

‘청년수당’과 ‘청년배당’은 ‘청년포퓰리즘’인가?

정재철 연구위원(사회정책 박사)

청년정책이 ‘포퓰리즘’ 논란에 휩싸였다. 그 시작은 이재명 성남시장이 제안한 성남시 청년들에게 월 8만원의 ‘청년배당’이었지만 박원순 서울시장이 학생도 직장인도 아닌 이른바 ‘사회 밖 청년들’에게 매달 50만원의 활동비를 주는 ‘청년수당’을 발표하면서 ‘청년 포퓰리즘’ 비판이 보수는 물론 진보의 일부에까지 번지기 시작했다. 그러나 이러한 비판은 ‘청년배당’과 ‘청년수당’의 목적과 대상, 기대효과 등을 면밀히 검토하지 않은 조급한 평가며 복지 인프라에 대한 투자가 아닌 수당이란 형태의 현금지급에 대한 거부감, 노동(고용)과의 연계와 활동과의 연계 간의 혼동 등이 낳은 과녁을 벗어난 비판이며 과장된 비판들도 적지 않다.

본고에서는 포퓰리즘 논란의 정중앙을 겨냥하기 보다는 서울시의 청년수당과 성남시의 청년배당을 비교하여 각각의 장단점으로 논하고 특징 등에 대해 코멘트하고 시사점을 간단히 정리한다.

I. 서울시 ‘청년수당’과 성남시 ‘청년배당’의 비교

□ 사업목적 및 대상자

- 서울시의 청년수당의 목적은 청년니트¹⁾(NEET·Not in Education, Employment or Training)의 좌절감을 극복하고 도전정신을 고취하여 사회참가를 독려하기 위한 것으로 취업자도 아니고 학생도 아닌 ‘사회 밖의 청년’을 대상으로 한 ‘사회참가수당’에 가까움
- 즉, 주 타겟층은 구직활동을 미루거나 단념한 非구직 청년니트의 ‘구직활동’을 포함한 ‘사회활동’을 지원하는 것으로 비구직 청년니트며 이들을 위한 ‘햇빛정책’의 일환으로 청년수당을 도입하려는 것임

1) ‘청년 니트족’이란 만 15세 이상 생산가능 인구 중에서 적극적인 구직활동을 하지 않아 통계상의 실업자에는 해당하지 않지만 ‘취업준비’, ‘구직단념’, ‘그냥 쉬었음’ 등의 상태에서 노동시장 주변에 머무는 비경제활동 인구가 광범위하게 존재. 사실 청년니트의 정의나 해석이 연구자별로 차이가 있고 청년 개개인의 명확한 구직의사나 구직노력, 취업애로에 대한 체감 등이 주관적이기 때문에 실제 수치마다 편차가 존재

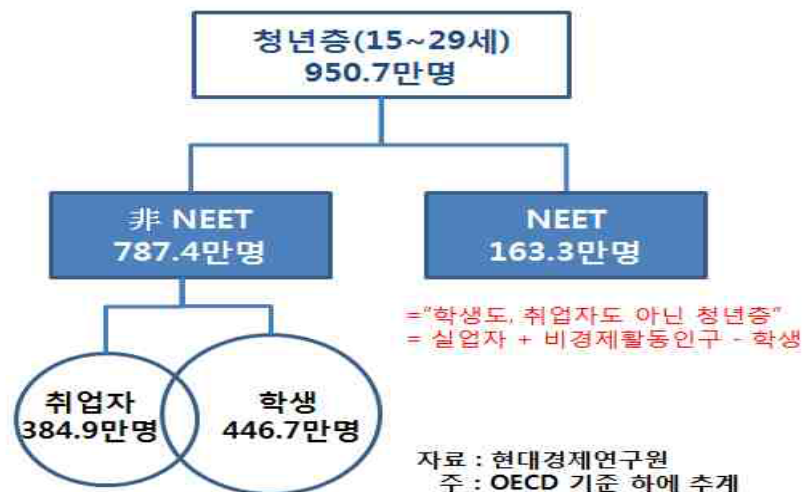
- 따라서 일부에서 보도되는 것처럼 ‘구직활동을 위한 수당’과는 성격이 다르고 ‘일자리 창출정책’은 더더욱 아니며 일부 지적처럼 ‘한국형 실업부조제도’가 될지 어떨지 현단계에서는 판단하기 어려움. 따라서 이러한 근거로 ‘포퓰리즘’이라 비판하는 것은 과녁을 잘못 겨냥한 셈이 됨

