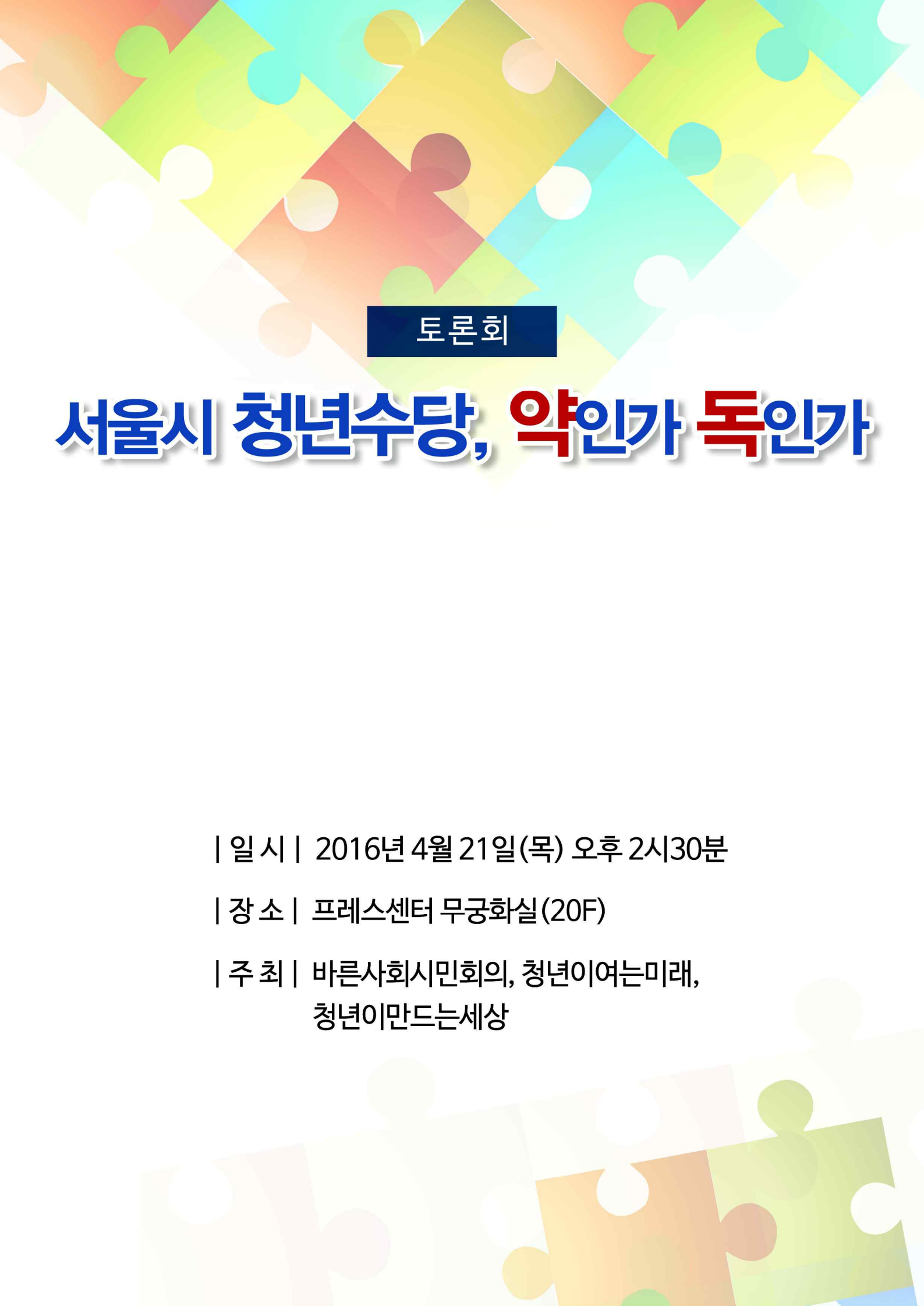




토론회

서울시 청년수당, **악인**가 **독인**가

| 일시 | 2016년 4월 21일(목) 오후 2시30분

| 장소 | 프레스센터 무궁화실(20F)

| 주최 | 바른사회시민회의, 청년이여는미래,
청년이만드는세상

■————— 순 서 —————■

■ 사 회

- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

■ 주제토론

- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)
- 황 성 욱 (자변 변호사)
- 백 경 훈 (청년이여는미래 대표)
- 박 동 우 (전 지방의정모니터단 단장/카이스트 대학원생)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■————— 목 차 —————■

■ 주제 토론문

사회보장사업을 둘러싼 중앙-자치단체 간 갈등.....9

- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)

청년수당의 절차적 정당성 문제-법적인 검토.....19

- 황 성 옥 (자변 변호사)

청년일자리 정책과 청년수당 정책의 미스매치.....25

- 백 경 훈 (청년이여는미래 대표)

청년이 바라보는 청년수당 정책.....29

- 박 동 우 (전 지방의정모니터단 단장/카이스트 대학원생)



청년배당, 쾌락 위해 영혼 팔라는 '메피스토' 유혹¹⁾

조 동 근

명지대 경제학과 교수

《파우스트》는 천상에서 신과 악마 '메피스토'가 나누는 대화로 시작된다. 메피스토는 신으로부터 파우스트에게 무슨 유혹을 하든 말리지 않겠다는 약속을 받아낸다. 메피스토는 쾌락적 삶을 선물하는 대신 영혼을 넘겨받기로 파우스트와 계약을 맺고 그를 20대 청년으로 탈바꿈시킨다. 파멸이 예정된 파우스트지만 100세 노년에 자연과 인간의 조화에 눈을 뜨면서 구원받는다.

경기 성남시가 '청년배당'을 강행했다. 성남에 3년 이상 거주한 만 24세 시민 약 1만 1300명을 대상으로 1인당 12만5000원의 상품권을 올 1분기 몫으로 지급했다. 1년으로 환산하면 50만원이다. 청년배당은 임의적 재량적 복지다. 기여한 바에 관계없이, 경제 능력도 평가받지 않은 상태에서 연령만으로 수혜자가 자동적으로 결정됐기 때문이다. 재정 부담은 본질이 아니다. 문제는 도덕적이지도 과학적이지도 않은 '헬리콥터 살포식 무상복지'가 제공됐다는 사실 그 자체다. 청년들은 정치적 포퓰리즘의 달콤한 유혹에 자신의 영혼을 넘겨준 것이나 진배없다. 포퓰리즘의 주술을 건 정치인은 메피스토와 다를 바 없다.

청년배당은 여러 문제점을 안고 있다. 우선 개념이 성립하지 않는다. 경제학에서 '재정배당'을 이야기한다. 각종 소득세는 명목소득에 근거해 부과되기 때문에 인플레이션에 따른 세금부담을 덜어주기 위해 조세당국은 정기적으로 한계세율을 낮추거나 소득구간을 상향 조정해 준다. 납세자를 주주로 의제해 세부담을 낮춰주는 것을 배당에 비유한 것이다. 하지만 성남에 현주소를 둔 특정 연령이 배당의 근거가 될 수는 없다.

지방자치단체의 금고(金庫)는 무제한일 수 없다. 성남의 재정자립도는 전국 상위권이지만 무상복지를 쏟아낼 만큼 재정여력이 튼튼하지 않다. 성남시는 이미 공공근로 사업과 지역공동체 일자리 사업 등 저소득층 자활 사업을 축소했다. 청년배당을 위해 저소득층 자활 사업 예산을 줄인 것은 치명적인 '복지정책의 배임'이 아닐 수 없다.

지자체가 사실상 화폐의 역할을 하는 금융증서를 발행하는 것도 심각한 문제다. 화폐는

1) 2016년 1월 31일 한국경제 다산칼럼에 기고된 글을 옮김.

중앙은행의 통화성 부채다. 화폐가 유통되는 이유는 화폐에 상응하는 자산이 중앙은행 회계에 잡혀 있기 때문이다. 다른 각도에서 설명하면 국가가 징세권을 갖기 때문에 화폐가 유통된다고도 볼 수 있다. 이런 관점에서 지자체의 화폐성 증서 발행은 쉽게 넘어갈 일이 아니다. 소위 ‘깡’은 문제의 본질이 아니다. 만약 전국의 지자체들이 너나없이 당선을 위해 행정구역 안에서 유통되는 자체 화폐를 발행하겠다면 어떻게 하겠는가.

청년배당의 지속 가능 리스크에 대해 “시장이 바뀌면 사업이 중단될 수 있으며 이는 모든 정책에 붙는 위험”이라고 강변한다. 사람이 바뀌면 중단될 수 있는 사업은 처음부터 하지 말아야 한다.

청년배당은 재정에 여유가 있어서라고 한다. 하지만 재정 여건은 구조적인 변수로 단기 간에 변하기 어렵다. 성남시의 재정여력 개선은 최근 위례신도시 건설 등으로 인한 일시적 세수 증가일 수 있다. 더욱이 청년배당을 강행하면서 지역주민이 혜택을 보는 누리예산 편성을 고의로 유기한 것은 균형을 잃은 처사가 아닐 수 없다.

