

## 지자체의 실험적 사회정책, 서울시 청년수당 의미와 과제\*

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

### 청년의 절박한 현실

지난 한 해 동안 서울시 ‘청년활동지원사업’(청년수당)에 대한 찬반 논란이 뜨거웠다. 정부 간, 여야 간, 학자들 간 날선 공방을 벌였고, 지방정부와 의회에서도 쟁점이었다. 청년수당이 중앙정부와 협의과정을 거쳐야한다고 위법성을 강조하며 시정 명령과 직권취소 처분을 내렸던 보건복지부도 올해 보완요청 형식을 띄며 동의 통보를 했다. 서울시 청년수당을 계기로 광주, 경기, 인천에서도 시작되며, 부산과 대전이 검토 중이다.

물론 서울을 제외하면 청년수당은 일자리 사업에 참여하는 청년에게 취업준비에 필요한 면접과 구직활동을 지원하는 형식이다. 그간 고용노동부가 진행했던 취업성공 패키지 프로그램과 큰 차이가 없다. 이는 공식사회의 청년정책 접근과 인식의 차이에서 기인한다. 사실 서울시 청년활동지원사업은 경제협력개발기구(OECD)와 유럽연합(EU)에서 논의된 ‘청년보장제도’에서 착안된 것이다.

국제기구나 유럽에서 주된 청년정책 대상은 니트 문제로 접근하고 있다. 교육을 받은 자 중 진학이나 취직을 하지 않으면서도 직업훈련도 받지 않는 사람으로 지칭되는 니트(NEET)는 청년만의 고유한 특징을 반영하는 형태다. 2016년 기준 서울지역 2030세대 청년니트는 56만4천명(18.4%)이나 된다. 서울지역 청년니트 10명 중 4명(38.6%)은 20대 후반에서 30대 초반에 집중되어 있다. 문제는 서울지역 청년 취업자의 절반은 비정규직(46.6%)이며, 그나마 16만5천명(11.6%)은 아르바이트로 추정된다.

실제로 2016년 7월 서울시 청년수당을 신청한 20대 청년들은 당장 버틸 수 있는 시간과 기회가 필요했다. 신청자 6,321명의 사연에서 하나 같이 청년들의 절박하고 아픈 흔적들을 엿볼 수 있었다. 학교 밖 사회로 나와 취업하지 못한 청년들의 삶은 ‘인간 존엄의 상실’ 그 자체였다. 따라서 우리는 청년들에게 취업에 대한 강요로부터의 보호, 더 나은 진로를 모색할 공간과 기회를 줄 수 있는 제도를 마련해 주어야 한다.

### 유럽의 청년보장제도

이미 지난 10년 동안 전 세계적으로 청년문제가 국가적 차원에서 중요 의제로 제기되고 있다. 그러나 ‘학교에서 직장으로’이어지는 전통적인 표준화된 노동시장 및 고용모델은 복잡한 청년 고용상황을 반영하지 하지 못하고 있다는 의견이 지배적이

\* 이 글은 서울시의회 발간 <예산과정책>(2017.6.1)에 실린 필자 원고를 일부 수정한 것임을 밝힘.

\*\* 서울시 근로자권익보호위원회 부위원장, 서울시 청년활동지원센터 운영위원장, 청년유니온 자문위원

다. 이런 이유로 2010년부터 경제협력개발기구와 유럽연합에서는 변화하는 사회경제적 환경에 맞게 새로운 청년정책의 필요성을 언급하고 있다.

2013년 유럽연합에서는 청년고용과 실업문제 해소를 위해 ‘청년보장제도’(Youth Guarantee)를 주요 회원국들에게 권고한 바 있다. 이는 노동시장 여건이나 경제환경 그리고 인구 구조 특성 등 환경적 요인이 중요한 변수로 작용하기 때문이다. 유럽연합 청년보장제도는 25세 미만의 청년들이 정규 교육을 마치거나 실업한 후 4개월 내에 괜찮은 일자리나 다양한 직업경험과 교육기회를 제공받도록 보장한다. 프랑스는 2013년 지자체 10곳에서 시범사업을 시작했고 2017년부터는 전국적으로 시행한다.

### 서울시 청년정책과 사업

서울시 청년정책은 청년일자리와 청년보장 두 가지 형태로 진행된다고 볼 수 있다. 청년일자리는 ‘청년뉴딜사업’으로, 청년보장은 ‘청년활동지원사업’으로 접근하고 있다. 청년뉴딜사업은 사회적 가치를 추구하는 공공부문 일자리정책(job policy)이며, 청년지원사업은 고용과 일자리 정책을 뛰어넘는 종합적 정책으로서 청년안전망(youth security)인 것이다. 청년고용과 복지문제를 융합한 대표적인 서울시 청년보장제도는 타 지자체에도 직간접적인 영향을 미쳤다.

사실 서울형 청년보장제도는 2030 청년세대들이 겪고 있는 경제활동과 학비, 주거비 등을 포괄적으로 지원하기 위한 정책 패키지 프로그램으로 볼 수 있다. 무엇보다 아르바이트 등 불안정 고용집단이나 구직 단념자와 같은 취약 집단이 주된 정책 타겟이다. 이는 청년 당사자 문제와 욕구 파악을 통해 다양한 청년지원정책을 마련하는데 목적이 있다.