<표> 서울시 청년수당과 성남시 청년배당의 비교

	서울시 청년수당	성남시 청년배당
① 목적	사회참여 기회를 제공을 통한 청년의 자존감 회복	청년의 인간다운 생활보장
② 대상	청년 니트(非구직 청년 니트) (서울시 거주 만19~29세로 일할 의지가 없고 직업훈련도 받지 않는 ‘니트족’, 졸업유예자, 불안정노동자 등 ‘사회 밖 청년 약 50만 2천 명 중 3,000명 대상)	성남시 3년 이상 거주이력이 있는 19세~24세 청년 (2016년 24세 11,300명 대상)
③ 소득조사	중위소득 60% 이하 <1인 가구(94만원), 2인 가구(160만원), 3인 가구(206만원)>	없음
④ 선정방법	구직활동이나 공공·사회활동 등에 대한 계획서 제출을 통한 심사 선발 (아르바이트의 경우, 1주일에 15시간 미만의 단시간근로자)	없음
⑤ 급여수준 및 예산규모	월평균 50만원 (2개월~6개월)의 현금지급. 연 간 약 90억원(예정)	분기별 25만원(연 100만원)의 바 우처, 상품권지급. 113억원 예정 (2016년도)
⑥ 기대효과	니트족으로 추락방지 및 청년 사회참가 독려	청년의 복지향상과 취업역량 제고, 지역경제활성화
⑦계획안 및 근거조례	‘2020 청년정책 기본계획’ 서울특별시 청년 기본조례	성남시 청년배당지급 조례안

주: 필자 작성

<그림> 니트족의 정의와 범위



- 이미 2009년 전경련은 “청년니트의 해부”란 보고서에서 선진국 수준의 고용지원서비스 인력 및 예산 확충이 시급하다고 진단했고 현대경제연구원도 2015년 1월에 ‘청년니트 족의 특징과 시사점’이란 보고서에서 청년니트를 위한 공적개입의 필요성을 지적
 - 정부가 추진 중인 ‘청년희망펀드’사업과 비교하더라도 청년희망펀드는 청년실업을 해소하고 일자리를 창출하기 위해 펀드조성에 열을 올릴 뿐 어떠한 사업기준도 그리고 우선순위도 없는 구상단계에 머물러 있는 사업
 - 그에 반해 서울시의 청년수당과 성남시의 청년배당은 **실시단계에 접어든 사업으로** 정책의 구체성과 실현가능성 측면에서 보면 어느 쪽이 포퓰리즘인지 쉽게 파악할 수 있음
 - 따라서 청년니트를 위한 공적개입의 필요성은 변한 것이 없는데, 청년배당에 이어 청년수당이 발표되면서 갑자기 ‘청년니트대책’이 ‘포퓰리즘’으로 전락한 것은 ‘특정 정치인 죽이기’란 정치적 의도에서 비롯되고 있다는 주장이 설득력이 높음
- 단, 사업목적에 비해 대상자가 매우 제한적일 수 있다는 우려는 타당한 지적임. 대상자는 50만명을 넘는데 지원대상자는 3천명으로 한정하여 수급률은 0.6%밖에 되지 않을 것으로 예상되어 수급자와 탈락자 간의 선정기준의 타당성에 논란이 발생할 소지가 적지 않음
 - 즉, 정책대상자는 졸업유예자, 미취업 청년니트, 불안정근로자 등 전체 청년의 34.9%(50만 2천명)를 대상으로 하는 매우 큰 사업으로 보이지만 정작 수급자는 0.6%에 그칠 것으로 예상됨에 따라 **정책대상자를 좁히고 연도별 선정대상의 우선순위를 명확히 하는 것이 필요함**
 - 물론, 50만명이 모두 신청하지는 않을 것이며 또한 소득조사에 1차적으로 걸러지고 계획서까지 요구하고 있어 실제 신청자는 그렇게 많지 않을 것으로 예상됨에 따라 지원대상자와 탈락자 간의 선정기준의 타당성 논란은 그리 크지는 않을 수 있음
- 반면, 성남시의 청년배당의 대상은 인구학적 기준만 적용받는 청년으로 거주요건만 만족시키면 수급권을 얻는 것으로 설계되어 있음. 즉 청년층만을 타겟팅한 ‘기본소득(basic income)’의 일환으로 실시할 예정임
 - 기본소득은 시민이란 조건만 충족하면 무조건으로 지급되는 기본소득(정기급여, 일괄급여)에서부터 조건부급여인 ‘부의 소득세’, ‘근로장려제세(아동장려제세)’, ‘참가소득(A.B. 엡킨슨)’ 등 다양한 형태가 존재하나 기존의 공적부조제도를 대체하는 것으로 급여수준도 생계비수준을 보장하는 것을 의미