법의 제한이 가장 절실한 대상은 ‘자의적 정부’다. 사회보장기본법은 지자체가 새로운 복지제도를 시행하기 전에 보건복지부와 사전에 협의토록 하고 있다. 자율성을 빌미로 한 포퓰리즘적 복지 경쟁을 막기 위한 장치다. 청년배당도 협의를 마치지 않았기에 법령 위반이다. “인간은 노력하는 한 방황한다”는 명제로 파우스트는 신에 의해 구원된다. 하지만 청년들은 정치 포퓰리즘에 이용될 뿐이다. 정녕 청년배당이라는 독배를 마실 것인가.

사회보장사업을 둘러싼 중앙-자치단체 간 갈등

비효율적 '세금복지'는 정비하고, 자치단체 재정책임 지우는 시스템 도입해야!

박 주 희

바른사회시민회의 사회실장

청년들을 유혹하기 위한 치열한 경쟁이 이젠 선거시즌에만 국한되는 건 아닌 듯하다. 또 국회의원이나 정치인들만 그 경쟁의 링에 오르는 것도 아니다. 최근에는 지방자치단체의 장들도 때를 가리지 않고 청년들의 환심을 사려는 경쟁대열에 오른다. 다만 기존의 청년 정책 추진과정과 다른 양상은 자치단체와 중앙정부 간 갈등이 법적 공방까지 번지는 그야말로 혈투전이 되고 있다는 점이다.

지방자치가 성년을 넘기고 지방자치 분권화에 대한 필요성이 높아지고 있다. 지방자치단체도 자치권을 앞세워 여러 자체사업들을 추진한다. 서울시의 청년수당, 성남시의 청년배당에 대해 해당 자치단체장들은 그런 자치권의 연장선에서 새롭게 추진하는 사회보장사업이라 주장한다. 사실 지방자치의 실현이나 실험이냐에 대한 답은 이미 예상된다.

자치단체의 사회보장사업이 기존 중앙정부 사업들과 유사/중복되어 재정의 비효율을 초래하거나 지역 간 형평성 발생, 사업의 지속가능성 불확실 등의 문제가 생긴다면 어떡해야 하나. 더군다나 사회보장사업은 재정이 투입되는 문제인데 대한민국은 완전한 재정분권(세입-세출분권)²⁾에 이르지 못한 상황이다. 따라서 청년수당/청년배당 이슈는 청년 포퓰리즘 사업이라는 시각 외에 지방자치단체의 사회보장사업에 대한 사회적 시각을 논하는 담론이기도 하다. 지금 중앙정부와 자치단체 간 갈등이 이처럼 격화된 데에도 청년수당이 그 담론의 대표주자이기 때문이다.

1. 사회보장사업에 대한 정부입장의 흐름

현 정부에서 추진한 유사/중복 사회보장사업 정비라든가 신설/변경 사회보장사업 협의제도는 다수의 자치단체장과 복지만능주의에 환상을 가진 세력들로부터 많은 비판을 받고 있다. 하지만 거슬러보면 유사/중복 사회보장사업 정비는 참여정부 때부터 등장했다.

2) 중앙정부는 자치단체의 자체수입과 사업지출예산 등을 고려하여 해마다 보조금을 내려보내고, 자치단체 내에서도 수입-지출구조가 재설정되어야 하는 상황이다.

국민의 정부와 참여정부를 거치면서 사회복지가 확대되자 복지의 도입뿐 아니라 재원배분의 우선순위 조정이나 복지예산의 효율성을 위해 복지구조 논의가 시작된 것이다. 그 결과 2007년 유사/중복사업 통폐합 기준을 마련했고 통폐합 33개 사업, 전달체계개선 27개 사업 등 총 64개 사업을 선정하여 각 관련 부처에 대해 해당 사업을 조정³⁾하도록 했다.

이명박 정부 들어서는 복지사업의 유사/중복 문제를 해소하기 위해 사회복지전달체계의 개편으로 타겟⁴⁾을 맞췄다. 특히 수급자의 중복급여나 부정수급, 복지전달자의 예산가로 채기 등이 적발되면서 예산집행의 비효율성, 전달체계의 누수가 문제되었다. 이에 이명박 정부는 사회복지통합관리망을 구축하여 2009~2011년 간 타부처의 복지사업 약 400여 개를 연계/통합⁵⁾시켰다.

박근혜 정부에선 집권 초기부터 중앙행정기관의 복지예산사업을 조사하여 17개 중앙행정기관의 292개 사회보장사업을 재조정하고, 2013년 전 부처별 사회보장국가사업 현황조사를 통해 새롭게 파악된 140개 사업을 합쳐 2014년에 사회보장사업 360개 사업으로 재분류했다.⁶⁾ 사회보장정보시스템을 구축하고, 사회보장급여의 신청-조사-급여 절차를 제도화하는 사회보장급여법을 제정했다. 현재 박근혜 정부의 핵심은 사회보장제도 신설/변경시 협의/조정제도 도입과 유사/중복 복지사업 정비로 압축된다.

복지에 대한 수요가 늘자 정부도 허겁지겁 수요를 쫓아 공급정책을 폈다. 지난 10년간의 복지사업 정비나 복지전달체계 개편 등은 그 뒷탈에 대한 후속조치였다. 무서운 속도로 쏘아올린 복지였지만 사실 이를 정비하는데 꽤나 긴 기간이 소요되었다. 그렇다면 막바지 복지사업 정비작업과 함께 진행되어야 할 일은 이제 복지사업 신설/변경의 성급한 시도를 신중히 체크하고 논의하는 것이어야 한다.

2. 신설/변경 사회보장제도 협의/조정

사회보장제도의 신설/변경에 대한 사전협의 제도는 2011년 발의된 사회보장기본법 전부개정안에 포함되어 있다. 그 취지는 사회보장제도 전달체계의 과부하 및 중복 또는 누락을 방지하기 위하여 사회보장 주체간의 역할 조정에 대한 근거를 마련하려는 것⁷⁾이었다. 사회보장기본법이 시행되는 2013년 1월부터 이 법 제26조⁸⁾에 의해 사회보장제도 신설/

3) 참여정부 정책보고서(사회정책비서관실), 2007년.

4) 이명박 정부는 2009년 6월 '사회복지전달체계 개선종합대책'을 발표하면서 그 배경으로 '복지사업의 유사/중복으로 예산집행의 비효율성 초래'와 '수급자 간 형평성 저해' 등을 들었다.

5) 강혜규, '사회복지전달체계 개편의 성과와 발전방향', 보건복지포럼 7월호, 2012.

6) 강혜규 외, '사회보장사업 실태조사 및 유사 중복사업의 조정방안 연구', 한국보건사회연구원, 2015.

7) 사회보장기본법 전부개정법률안(2011.2.11 발의) 검토보고서, 2011년.

8) 제26조(협의 및 조정) ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에

변경 시 중앙행정기관장과 자치단체장은 보건복지부 장관에게 협의를 요청해야 한다. 만약 협의⁹⁾가 이루어지지 않는 경우 사회보장위원회에 상정되어 위원회가 최종적으로 심의/조정한다.

<표1> 사회보장제도 신설·변경에 따른 협의·조정 평가

평가항목	평가요소	평가	
신설·변경 타당성	사회문제 정의 신설·변경의 필요성 유사·중복 등 관련제도 분석	적합/부적합	
대안의 적정성	대상자, 급여, 전달체계	가중치 40%	종합점수가 70점 이상: 바람직 40~70점: 추가협의 40점 미만: 불수용
재정	투입 재정 재정분담 및 재원조달 국가 및 자치단체 재정에 대한 영향	30%	
기대 효과	사업의 효과, 성과목표 및 성과지표	30%	

※ 출처: 2015년도 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침

사회보장위원회로 넘어 온 사업은 2013년~2015년 3년 간 총 503건에 달한다. 사회보장제도 협의요청 건수는 매년 늘어나 2015년도에는 총 361건으로 급증했고 불수용 사업도 33건에 이른다. 이 중 296건(82%)에 대한 협의절차를 완료¹⁰⁾했다.

<표2> 신설·변경 사회보장제도 건수

	2013	2014	2015
협의요청 건수	61	81	361
불수용	2	20	33

<표3> 신설·변경 협의결과 불수용된 사업

	기관명	구분	사업명
2014년	횡성군	신설	취약계층 노인보청기 구입비 지원
	성남시	신설	장애수당 추가지급
	성남시	신설	65세 어르신 버스비 지원
	성남시	신설	기초연금 시비부분 확대지급
	봉화군	신설	장수수당 지급
	세종시	신설	6세이하 영유아 의료비 전액지원
	강원도	신설	장수축하금 도입
	강원도	신설	어르신 건강카드
	강남구	신설	손주돌보미 지원사업
	하동군	신설	90세이상 노인 명절축하금 지급

대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

9) 법제처는 "사회보장제도를 신설하거나 변경하기 위해 보건복지부 장관과 협의하는 경우의 '협의'는 보건복지부 장관과 '합의 또는 동의'를 의미한다"라는 법령해석을 내린 바 있다.

