월7일자). 성남시는 보수 인사와 언론뿐만 아니라 중앙 정부 및 광역자치단체와 끝없는 갈등을 마찰을 빚고 있다.



2013년 만들어진 사회보장기본법에 의하면 지방정부의 새로운 복지정책은 국가 및 지방자치단체 사회보장 사업의 연계와 신설·변경 사업 협의·조정을 거치도록 되어있다. 그러나 이재명 성남시장은 성남형 무상복지 3세트를 추진에 반대하는 보건복지부의 입장을 일축했다. 오히려 이재명 시장은 보건복지부의 불수용입장, 즉 성남시의 청년수당 정책이 위법이라는 법제처의 유권해석(사회보장기본법 26조)을 모두 묵살하고 정책을 강화했다. 상급기관인 경기도의 재의요구와 대법원제소에도 아랑곳하지 않았다. 이재명 성남시장은 “지방자치권을 훼손했다”고 주장하며 오히려 중앙정부를 상대로 헌법소원(권한쟁의심판청구)도 냈다. 그러나 박근혜 정부는 국무회의를 통해서 ‘사회보장 기본법’ 상 사회보장 제도 신설·변경시 협의·조정 결과를 따르지 않는 내용을 법령위반 사항으로 추가하여 교부세 감액대상을 확대하는 내용의 ‘지방교부세법 시행령’ 개정안을 통과시켰다. 행정자치부 정종섭 장관은 “증가하는 사회복지수요를 지방교부세 산정에 반영하고 자치단체 재정운영의 건정성과 책임성을 제고하기 위해” 부동산 교부세 배분기준 중 사회복지 비중을 10%p 늘리고 지방교부세 감액대상 확대 등을 추진하게 되었다고 밝히고 있다(복지동향, 2016).

### 3. 중앙정부와 지자체의 복지실험은 계속되어야

최근 한국의 사회복지지는 복지수요가 복잡다단해지고 개별 맞춤형으로 진화함에 따라 중앙정부의 획일적인 프로그램과 기준 적용의 어려움이 증가하고 있고 복지공급 주체가 다원화됨에 따라 지방정부의 자원관리, 조정, 기획의 중요성이 증대되고 있다(강혜규, 2006).

이런 시점에서 성남시 사례는 현재 사회복지 현안이 되고 있는 중앙정부와 지방 정부간의 복지정책 역할 분담에 대한 사회적 관심을 불러 일으키는 계기가 되고 있다. 지방자치단체가 독자적으로 추진한 청년 정책을 둘러싸고 당장은 갈등하고 있지만 중앙정부와 지자체 간의 바람직한 역할(분담)에 대해 생산적으로 논의하는 계기가 될 수 있을 것이다. 특히, 국가 및 지자체 사회보장 사업의 연계와 신설·변경 사업의 협의·조정을 둘러싸고 중앙정부에 대한 지방정부의 역할이 과연 무엇인지, 논의의 장을 마련하였다는 점에서도 중요한 의미가 있다. 복지정책에 있어서 중앙정부와 지자체의 재정적, 행정적 역할과 책임한계에 대한 논쟁은 필수적 이기 때문이다.

성남시의 논란은 구조적으로 복지정책 도입 주체와 시행 주체의 상이함 때문에 발생된 것이고 궁극적으로 지역복지정책의 혜택은 지역 주민에게 돌아가야 한다. 중앙 정부가 만든 사업의 집행을 담당하면서 지방정부는 사업비를 받는다. 이것은 엄밀히 말하면 지방정부는 지방 ‘자치’를 하는 것이 아니다. 중앙과 지방을 모두 포함한 ‘정부’의 일부, 주민과 대면하는 기관으로서 ‘정부’업무를 수행하는 것뿐이다. 자치는 지역업무를 지역 스스로 하는 것이고 재정독립은 자치업무를 자체재원으로 수행한다는 것을 뜻한다. 이렇게 본다면 대한민국 정부의 일선 기관으로 수행하는 대행사무는 ‘자치’ 업무가 아니다. 따라서 복지사업이라도 지역주민의 선호를



반영하는 것, 혹은 단체장에게 재량을 주는 것이 자치이념에 부합한다고 생각하면 자체사업으로 전환하는 것이 바람직하다. 이런 의미에서 지방자치 관련 학자나 실무자들은 제대로 된 ‘자치’를 위해 의존재원 비중을 줄이고 자체재원 비중을 높여야 한다고 강조한다. 지방자치를 실현하고 있는 대부분의 국가들이 지방정부의 복지정책을 늘리기 위한 인센티브 정책을 강화하는 것도 이러한 맥락에서다(김태일, 2014).

극단적인 찬양과 비판보다는 성남시의 사례가 경기도의 무한돌봄, 서울시 마을 공동체 종합지원센터처럼 지자체 수준의 거대한 실험으로서 궁극적으로 국가정책의 틈새에서 지방자치단체들이 시작하고 있는 보완적인 시도들로 자리매김할 수 있기를 기대한다. <

#### 〈참고문헌〉

- 강혜규 외(2006), 지방화시대의 중앙·정부간 사회복지 역할분담에 방안, 한국보건사회연구원.  
김진석(2014), 복지국가 중앙정부와 지자체, 사회정책연합 공동학술대회.  
김태일(2014), 재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가, 코난박스.  
이승종(2003), 지방자치론, 박영사.  
이병희(2016), 청년 고용안전망 모색, 복지동향, 2016.1. 제 207호.  
중앙일보, 마찰음 큰 무상 3종 성남 vs 조용한 실속 복지 남양주, 2016.3월 7일 월요일.  
경향신문, 주민참여예산·정보공개, 공중화장실 개선... ‘국가 변화’ 이끌다, 2016.3월 9일 수요일.