□ 소득조사 및 선정방법

- 서울시의 청년수당은 재산의 소득환산을 적용하여 중위소득의 60%이하로 가구원 규모별 소득기준을 1인 가구(94만원), 2인 가구(160만원), 3인 가구(206만원) 등으로 설정하고 있고 부양의무 등의 기준을 적용하지 않을 것으로 알려짐
- 선정방법은 소득기준을 충족하는 신청자 중 구직활동 등 자기 주도적 활동이나 공공·사

회활동 등에 대한 계획서를 심사해 대상자를 선발할 계획임

- 구직활동도 심사기준에 포함됨에 따라 엄밀한 의미에서 구직활동 포기자를 포함하는 니트대책은 아님

○ 그러나 중위소득의 60의 기준의 타당성은 차치하고라도 청년니트를 주요 타겟으로 수당을 지급하겠다는 것은 일종의 기본소득보다는 다소 조건이 강한 참가소득의 일환으로 판단되며, 계획서 제출을 요구함으로써 **단순한 복지사업이 아닌 사회참가활동에 대한 지원사업의 성격을 부여**하고 있다고 판단됨

- 즉 구직활동이나 공공·사회활동의 계획이 담긴 서류심사를 통해 선발하고 계획이행 여부의 확인은 차후에 이뤄지기 때문에 서류심사와 계획이행 결과 간의 불일치에 따른 분쟁의 소지도 없지 않음
- 중요한 것은 정해진 사업의 참가와 이행을 조건으로 하는 것이 아닌 **자존감을 상실한 청년 스스로가 신청하고 자신의 참가활동계획을 수립하여 이행한다는 점을 고려**하면 서류심사와 계획이행 간의 불일치는 적을 것으로 예상됨. 현재 구체적인 운영계획은 연 구용역이 진행 중이라고 함

○ 반면, 성남시의 청년배당은 아무런 소득조사나 선정방법이 없이 거주요건과 연령기준만 충족하면 무조건으로 지급하는 청년을 타겟팅한 ‘청년수당’에 가까움

□ 급여수준 및 기대효과

○ 서울의 청년수당액은 월평균 50만원을 현금으로 지급할 예정이며 최소 2개월에서 최대 6개월을 한도로 지원할 예정임

- 연간 90억원 정도가 소요될 것으로 예상하고 있으며 향후 5년정도를 사업기간으로 설정하고 있음

○ 성남시의 청년배당액은 분기별 25만원을 지급하여 연 100만원을 한도액으로 설정하고 있으며 2016년 24세 11,300명 대상으로 지급할 예정임

- 서울시와는 달리 지역경제활성화란 부수적 목표가 설정되어 있기 때문에 전자바우처 혹은 상품권 등으로 지급할 계획임

□ 중앙정부 VS 지방정부 간의 힘겨루기?