10) 자치단체 사업안에 대한 수용 137건, 변경보완 후 수용 41건, 불수용 33건, 대안권고 21건, 반려 43건, 철회/사업종료 12건이다.

	기관명	구분	사업명	기관명	구분	사업명
2015년	경기도	변경	농가 도우미 지원 (여성농업인 출산시 지원)	인천 동구	신설	저소득주민 노인장기요양보험급여 이용에 따른 본인일부부담금 지원
	경상남도	신설	취약계층 아동 알레르기질환 선별검진사업	인천 서구	변경	효도수당 지급에 관한 조례
	광주 광역시	변경	장애인생활지원금	인천 서구	신설	홀로 사는 노인 공동거주시설 운영 지원
	서울 특별시	신설	장년층 가장 자녀 결혼자금 대출이자 지원	전남 여수시	신설	기초생활수급자 시내버스 무료화
	강원 정선군	신설	65세 이상 이미용비 교통비 지원	전남 장흥군	변경	장수수당 지원
	강원 횡성군	신설	어르신공경 명절 효수당(가칭) 지급	전북 무주군	신설	다문화가정 친정부모 초청사업
	광명시	신설	장수축하금 지급	전북 무주군	신설	청소년 안전활동 사업 지원
	김포시	신설	저소득층 미취학아동 무상의료 실시	전북 임실군	변경	장수수당 지원
	구리시	신설	손주돌봄 지원사업	충남 아산시	신설	어린이 안심보험료 지원 사업
	경남 거창군	신설	산후조리원비용 지원 (대안권고)	전남 곡성군	신설	여성농업인 카드 지원
	경남 고성군	신설	장기요양급여 이용에 따른 본인일부부담금 지원	전남 나주시	변경	90세이상 생신챙겨드리기
	경남교육 청	신설	저소득층 교복구입비 지원	전남 영광군	변경	장수수당 지원
	경남 사천시	신설	만65세 이상 어르신 공영버스 무료 이용	전남 화순군	신설	장기요양급여 이용에 따른 본인일부부담금 지원
	경북 영주시	신설	범죄피해자 지원	전북 무주군	신설	다문화가정 국제운송료 지원사업
	대구 북구	신설	저소득주민 건강증진사업	전북 부안군	신설	산후조리비용 지원(대안권고)
	부산 중구	신설	90세 이상 노인장수수당 지원	전북 진안군	신설	어머니 복지연금 지급
				충남 청양군	변경	장수수당지원사업

※ 출처: 사회보장위원회 2016년 운영계획 별첨자료 (2016.2.3)

2015년도 사업 중 현재 최종협약에 이르지 못한 미성립 안건이 총 9개 있는데 서울성동구의 차상위계층 청년 생계지원, 인천시의 백세축하 기념품 지급, 경기성남시의 공공산후조리원 설립 등 산후조리지원과 청년배당 지원 및 교복지원 사업, 경기안산시의 민간산후조리원 비용 지원, 전남광양시의 산후조리비용 지원액 상향지원, 강원 태백시의 효행장려금과 장수축하기념품 및 장수축하수당 등이다. 이들 대부분은 불수용으로 결정날 것으로 예상된다.

불수용 사업 대부분은 어르신과 장애인을 대상으로 하는 ‘현금성 지원’과 공공산후조리원-보육시설 등의 ‘복지시설 설치’이다. 정부는 불수용 사유로 △회적 현금성 지원은 사회보장 성격으로 보기 힘들 △기존 복지(기초연금,양육수당)와 중복 △자치단체 재원의 지속 가능성 감안 필요 △지역 간 형평성 문제 △복지투자의 효율성 저하 등을 들었다.

3. 유사/중복 사회보장사업에 대한 정비

한편, 최근 몇 년간 사회보장사업 확대와 그에 따른 복지예산 급증에도 불구하고 유사중복 복지사업 등으로 비효율이 초래되자, 정부는 유사중복 복지사업 정비를 통한 복지재정 효율화를 추진키로 했다. 지난 8월 국무총리 산하 사회보장위원회의 지방자치단체 유사중복 사회보장사업 정비 계획¹¹⁾에 따라 1496개 사업이 정비대상으로 선정됐다.

정비대상으로 오른 사업들을 분석한 결과, 이들 자치단체 유사중복 사업의 총 예산은 한 해 9997억 원에 이른다. 유사중복 카테고리별로 보면 사회보험 지원사업은 218억 원, 국가사업유사현금성 사업은 394억 원, 맞춤형 급여는 769억 원, 사각지대 해소 사업은 8617억 원이다. 즉, 중앙정부의 유사중복 복지사업을 제대로 정비한다면 전국 자치단체의 약 1조 원 예산을 절감할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다.

<표3> 복지사업 유사유형별 예산 (단위:백만원)

사업명(사업수)	총예산	사업목적(예산)	유사중앙사업
사회보험 (163개)	21,765	건강보험료 지원 (15,755)	국민건강보험, 의료급여본인부담금면제
		노인장기요양보험료 지원 (6,010)	재가급여
국가사업유사 현금성(74개)	39,393	장수수당(39,393)	기초연금
맞춤형 급여 (191개)	76,870	교육비(학습) 지원 (14,375)	교육급여, 한부모가족자녀교육비
		에너지난방 지원(37,853)	에너지바우처, 저소득층에너지효율개선
		주택시설 개선(11,280)	주거급여, 주거환경개선자금, 농촌주택개량자금지원 등
보완/사각지대 해소 (10억 초과) (131개)	721,427	보육교사 지원(194,878)	교사근무환경개선비, 교사겸직원장지원비, 보육돌봄서비스(어린이집운영지원)
		보육료 지원(92,446)	만3~5세누리과정지원, 만0~5세보육료지원사업
		장애활동지원 서비스 (75,262)	장애인활동지원
		생활비용 지원(32,522)	청소년한부모자립지원, 한부모가족 아동양육비지원, 생계급여
		의료비 지원(32,839)	의료급여본인부담금면제, 국가유공자의료급여증발급
보완/사각지대 해소 (10억 이하) (937개)	140,281	생활자금 대출(22,288)	버팀목전세자금대출, 저소득생업자금, 소상공인지원(융자)
		다문화/새터민 정착지원 (8,491)	다문화가족 지원사업, 다문화가족 방문교육 서비스
		수당 지원(4,810)	한부모가족 아동양육비지원, 장애인연금, 장애아동수당, 가정양육수당지원

※ 출처: 보건복지부 자료 바탕으로 재구성

11) 지난 8월, 정부는 중앙부처와 지방자치단체의 유사·중복되는 1496개 사회보장사업의 대대적인 정비를 추진한다고 밝혔다. 자치단체 사업의 경우 자치권 등 특수성을 감안해 △협의·권고를 통한 자율적 정비 △절감재원의 복지분야 재투자 유도 등 2가지 원칙을 가지고 정비에 나선다는 계획이다.

(1) 사회보장사업의 지역간 형평성 문제

중복사업 대상 선정 기준은 △중앙정부 사업과 동일한 목적의 현금성 급여 △맞춤형 급여체계 변경 이후 중복되는 경우 △법적 근거없는 사회보험 부담금 지원 △중앙정부 사업에 대한 보충적 성격 등이다. 이는 사회보장제도를 신설/변경 할 때의 협의조정 기준 과도 유사하다.

<표4> 유사중복 정비, 사회보장제도 신설변경의 기준

유사중복 정비 기준	사회보장제도 신설변경에 따른 협의조정 기준
<통폐합> 중앙정부 사업과 동일한 목적의 현금성 급여 - (중앙) 기초연금 (지자체) 장수수당 기초수급자 지원제도가 맞춤형 급여체계로 변경 ('15.7월)됨에 따라 중복될 수 있는 사업 - (중앙) 교육급여, 주거급여 (지자체) 저소득층 교육지원, 사랑의 집짓기 사업 등 법적 근거 없는 사회보험 부담금 지원사업 - (중앙) 국민건강보험, 노인장기요양보험 (지자체) 저소득층 국민건강보험료 지원, 노인장기요양 본인부담금 일부 지원 등 <개선> 중앙정부 사업에 대한 보충적인 성격의 지자체 사업 - (중앙) 노인돌봄사업 (지자체) 노인목욕서비스위생수당 등	(제도의 통일성 및 지역간 형평성) 전국적으로 적용되는 제도의 경우 제도의 취지에 반하거나, 지역간 형평성을 저해하는 추가급여 및 대상자 확대는 원칙적 불수용 (유사·중복·누락·편중의 기준) 동일 수급자(개인, 가구)를 위한 유사 성격의 급여는 원칙적으로 불수용 (사회보험제도) 법률에 근거하지 않는 5대 사회보험의 추가급여, 본인부담금 지원 등 지자체사업은 원칙적 불수용 (공공부조) 기초보장수급자의 추가 현금급여는 불수용하되, 현물급여는 제한적 수용 (사회서비스) 지자체가 급여 및 대상자 추가를 위한 사회서비스의 신설·변경 제도는 사안별로 수용 검토하되 급여추가보다는 사용자확대를 권고 (전달체계)에 미치는 영향) 기존전달체계를 우선 활용하되 부담을 최소화하는 방안 강구 (재정에 미치는 영향) 국가 재정에 영향을 미치는 경우 원칙적 불수용

일부 지자체에서 정부의 유사중복 사회보장사업 정비 지침에 반발하며 철회를 주장했다. 하지만 사회보장제도가 시행의 선·후에 따라 기존 제도는 그대로 두면서 신설/변경 사업만 제재한다면 형평성 문제가 발생할 수밖에 없다.