○ 사회보장기본법 제 26조(협의 및 조정)는 ‘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’고 규정

- 보건복지부는 ‘청년수당’ 및 ‘청년배당’을 복지부와 협의해야 하는 복지사업의 일환으로 간주하고 사회보장기본법 제 26조를 적용하려고 하나 서울시는 무조건적인 지원이 아

니라 민간단체 보조금 지원처럼 공모를 통해 대상자를 선정하고 비용을 지원하는 것이기 때문에 사회보장제도로 볼 수 없고 복지부와 협의도 필요 없다는 입장

- 사회보장기본법 제 3조 4에 의하면 “사회서비스”란 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 제도를 말한다”고 규정하고 있어 사회참가수당의 성격을 지닌 서울시의 청년수당은 사회서비스의 일종으로 간주되어 협의의 대상인 것으로 판단됨

○ 청년수당의 최고의 목적은 청년니트의 사회참가를 유도하자는 것이 취지라고 본다면, 기존 사회보장제도의 사각지대에 놓인 청년니트를 지원하는 것으로 사회보장급여의 누락을 보완하기 위해 신설되는 사업으로 봐야 할 것 같음

- 따라서 사회서비스의 일종으로 사회보장급여의 누락을 보완하기 위해 신설되는 청년수당은 보건복지부와 협의가 필요한 복지제도이긴 하나 중복이 아닌 이상 누락의 보완이 주는 이익의 수혜자가 복지의 사각지대에 놓인 청년니트란 점이 충분히 고려되어야 할 것임

II. 시사점

□ 서울시와 성남의 도전이 주는 의미

○ 구직활동 → 사회참가활동으로

- 서울시와 성남시의 도전은 기존의 복지제도와는 달리 구직활동이나 노동과의 연계를 강요하지 않는다는 측면에서 공통점을 가지고 있음. 특히 서울시의 청년수당은 구직활동을 포함한 청년의 다양한 ‘활동’을 중시한다는 측면에서 최초로 도입되는 ‘사회참가활동수당’이라고 평가할 수 있음
- 지금까지 장기실업자에 대한 포괄적인 소득보장 또는 직업훈련 시스템이 존재하지 않았던 것을 염두해 둔다면, 이것은 중앙정부가 반성해야 할 지점일지 모름
- 이러한 사회참가수당을 본격적으로 도입하게 되면, 불법노동과 저임금, 열악한 노동환경에서의 작업에 대한 청년의 거부점을 높일 수 있음

○ 배제 → 참가를 위한 ‘장소’제공

- 배제하지 않는 사회를 만들기 위해서는 단순히, 소득을 보장하는 것뿐만 아니라 청년들이 있어야 할 ‘장소’를 제공하는 것이 무엇보다 중요
- 즉 그들이 ‘숨 쉴 수 있는 장소’, ‘자신과 타인이 이어져 있다는 사실을 깨달을 수 있는 장소’를 제공하여 활동하고 참가할 기회를 제공해야 함
- 계획서 이행여부에 대한 성과지표도 제 3자가 평가한다거나 외부에 위탁해서 풀 수 있는 문제가 아니기 때문에 ‘호혜적 효용’이란 관점에서 대상자 스스로가 자신이 타자에

대해서 필요한 존재였던가를 평가의 기준으로 삼는 것도 중요한 평가지표가 될 수 있을 것임

□ 서울시의 청년수당(참가수당)과 성남시의 청년배당(기본소득)의 확장가능성

- 노동(고용)과의 접점을 고려하지 않는 성남시의 청년배당(기본소득)보다는 느슨한 형태이긴 하나 사회활동의 참가를 통한 사회와의 접점을 모색하는 서울시의 청년수당(참가배당)노동시장 개혁과의 정합성을 높일 수 있을 것으로 판단됨
- 장시간 임금노동의 노동시간을 단축하여 수발이나 육아 등의 케어활동이나 지역의 보란티어 활동 등의 무상노동의 노동시간을 늘리는 것은 일과 가정의 양립, 노동과 생활의 조화(work-life balance)를 모색
- 또한 노동시장에 참가하는 것이 이득인 사회를 만들기 위해 도입된 근로장려제세의 적용대상에 보란티어활동도 적용하여 노동 이외의 무상노동을 사회적으로 평가하여 사회참가를 조건으로 지급하는 ‘참가수당’을 확대하는 것도 고려할 필요가 있음
- 이번 서울시와 성남시의 제안을 계기로 국민기초생활보장제도를 시작으로 고용보험법과의 관계정립, 항구적인 직업훈련을 조건으로 한 ‘맞춤형 청년실업부조제도’의 도입 등 포괄적인 논의가 요구됨

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.