장수수당 신설은 정부에서 불수용 되었지만 현재 기초단체 71곳¹²⁾과 광역/기초 매칭 1

12) 경기 과천시, 군포시, 동두천시, 부천시, 성남시, 안산시, 안양시, 여주시, 연천군, 오산시, 용인시, 의정부시, 이천시, 파주시, 포천시, 화성시, 경남 거창군, 남해군, 산청군, 양산시, 의령군, 진주시, 창녕군, 창원시, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군, 경북 영주시, 부산 중구, 서울 용산구, 울산 남구, 북구, 울주군,

곳(강원도)에서 장수수당이 시행되고 있다. 노인장기요양보험료 지원도 신설사업으로는 불수용 결정이 내려졌는데 이미 기초단체 5곳¹³⁾과 광역/기초 매칭 3곳(광주, 부산, 인천)에서 지원되고 있다. 어르신 틀니, 보청기 사업 지원도 마찬가지다.

(2) 비효율성과 지방재정 열악 문제

저소득층, 노인/장애인, 다문화/조손/한부모 가정 등 지원이 절실한 사회의 약자층에 대한 사회안전망은 필요하다. 하지만 기존에 진행되는 중앙 사업과 중복된다면 재고·정비해야 한다. 정비대상으로 올랐던 유사/중복 1496개 사업 가운데 연간 예산 규모가 5억 원 이상인 사업이 283개인데 이 중 134개(47.3%) 사업이 복지 사각지대나 새로운 수혜자 발굴 및 지원 기능은 거의 없고, 중앙정부의 유사한 사회보장사업 대상자들에게 추가 비용이나 서비스를 자치단체 차원에서 다시 한 번 지원하는 수준이라는 전문가의 분석도 나왔다.¹⁴⁾

자치단체 재정여건이 넉넉지 않은 상황이면 더욱 그러하다. 살림이 열악한 처지에서의 비효율적 복지는 정작 필요한 복지의 지속가능성에 걸림돌로 작용한다. 17개 광역시도만 보더라도 유사중복 사업 수는 394개 총 예산은 3735억 원¹⁵⁾인데, 이들 광역시도 중 강원, 경북, 전남, 전북, 충남, 충북은 2015년도 기준으로 자체수입비로 복지예산도 충당하지 못하는 상황이다.

인천 옹진군, 전남 강진군, 광양시, 구례군, 무안군, 보성군, 순천시, 여수시, 영광군, 영암군, 장성군, 장흥군, 진도군, 화순군, 전북 남원시, 완주군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군, 충남 계룡시, 금산군, 당진시, 보령시, 부여군, 서산시, 아산시, 천안시, 청양군, 홍성군, 충북 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시, 청주시, 세종시

13) 경남 거창군, 인천 옹진군, 전북 군산시, 충남 청양군, 제주도

14) 서울여대 사회복지학과 정재훈 교수 분석결과, 동아일보 2015.9.30

15) 단독 사업 87개 834억 원, 매칭 사업 307개 2901억 원의 합산.

<표5> 광역시도 유사중복 사업 예산

구분	유사중복 사업					2015년도 재정현황		
지역	단독 사업		매칭 사업			재정 자립도	복지예산 /자체수입	인건비 /자체수입
	단독 사업수	총예산 (백만)	매칭 사업수	광역시도 지원예산 (백만)	총예산 (백만)			
서울특별시	1개	9,734	5개	21,741	22,866	82.7%	43%	6%
부산광역시	1개	10	15개	22,109	27,653	51.7%	74%	11%
대구광역시	8개	1,147	19개	14,472	18,279	47.7%	78%	13%
인천광역시	5개	5,042	23개	38,221	70,177	60.4%	62%	11%
광주광역시	2개	4,008	17개	11,021	14,049	43.8%	89%	16%
대전광역시	3개	241	16개	15,636	20,057	48.8%	84%	16%
울산광역시	9개	1,783	19개	9,880	18,662	63.1%	49%	10%
세종특별자치시	9개	3,039	0개	-	-	54.8%	41%	20%
경기도	0개	-	48개	54,447	4,625	53.6%	70%	8%
강원도	3개	133	20개	6,440	32,934	21%	127%	32%
충청북도	6개	2,396	18개	15,101	52,011	27.9%	120%	22%
충청남도	3개	573	25개	10,681	38,318	27.4%	110%	21%
전라북도	8개	19,545	9개	4,573	14,494	21.1%	167%	24%
전라남도	5개	444	10개	37,844	49,768	17.4%	171%	27%
경상북도	1개	439	36개	5,530	22,953	24.4%	125%	21%
경상남도	19개	34,312	22개	17,338	43,195	37.8%	91%	13%
제주특별자치도	4개	577	5개	5,101	5,101	35.9%	58%	36%
합계	87개	83,423	307개	290,135				

※ 출처: 보건복지부 자료 바탕으로 재구성, 재정고 홈페이지

4. 자치단체에게 재정의 책임 묻는 시스템 도입해야

사회보장위원회에 요청된 사회보장사업 수가 2015년에 폭증한 것은 2014년도 지방선거와 무관치 않다. 이때 선출된 자치단체장들의 의욕적인 사업 추진의 결과이다. 하지만 그저 의욕으로만 평가하기에는 지역살림이나 재정여건을 너무 고려하지 않아 자치단체장으로서 책무를 인지하고 있는지 의아스럽다. 떼쓰는 자가 중앙정부로부터 더 많은 보조금과 이전재원을 가져가는 지원구조가 그들을 마치 지역살림 무감각증에 빠지게 한 지도 모른다. 또는 마이너스 살림에 대해 자치단체장에게 책임을 묻는 시스템이 미비하기 때문이기도 하다.

그 동안 지방재정 위기를 초래한 원인은 익히 알려진 호화청사 신축, 지역축제 외에도 많다. 인천시의 아시안게임처럼 무리하게 추진된 세계대회, 거가대교나 대구와 광주의 순환도로와 같이 자치단체가 해마다 수백 억 원씩을 보전해야하는 민자사업들은 지방재정을 적자수렁으로 깊숙이 밀어 넣고 있다. 환호 속에 추진된 자치단체장의 선심성 사업이 허울만 남기고 결국 자치단체의 골칫거리로 전락한다. 특히 지방공기업은 자치단체장의 지역개발 공약 실천에 우회적 도구로 이용되고 있다.

한때 재정위기를 불러온 사업을 추진했던 전직 자치단체장이나 공무원에게 책임을 묻는 집단 움직임이 있었다. 2013년 용인시민들이 전-현직 시장과 공무원, 수요예측을 부풀린 연구원 등을 대상으로 1조 원대의 손해배상을 청구했다. 일명 선심성-한탕주의 ‘먹튀’에 대한 책임을 관련자들에게 묻는 것이다. 이 소송이 자치단체에서 벌어지는 수많은 선심-공약사업들에 대해 ‘경고성 도미노’를 불러오리라 기대한다.

지방재정 건전성에 적신호가 생기면서 자치단체 파산제 도입이 공론화되곤 했다. 민선 지방선거를 실시했던 김영삼정부 때도, 김대중-노무현정부에서도 거론됐지만 번번이 찬반양론으로 갈려 떠들다가 유야무야되고 말았다. 지방재정 위기가 벼랑 끝에 다다르니 다시 주목을 받는 듯하다.

자치단체 파산제는 재정을 방만하게 운영한 자치단체에 대해 예산편성권이나 자치권 등을 박탈하는 제도다. 용인시의 주민소송처럼 지방재정에 ‘책임’을 지우자는 취지다. 자치단체장의 선심잔치도, 중앙정부가 지방의 빈 공간 채워주기도 더 이상 지속돼서는 안 된다. 따라서 자치단체 파산제 도입은 지역살림을 되살리기 위한 시급한 처방전이다.

중앙정부는 자치단체든 필요한 계층을 대상으로 필요한 사회보장제도를 시행한다면 비판의 여지가 없다. 다만 ‘필요’의 기준에 대한 해석의 폭이 매우 넓다. 복지확대 찬성 쪽에서는 다수에게 많은 혜택이 가야 한다고 주장하지만, 같은 예산을 복지에 투입하더라도 혜택이 절실한 계층으로 지원이 한정되어야 한다는 의견이 훨씬 설득력 얻는다.

현재 일부 자치단체에서 정부의 유사·중복 사회보장사업 정비 지침에 반발하고 있지만, 신설·변경이든 유사·중복이든 복지는 1회적 현금성 지원은 자제하고, 기존의 기초연금/양육수당과 중복되지 않도록 하고, 자치단체 재정의 무리없이 지속적으로 지원 가능한 사업이어야 한다.

특히 전국 평균 재정자립도가 50%에서 정체되고 자체수입 비중이 늘지 않고 있다. 교부비율이 높은 지역에서 주민들의 복지혜택을 늘린다면, 국가 세금이 특정지역의 복지비로 흘러가 결국 자치단체 간 형평성 문제로 번지게 될 것이다. 일각에선 교부금으로 자치단체장이 선심 복지 잔치를 벌인다는 비판도 제기된다. 그리고 이미 장수수당이나 노인장기요양보험료 지급 등을 시행중인 곳도 있는데 어떤 자치단체가 후발로 이를 시행하려다 정부로부터 불수용 결정을 받으면 이 또한 문제이다.

복지확대로 숨 가쁘게 달려왔다면 이제는 숨 고르는 시간을 갖고 복지의 실효성을 점검해 비효율적 복지는 정비해야 한다. 복지지출로 아우성인 자치단체도 중앙과 유사중복되는 사업을 계속하는 것보다 그 재원을 보다 시급한 사업으로 이전하는 것이 바람직하다. ‘가랑비에 옷 젖는다’는 속담이 있다. 푼돈을 가벼이 여기고 쓰는 것이 습관이 되어 나중에 큰 돈을 쓰게 되는 사람을 일컫는 말이다. 청년수당도 당장 서울시 예산에 큰 부담이 안 되는 사업처럼 보이겠지만, 서울시 재정을 흔드는 단초가 될 수도 있다.

서울시 청년수당의 절차적 정당성 문제 -법적인 검토

황 성 욱

자유와통일을향한변호사연대 변호사

1. 서울시 청년수당에 대한 법적 공방 진행 경과

(배경) 2015. 11. 박원순 서울시장의 미취업 청년 3000명에게 월50만원씩 6개월간 지급한다는 청년활동지원사업을 발표하자, 보건복지부는 사회보장기본법에 따라 중앙정부와 협의, 조정을 거쳐야하는 문제임을 지적. 정부는 2015. 12. 1. 국무회의를 열어 지자체들이 사회보장기본법상 규정된 사회보장제도를 신설·변경할 때 정부와 협의·조정을 하지 않거나 그 결과를 따르지 않으면 지방교부세를 감액하도록 하는 내용의 지방교부세법 시행령 개정안을 처리.

가. 보건복지부의 서울시의회를 상대로 대법원에 제소

- 2015. 12. 22. 서울시의회는 청년수당과 관련한 예산(90억)이 포함된 박원순 서울시장의 제출한 2016년도 예산안 의결.
- 2015. 12. 30. 보건복지부는 지방자치법 제172조 제1항¹⁶⁾에 따라 서울시장 박원순에게 재의요구를 지시.
- 2016. 1. 6. 박원순 서울시장의 이에 불응하자, 보건복지부는 2016. 1. 14. 지방자치법 제172조 제7항¹⁷⁾에 따라 서울시의회를 상대로 대법원에 '예산안의결 무효확인'의 소'

16) 제172조(지방의회 의결의 재의와 제소) ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

17) ⑦ 제1항에 따라 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장

및 ‘예산안 집행정지신청’을 제기

나. 서울시의 국가를 상대로 권한쟁의심판을 헌법재판소에 제기

- 2015. 12. 27. 서울시가 사회보장기본법 상의 협의·조정 결과에 따르지 않는 경우 지방교부세를 감액하도록 규정한 '지방교부세법 시행령'에 대해 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구
- 2016. 1. 12. 서울시는 보건복지부에 협의 요청서를 제출

2. 보건복지부와 서울시의 법률적 주장의 근거

사회보장기본법

제26조 ① 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.

② 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.

③ 제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다.

④ 보건복지부장관은 사회보장급여 관련 업무에 공통적으로 적용되는 기준을 마련할 수 있다.

지방재정법

제3조 ① : 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

제36조① : 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위 내에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.

- (1) 서울시 주장: 재의 요구를 지시하는 것은 「주민복리에 관한 사무」를 사실상 중앙정부에서 통제하겠다는 발상으로 지방자치를 옥죄고, 지방자치권을 본질적으로 침해하는 것
- (2) 보건복지부 주장: 서울시의 청년활동지원 사업은 사회보장사업에 해당하므로 사회보장기본법 제26조제2항에 따라 보건복지부장관과 사전협의를 이행해야 한다.

3. 법적인 검토

관이나 시·도지사는 제1항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

가. 지방자치의 본질

보건복지부장관의 재의요구가 서울시에서 말하는 것처럼 지방자치권을 본질적으로 침해하는 것인가. 서울시가 장관의 재의요구에 대해서 지방자치권을 본질적으로 침해한다고 주장하는 것은 지방자치제도의 본질에 대한 오해이다.

우리 헌법은 제117조 제1항에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’라고 규정하고 있는데, 주민의 복리에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하면서도 그것은 법령의 범위 안에서만 이루어질 수 있다고 규정하고 있다. 주민의 복리에 관한 사무도 결국 지방의회의 조례에 따라 이루어질 수 밖에 없고 결국 조례는 상위법인 법령을 벗어날 수 없기 때문이다.

이 때문에 지방자치의 본질에 대해서, 지방자치는 지방자치단체의 자연권이라는 고유권설, 지방자치단체가 개인이 갖는 기본권과 유사한 권리를 갖는다는 신고유권설¹⁸⁾이 학설로 주장되고 있지만, 우리는 헌법 제117조에 따라 지방자치권은 국가로부터 나온다는 자치위임설이 통설이다.

그러므로 지방자치단체의 사무(특히 고유사무)라 할지라도 국가의 정책에 반하거나 정책목표에 어긋나는 일을 처리할 수는 없다고 할 것이다.

나. 보건복지부 장관의 재의 요구 및 제소에 대하여

위에서 보았듯이, 지방자치사무에 속하더라도 국가목표와 국정목표에 어긋나는 정책을 수립, 집행할 수는 없기 때문에 주무부장관에게 지방자치단체장에 대한 통제권을 인정하게 되는데 그것이 바로 위에서 언급한 지방자치법 제172조 제1항이다. 즉 공익을 현저히 해치는 경우와 법령에 위반되는 경우에 지방의회에 재의를 요구하라고 지방자치단체장에게 요구할 수 있다.

청년수당과 관련하여 서울시장이 보건복지부 장관의 재의요구를 거부한 경우처럼, 지방자치단체장이 국가기관인 주무주장관의 명령을 거부하면 국가목표와 국정목표의 통일적 집행을 위해 다시금 주무부장관의 지방의회 즉 서울시의회에 대한 통제권이 인정되는데

18) 일본의 경우에는 신고유권설이 지배적 견해인데, 그 이유는 일본 헌법 제95조가 ‘하나의 지방공공단체만에 적용되는 특별법은, ...그 지방공공단체의 주민투표에 있어서 그 과반수의 동의를 얻지 아니하면 국회는 이것을 개정할 수 없다’라고 규정하고 있기 때문이다. 그러나 우리는 우리의 지방자치를 이렇게 해석할 근거가 없다.

이것이 바로 동법 제172조 제7항이다.

다만, 지방의회의 주민대표성을 고려하여 지방자치단체장과 달리 법령에 위반되는 경우에 한한다. 그러나 여기서 잊지 말아야 할 것은 지방의회가 주민대표성이 있다하더라도 위에서 언급한 자치위임설에 따라 지방의회의 법적 성격은 행정기관이라는 것이다. 따라서 지방의회가 주민 복리에 관해 자주적, 민주적으로 의결하였다고 하여 국회와 같은 지위를 부여받을 수는 없다.

다. 청년수당의 법적성격(이하 2015. 12. 3. 보건복지부 보도자료)

서울시 청년활동지원사업은 문헌해석상 헌법 제34조제2항에 따른 현대 사회의복지국가 이념을 매우 포괄적으로 규정하고 있는 “사회보장” 개념에 포섭되는 사업이며 특히 사회보장의 개념이 점점 확대되고 있다는 점을 감안할 때 사회보장기본법 상의 사회보장제도를 ‘협약의 복지제도’로 축소하여 이해하는 것은 타당하지 않다.¹⁹⁾

사회보장기본법 제3조제1호에서 “사회보장”을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다”고 규정하고 있는데, 해당사업은 청년의 역량 개발, 사회참여 지원 등을 지원하고자 하는 것으로, 이는 동조 제3조 제4호가 정의하고 있는 “사회서비스”의 정의인 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”에 정확히 부합한다.

아울러 공모방식, 선별적 지원 등 사업의 수행방식이나 형태에 의하여 협의대상을 판단할 경우, 내용상 사회보장에 해당하더라도 사업의 수행방식 또는 형태를 변형하여 협의제도를 회피할 가능성이 있어, 협의대상 여부는 사업 수행방식이나 형태가 아닌 사업내용의 본질이 사회보장인지에 따라 판단해야 한다.

4. 결론

서울시는 청년수당의 지급여부는 당초 사회보장기본법상의 협의대상이 아니라고 하였다. 그런데 지난 1. 12. 보건복지부와 협의에 나서겠다면서 협의요청서를 제출했다. 이는 스

19) 헌법 제34조 제2항 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다

스로의 주장과 모순된 것으로 서울시가 중앙정부와 협의 절차를 어겼다는 것을 서울시 스스로가 인정한 것이다.

한편, 보건복지부 장관의 서울시장에 대한 재의요구는 행정법상 '처분'에 해당되기 때문에 정말로 재의요구가 부당했다고 판단하였다면, 보건복지부 장관이 서울시의회를 상대로 대법원에 낸 예산안 의결 무효확인의 소송에 보조참가할 것이 아니라, 보건복지부 장관의 재의요구를 대상으로 행정법원에 재의요구 취소소송을 제기했어야 했다.

협의절차를 스스로 개시할 정도로 법절차를 이미 인정하였다면, 중앙정부와 서울시 간의 법정다툼을 초래하는 상황을 만들어 국민을 피곤하게 할 것이 아니라, 중앙정부와 제대로 된 법적 절차를 거치는 것이 바람직한 지방행정일 것이다. 총선을 앞두고 급하게 진행한다는 오해를 살 이유도 없었다.

2016년도 서울시 전체 예산 27조 5,035억원을 의결하는 것에 슬쩍 청년수당 90억 원을 끼워 넣어 전체 예산에 대한 의결을 무효화할 수 있는 상황까지 초래하는 이유는 무엇인가.

[토론문 ③]

청년일자리 정책과 청년수당 정책의 미스매치

백 경 훈

청년이여는미래 대표

2016년 2월 청년실업률은 역대 최고치를 경신했습니다. 며칠 전 발표한 3월 실업률 또한 동월 대비 역대 최고라고 합니다. 마른 수건에 물 짜내듯 온 나라가 청년일자리 만들자 나서고 있지만, 2016년 4월 현재 달라진 것은 아무 것도 없습니다. 헬조선, 흙수저, N포 세대라는 표현이 과하다 싶기도 하지만 청년들의 자립이 쉽지 않은 것은 사실입니다. 정부나 지자체에서 진행하는 정책들이 없는 것도 아닙니다. 정책 이름으로만 발표문을 뿜 뿜이 채울 수 있을 정도로 많습니다. 하지만 그 양만큼 질적으로 얼마나 실효성이 있느냐 하는 것에는 의문을 가질 수밖에 없습니다.

저성장이 일반화되었습니다. 일자리는 그대로이거나 오히려 줄어드는데 비슷한 대학 졸업장을 가진 청년들은 해마다 몇 십 만 명씩 사회에 나옵니다. 청년실업의 근본 원인이 무엇일까요. 쉽게 이야기해서 갈만한 일자리가 없습니다. 여기서 우려스러운 것은 최근 이어진 청년정책들이 ‘일자리 창출’보다는 ‘안전망 마련’에 집중되어 있다는 것입니다. 청년 안전망도 일자리 창출이 있을 때 의미를 찾을 수 있습니다. 청년들에 대한 관심과 이를 정책화 하는 것은 참 고마워할 일이지만, 이러한 관심이 눈 먼 정책만 만들고 있는 것은 아닌지 걱정이 됩니다. 일자리 정책은 수없이 많지만, 일자리를 만드는 정책은 보이지 않습니다.

이 논의의 핵심에 있는 것이 바로 서울시에서 진행하는 ‘청년수당’입니다. 서울시가 7월부터 미취업 청년 3,000명에게 1인당 최대 300만원을 지급하는 청년수당 정책을 강행하기로 했습니다. 한 해 90억 원, 부대비용까지 5년간 500억 원이 소요되는 사업입니다. 청년들에게 관심 갖고 어떤 방식으로든 지원해주려고 하는 노력 자체는 참 고마운 일입니다. 박원순 시장처럼 청년들에게 관심 갖는 정치인도 드물기는 합니다. 하지만 그 내용과 진행하는 과정을 보고 있자면 그 진정성과 실효성에 의문을 가질 수밖에 없습니다.

1. 청년수당이 차라리 청년빈곤층을 위한 정책이라면 좋겠습니다.

청년수당의 대상은 본래 ‘중위소득 60% 이하’에 해당하는 청년들에게만 지원 자격을 부여(2015년 발표)하려 했으나, 최근 발표에서는 일단 제한을 두지 않고 누구나 신청할 수 있도록 했습니다. ‘가구 소득, 부양가족 수, 미취업 기간 등 경제·사회적 조건으로 1차 정

량 평가’, ‘2차 정성 평가에선 사회활동참여의지와 진로계획 구체성 등을 검토해 선발’한다고 합니다.

현재 논의되는 ‘청년수당’ 자체를 생각하지 않고, 취업기회 마련과 생계가 어려운 청년빈곤층을 대상으로 하는 공공부조형 사업이라면 충분히 검토해볼 수 있다고 봅니다. 하지만 청년수당 정책을 자세히 들여다보면 신청 자체에 제한이 없으며 ‘공공·사회 활동 계획서를 받아 심사를 통과’하면 지급하는 방식입니다. 저소득층 청년들을 위한 정책으로 시작했지만, 갈수록 과연 누구를 위한 정책인지 사실 잘 모르겠습니다. 결국은 청년수당을 받기 위해 청년들은 기획안을 써야 하고 심사를 받아야 합니다. 청년빈곤층을 위한 정책이라 보기 어려운 이 청년수당이 입맛에 맞는 사람을 뽑기 위한 것은 아닌지 의문을 가지게 되는 대목입니다.

불특정다수가 낸 세금을 무상으로 특정인에게 지급하는 것이 공정한 정책인지 모르겠습니다. 심사를 통해 뽑힌 3,000명의 청년들이 받을 한 달 50만원이라는 돈은 그들보다 어렵게 생계를 꾸려가는 사람들이 낸 세금일 수 있습니다. 이러한 불공정함은 우리사회의 충분한 논의와 합의가 필요한 사항입니다. 청년(만 19~29세)이 아닌 사람들에게 또한 역차별이 아닐까요. 여전히 우리 사회에는 상당수의 생활보호대상자와 노약자들이 존재합니다. 가장 왕성한 생산력을 가진 시기의 청년들에게 세금을 몰아주는 것이 공정한 것인가. 분명히 따져봐야 합니다.

박원순 시장은 총선을 앞두고 청년수당을 강행하겠다는 발표를 합니다. 왜 선거를 앞두고 법정공방 중이고 사회적 논의도 덜 된 정책을 무리하게 강행한다 했을까. 저소득층 3,000명에게 지급한다는 이 정책을 이리도 요란하게 지급해야만 했나. 박원순 시장 책상에 쌓인 서류더미 만큼이나, 또 하나의 뽐내기 행정이란 생각이 드는 이유입니다.

2. 청년수당이 일자리를 만들 수 없다는 것은 너무나 명백합니다.

청년수당은 지역 간 역차별의 요소도 가지고 있습니다. 좋은 일자리는 이미 레드오션입니다. 안타깝게도 이미 기성세대 중심으로 짜여진 일자리 시장 안에서 정규직에 좋은 일자리는 이미 아버지와 삼촌 세대의 자리입니다. 더구나 정년연장까지 등에 업어 청년들의 취업문은 갈수록 좁아집니다. 이 와중에 얼마 안 되는 갈만한 일자리는 전국에 수많은 청년들의 ‘워너비’입니다. 지방에 있는 청년들도 크게 다르지 않은 상황 속에서 서울에 있는 청년들에게만 이러한 기회를 제공하는 것은 또 다른 차별과 갈등의 씨앗을 뿌리는 일입니다.

누차 강조하지만 청년실업의 근본 원인은 ‘갈만한 일자리 자체가 없다’는 것입니다. 일자리는 그대로이거나 오히려 주는데 비슷한 대학 졸업장을 가진 청년들은 해마다 몇 십 만 명씩 사회에 나옵니다. 정부나 지자체에서 진행하는 청년정책은 일자리 만들기에 방향을

두어야 합니다. 노동시장 활력을 기반으로 일자리를 창출하겠다는 정책과 함께 사회안전망을 함께 추진해 나가려는 의지 자체는 환영입니다. 하지만 최근 ‘청년정책’이라 이름 붙여진 정책들이 ‘일자리 창출’없이 ‘청년안전망’에만 포커스를 두고 있고, 여기에 대표적인 정책이 청년수당 이라는 것입니다.

결국 일자리는 기업에서 나옵니다. 정부·지자체의 역할은 기업과 경제활동이 원활하게 돌아갈 수 있는 제도와 환경을 제공하는 것입니다. 정부가 직접 만드는 일자리 수에도 한계가 있습니다. 공공일자리는 결국 우리 가족들이 어렵게 낸 세금으로 이루어집니다. 단기간의 눈에 보이는 효과만 바라고 무얼 더 줄까를 경쟁하지 말고, 기업과 근로자들이 넘쳐나는 다른 나라 도시들과 경쟁했으면 합니다. 청년들에게 필요한건 오늘의 용돈보다 내일의 일자리 입니다. 요란해도 좋으니 생색내기 말고, '일자리를 만들기 위한 방향으로' 노력이든 논쟁이든 많이 좀 했으면 합니다. '일자리 만들기' 없이 수당을 주겠다는 이야기만 하니 포퓰리즘이라는 지적도 피할 수 없는 것입니다.

서울시의 청년수당은 프랑스의 알로카시옹(18~26세 현금수당 지급)을 벤치마킹 하고 있습니다. 청년실업률이 25%를 넘으며 IS보다 청년실업이 더 무섭다는 프랑스에게서 우리가 무엇을 배울 수 있을지 의문입니다. 이는 '현금복지'를 지양하고 '일하는 복지'로 돌아선 북유럽의 상황만 봐도 우리가 무엇을 벤치마킹해야하는지 어렵지 않게 알 수 있습니다.

3. 청년수당, 또 다른 무상복지의 서막

전국별로 고용센터가 존재합니다. 서울 고용센터에만 가도 청년들은 자신의 현 상황을 진단받고, 일을 찾을 수 있도록 상담 받을 수 있습니다. 저소득층, 니트족을 위한 정책은 이런 식이 되어야 하지 않을까요. 이것만 강화해도 청년수당보다 몇 배의 효과를 가져올 수 있다 생각합니다. 청년수당은 안 그래도 긴 취업 소요시간을 늘릴 가능성이 크다는 것을 부정할 수는 없을 것입니다. 일자리는 늘지 않고 취업 소요시간만 늘리는 정책은 청년들의 현실을 변화시킬 수 없습니다. 청년들의 취업 소요시간을 최대한 줄이는 방향에서의 정책 수립이 이루어져야 합니다. 이는 청년 당사자들의 문제이기도 하지만, 생산인구 감소와 잠재성장을 하락을 대비해야만 하는 모두의 당면한 과제입니다. 급하지만 긴 호흡으로 내다봐야 합니다. 단기간에 효과를 내고 싶을 것입니다. 하지만 적어도 5~10년 정도는 내다보고 대안을 수립해야 근본적인 변화를 기대할 수 있을 것입니다.

마지막으로 걱정되는 것은 청년수당이 또 다른 무상복지의 서막이 될 수 있다는 우려입니다. 야당에서 앞 다투어 내놓은 이번 총선 '청년수당' 정책만 봐도 어렵지 않게 알 수 있습니다. 서울시 일부 정책이다 할 수도 있겠지만 한 번 시작되면 멈출 수 없고, 누구나 그 혜택을 누리고 싶어 할 것입니다. 장년수당, 백세수당, 엄마수당, 아빠수당이 나오지 말란 법이 어디 있을까요.

박원순 시장에게, 그리고 20대 국회를 이끌어갈 분들에게 바랍니다. 역대 최악의 실업률 속에서도 두 발 굳건히 딛고 미래를 꿈꾸며 살아가는 청년들이 있습니다. 단기적이고 눈에 보이는 효과를 내는 정책도 좋지만, 미래를 끌어갈 청년들에게 빛과 부담이 되지 않는 중장기적인 플랜과 실행을 간절히 바랍니다.

[토론문 ④]

청년이 바라보는 청년수당 정책

박 동 우

前 지방의정모니터단 단장/카이스트 대학원생

청년실업률 역대 최고치인 12.3%, 2016년을 살아가고 있는 것이 우리 대한민국 청년들의 현실이다. 초중고 12년을 지나 어렵게 수능을 치면 다시 학점관리, 스펙관리에 대외 활동, 어학성적, 해외연수, 인턴 등 견잡을 수 없이 많은 난관들이 청년들을 기다리고 있다. 5대 스펙, 7대 스펙 등의 단어들이 공공연하게 나돌고, 이제는 대학교가 학문의 요람이 아닌 취업사관학교가 되어가고 있다는 말이 나오기도 하고, 고시나 각종 전문자격증 시험에 사람이 필요이상으로 몰리는 일은 일상처럼 벌어진다. 그만큼 청년일자리 문제는 우리 사회가 당면한 현실이고 반드시 풀어나가야 할 숙제이다.

이러한 배경에서 청년들을 돕고자 나온 것이 서울시와 성남시의 청년배당과 청년수당정책이라고 우리 청년들은 이해하고 있다. 국가장학금이나 학자금대출로 등록금을 겨우 해결한다 하더라도 생활비가 필요하기 마련이고, 대학 졸업이 다가오면 대출이자와 생활비를 벌면서 취업을 함께 준비하기란 여간 쉬운 일이 아니기 때문이다. 만약 정부나 지자체에서 어느 정도의 돈을 지원해준다면, 취업을 준비하는 입장에서 생활비의 걱정을 덜면서 본인 스스로 해야 할 일을 수월하게 할 수 있다는 것이 정책을 설계한 성남시나 서울시의 생각일 것이다. 서울시의 경우엔 매달 현금 50만원을 주는 것인데, 청년들 입장에서 상당시간을 카페 알바 혹은 학원알바를 해야 이만큼의 돈을 받을 수 있으므로 청년들에게 그 금액 만큼의 시간을 벌어주겠다는 것이다.

이러한 이야기를 얼핏 들으면 꽤나 그럴 듯 하다고 느낄 수 있지만, 이번 토론회를 준비하면서 주변의 많은 취업준비생 및 청년들, 즉 청년일자리 문제의 현실을 온몸으로 맞닥뜨리고 있는 사람들의 이야기를 들으면서 느낀 것은 생각보다 많은 청년들이 이번 서울시의 청년수당정책을 환영하기보다 문제의식을 많이 느끼고 있다는 것이다.

첫째로는 수혜 대상에 관한 문제가 있다. 성남시의 청년배당정책의 경우, 만 24세인 청년들에게 분기별로 12만 5천원을 지급하고 있다. 하지만 취업을 준비하는 청년들은 적게는 19살부터 많게는 30대까지 있다. 더군다나 만 24세란 나이는 남성의 경우 군대를 다녀오고 한창 학교에서 공부를 하고 있을 나이이지, 취업준비 때문에 당장의 도움이 필요

한 나이가 아니다. 소득분위에 따라 차등적으로 지급되는 것이 아니고, 취업준비를 하거나 여러 가지 사회참여를 하는데 있어 이 돈이 꼭 필요한지에 따라 주는 것도 아니다. 그저 만 24세라면 누구나 주기 때문에 굳이 그 돈이 필요 없는 사람들에게 까지 돈을 준다. 이렇게 되면 성남시에서 원하는 방향으로 청년들이 정말 본인들이 취업준비나 사회생활에 있어 꼭 필요한 곳에 그 돈을 쓰는 것이 아니라 유흥이나 기타 잡다한 것에 돈을 쓸 수도 있고 이를 제지할 방법은 전혀 없다. 실제로, 중고물품을 사고파는 사이트에서 성남시에서 청년배당으로 제공하는 상품권이 공공연하게 사고팔려 SNS 상에서 이를 “청년로또”라는 이름으로 부르기도 했다.

이번 서울시의 청년수당의 경우엔, 성남시처럼 하나의 나이에 국한하지 않고 만 19세 ~ 만 29세로 나이의 범위를 넓혔지만 여전히 소득분위를 고려하지 않을 뿐 아니라 실제 취업준비활동을 하고 있는 사람뿐 아니라 휴학생이나 재수생 등 어느 누구든지 신청할 수 있게끔 해놓아 꼭 필요하지 않은 사람들이 이 혜택을 가져가게 될 수도 있다. 서울시에서 비록 장기 미취업자나 저소득층을 우선적으로 선발하겠다고 밝혔지만, 공시된 정보 하에서는 누구나 이 혜택을 가져갈 수 있다는 점에서 청년들의 시선은 곱지만은 않을 것이다. 또한 수혜를 받는 사람이 ‘서울특별시에 거주하는’ 3000명에 불과하다는 점도 문제이다. 통계청(2016.2)에 따르면 일반 대학 졸업생 출신 중 비경제활동인구는 239만 7천 명이고, 구직활동을 하고 있어도 일자리를 찾지 못한 대졸 이상의 실업자 수는 42만 5천 명이다. 이 중 최소 절반 이상은 서울에 거주하고 있을 것으로 추정되는데, 이 가운데 극히 일부인 3천명만이 수혜를 보는 정책이 어떠한 효과가 있을지 의문이다. ‘삼성고사’라 불리는 SSAT시험도 10만명이 넘게 본다는 것을 고려하면 고작 3000명의 청년들에게 매달 50만원씩 주어 청년들의 사회참여를 돕겠다는 서울시의 이야기가 어찌하면 실효성도 없는 정책을 통해 청년들의 인기를 어떻게든 얻으려는 수작이 아닌가하는 생각마저 든다. 오히려 이 정책은 혜택 받지 못한 청년들을 역차별하는 것일 수 있고, 상대적 박탈감 또한 느끼게 할 수 있다. 이는 형평성의 문제로 까지 이어질 수 있는데, 취업 시장에서 같은 자리를 놓고 경쟁하는 청년들 중 선택받은 일부에게 서울시가 나서서 유리한 위치에 서게 만들어주는 꼴이 될 수도 있다.

둘째로는 실효성에 관한 문제다. 과연 청년들에게 현금 50만원을 그대로 주는 서울시의 청년수당정책이 청년들의 사회참여를 독려하고 청년일자리 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있을 것인가에 관해서는 상당한 회의감이 있다. 먼저 주변의 취업준비생들에게 “지자체에서 당신에게 50만원을 취업지원금 명목으로 준다고 하고 그 내역을 따로 밝히지 않아도 된다고 했을 때 어떻게 하겠는가?” 라고 물었을 때 50만원 전부를 정책 설계자가 원하는 방향으로 쓴다고 당당하게 이야기 할 수 있는 청년은 한 명도 없었다. “만약 그러한 기회가 있다면 되든 안 되든 한 번 신청해보겠다. 공짜 돈을 마다할 사람이 누가 있겠느냐” 라는 답변까지도 이야기했던 사람이 있다.

즉 감시와 견제 없는 현금 50만원은 그 돈이 꼭 필요한 사람 이외에도 굳이 필요 없는 사람도 탐낼 만한 것이기 때문에 앞에서 말한 수혜 대상이 왜곡될 가능성을 높일 수 있다. 또한, 이 감시 없는 50만원이 “세금낭비인 것 같아 불쾌하다.”는 의견도 있었다. 청년들 또한 일부는 이미 세금을 내고 있거나 혹은 세금을 낼 예정인 사람들인데, 이들이 지금 내고 있거나 낼 세금이 어떻게 쓰이는 지도 모를 정책을 위해 쓰인다는 점이 불쾌하다는 이야기였다. 서울시는 이러한 우려에 “이번 정책은 상호신뢰를 바탕으로 한다.”는 의견을 피력할 뿐이었는데, 투명한 세입과 세출을 그렇게 부르짖던 박원순 서울시장의 시민이 낸 혈세를 “상호신뢰”를 바탕으로 이렇게 껌껌하게 사용할 수 있다는 것이 놀라울 따름이다.

만약 서울시가 정책의 목표수혜대상인 “사회참여의지가 있는 미취업 청년”에게 보다 실질적인 도움을 혈세의 낭비 없이 효율적으로 주고 싶었다면 현금을 직접 청년들에게 주어주는 것 보다 취업을 준비하거나 사회참여의지가 있는 청년들을 잘 파악하여 꼭 필요한 부분에 직접적인 보조를 해주는 것이 나을 것이다. 예를 들어 자격증 시험을 볼 때 그 금액을 보조해주는 ‘자격증시험 지원제도’는 이미 몇몇 대학에서 시행하고 있는데, 실제로 반응이 굉장히 좋아 항상 제공하는 수량보다 더 많은 사람이 신청하는 것이 일반적이다. 또한 ‘열린옷장’이라는 비영리단체에서 제공하는 양복대여서비스의 경우, 비싼 양복을 구입할 수 없는 청년들이 매우 적은 비용으로 대여를 할 수 있어 반응이 매우 좋다. 청년수당정책을 추진할 세금으로 이렇게 청년들이 사회참여활동을 수행함에 있어 반드시 필요한 서비스를 제공하는 방향으로 바뀌는 것이 청년의 사회참여를 독려하는 훨씬 더 좋은 정책이 될 것이다.

세 번째는 정책의 상징성에 관한 문제이다. 최근 SNS에서 유행하고 있는 단어인 ‘헬조선’은 청년일자리 문제와도 깊은 관계가 있는 단어이다. 취업이 마음먹은대로 잘 안되거나 이를 준비하는 과정이 힘들 때, 혹은 삶이 팍팍해질 때, 즉 본인의 힘든 상황을 이야기할 때 청년들은 이 단어를 곧잘 쓰곤 한다. 하지만 다른 한편으로는 이러한 자신의 상황을 극복하려는 의지와 그에 따른 행동이 중요하다는 것 또한 우리 청년들은 잘 알고 있다. 단돈 몇 만원을 벌기 위해 하루 이틀 동안 알바를 뛰어 돈을 버는 일은 힘들지만 땀의 가치를 알게 해주는 일이기도 하다. 그러한 상황 속에서 1달에 50만원이라는 돈을 국가에서 주는 일은 만약 모든 청년들에게 주는 것이라면 기꺼이 환영할 일이지만, 구직활동을 하는 전체 청년의 1%도 안 되는 사람들이 받는 것이라면 나머지 99%의 땀과 열정, 그리고 의지를 한꺼번에 꺾는 일일 것이다.

정책을 설계하는 입장에서는 사회참여의지를 가졌지만 환경이 여의치 않은 사람들을 도

우려고 이 정책을 설계했겠지만 정작 그것을 받아들이는 청년들의 입장에서 '선택받은' 몇 명의 청년들이 내가 몇 십 시간을 힘들게 번 돈을 아무 노력도 들이지 않고 한 번에 받는 것을 보면서 오히려 강한 사회참여의지를 가진 사람들에게 무기력함을 느낄 것이다. 이 점이 스스로 생계를 유지할 수 없는 노약자나 생활보호대상자들을 지원하는 정책과 구직을 준비하는 청년을 지원하는 정책이 달라야 할 본질적인 이유다. 월 50만원이라면 청년들이 스스로 벌어서 쓰게끔 해주는 것이 정의로운 일일 것이기 때문이다.

그렇다고 청년 일자리 문제를 수수방관해야 한다는 것이 아니다. 당연히 지금과 같은 대한민국의 현실 속에서 청년들이 미래세대로서 잘 될 수 있도록 국가가 나서서 도와주어야 할 것이다. 내가 이야기 하고 싶은 것은, 청년일자리 문제를 해결하기 위해 정부나 지자체가 나서서 해야 할 일은 새로운 일자리를 창출하고, 각종 직업교육이나 취업준비 서비스를 제공하는 일이지 청년들에게 용돈을 무상으로 쥐어주는 일이 아니라는 것이다.

정부에서 현금 50만원을 준다는 데 그것을 마다할 수 있는 청년들은 많지 않다. 하지만 이 돈을 극소수의 누군가만 받는다면 정책의 효율성은 떨어지고 국민이 낸 세금만 낭비할 뿐이다. 사실 이번 박원순 서울시장의 청년수당정책 발표를 보면서 대한민국의 청년 중 한 사람으로서 분노하지 않을 수 없었다. 무상정책들은 한 번 시행하면 줄이기가 매우 힘들고, 장기적으로 늘려나갈 수 밖에 없다. 그것에 필요한 재원은 앞으로 우리 청년들이 내야 할 세금으로 이루어질 것이기 때문에 3000명의 사람이 지금 50만원을 받아 행복해 할지 몰라도, 나중에 이 정책이 시행되고 확대됨에 따라 부담을 져야 하는 것은 우리 청년 전체가 부담해야 할 것이다. 결국 이번 정책은 진정으로 청년들을 위한 정책이 아니라 월세 90억 원으로 인기를 얻으려는 포퓰리즘 정책에 지나지 않는다는 생각을 지울 수 없다. 더군다나 대법원에 계류 중인 상황에서 4.16 총선 이틀 전에 이 정책을 강행하겠다고 밝힌 것을 보면 그 목적이 '청년'에게 가있지 않다는 것은 더 명백해진다.

박원순 서울시장은 이러한 정책을 추진하면서 자신을 '청년을 걱정하고 청년을 보살피는' 정치인으로 포장하여 인기를 얻을 수 있을 것이라 생각하면 큰 오산이다. 청년일자리 문제에 근본적인 해결책 없이 청년들에게 돈 몇 푼 쥐어준다고 청년들이 두 팔 벌려 환영한다고 생각했다면 그것 역시 오산이다. 앞서 말했듯이 이 정책은 결국 장기적으로 청년들에게 무거운 짐을 떠넘기는 것이고, 그 공은 박원순 서울시장 본인이 챙길 것이라는 걸 우리 청년들은 안다. 우리 청년들은 더 이상 바보가 아니다.

<MEMO>

[illegible]

<MEMO>

[illegible]

<MEMO>

[illegible]



서울시 중구 세종대로 14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>