서울시 청년수당은 6개월간 최대 50만 원을 지급하나, 지원대상은 만 19~29세의 저소득 미취업자를 대상으로 한다. 아르바이트를 하면서 취업을 준비하는 청년을 고려해 주당 30시간 미만 근무자도 포함했다. 물론 청년지원사업 신청계획에 맞게 수당을 사용했는지도 모니터링된다. 2017년 서울시 청년수당은 작년보다 2배 이상 증가한 약 5천명에게 수당을 지급할 예정이라고 한다. 중요한 점은 2016년과 달리 대상자 교육과 상담 등 포괄적 지원서비스를 제공할 예정이다.

### 서울시 청년수당 재활성화 방안

서울시 청년수당의 효과성을 높이려면 대상과 유형별 특성에 맞춘 프로그램으로 운영할 필요가 있다. 첫째, 서울시 청년수당 지원 대상을 청년니트에 맞게 유형화할 필요가 있다. 기존 ‘전통적 구직자’ 이외에 ‘사회적 취약 집단’과 ‘기회 모색자’ 등으로 구분하여 사업을 진행해야 한다. 이를 위해서는 청년수당 참여 기간을 정서안정, 역량강화, 사후관리 3구간으로 구분하여 운영해야 한다.

둘째, 청년수당 대상 기준 연령은 현행 만 19세~29세가 적합하다. 유럽연합 회원국

다수는 청년보장 대상 연령이 25세 미만이다. 그러나 우리는 대학 진학·휴학·유예, 군입대 등을 고려할 필요가 있고, 청년실업의 조기 개입이 중요하기에 20대 청년으로 한정하는 것이 효과적이다. 30대 이상은 기존 일자리사업과 사회보장제도에서 포괄하는 것이 맞다.

[표] 서울시 청년수당 지원 대상 유형과 방향

청년니트 유형	구분 유형화	청년니트 상태 및 실태	정책방향	청년수당 기간, 금액
전통적 실업자	A group	단기 및 장기실업자 장기실업자는 노동시장 취업 등 위험 집단	• 초기 A → C-1로 이동	• 4~6개월 • 월50만원
구직 불가능자	B-1 group	젊은 간병인, 부양가족 청년 아프거나 장애청년	• 초기 B-1 → C-1, 2로 이동	• 9~11개월 • 월50만원
사회적 단절자	B-2 group	적극적 구직 아닌자 일자리 및 교육 받으려 하지 않는자 취업지원 가장 힘든 청년 경제적 이외에 사회문화적 요인 코칭 (취업보다, 내면강화·일과 보람·관심사 열정)	• 초기 B-2 → C-2로 이동	• 4-6개월 • 월50만원
기회 탐색자	C-1 group	적극적 구직훈련 기회 찾는자 기존 중앙정부 취성패 이동·전환 중앙정부 및 서울시 일자리플러스센터 전환 (서울시 기술교육원, 일자리 카페 연결)	• 적극적 구직 프로그램 연계	• 2-4개월 • 월50만원
자발적 니트족	C-2 group	여행, 예술, 음악, 독학 등 기타 활동자 주요 초기 진로모색, 역량강화 대상 그룹	• 초기 C-2 → C-2 연계	• 4-6개월 • 월50만원

셋째, 청년수당 선정 대상은 청년 상태와 특성을 고려한 방식으로 참여기간을 재구조화할 필요가 있다. 무엇보다 장애, 보호자 간병, 부양가족 니트 등 취약층을 고려하여, 청년수당 지원 기간을 현재보다 더 늘릴 필요가 있다. 예를 들면 현행 6개월의 청년수당 지원 기간을 9개월에서 11개월로 확대하는 것이다. 또한 프랑수처럼 부모와 동거 여부나 주거 점유 형태와 같은 기준도 검토해볼 필요가 있다.

넷째, 청년수당 지급 방식과 형태를 유연하게 운영할 필요가 있다. 청년수당 지급 사례를 보면 첫 달에 50만원 금액을 초과하는 상황이 발생한다. 이는 주로 취업 준비 때 학원비나 교재비가 초기에 많이 사용되기 때문이다. 반대로 미처 모두 사용하지 못하는 상황도 있다. 이것은 애초 활동 계획이나 조건이 변경하는 상황이 발생하기 때문이다. 때문에 올해부터 카드 지급을 하기에 2개월 기준 월 15% 내외의 초과나 이월이 가능한 방식도 고려해 봐야한다.

다섯째, 유럽 각국의 사례를 볼 때 기존 청년지원사업은 정서적 혹은 심리적 상담 지원이나 공동 참여와 협력 프로그램을 운영하고 있다. 특히 프랑스 아틀리에처럼 청년활동지원사업 활성화를 위한 공동 워크숍과 같은 모임도 고민해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 청년활동지원센터 담당 인력 확충과 전문성을 높여야 한다.

## 더 나은 청년수당을 위한 모색

현재 서울시는 청년층에게 다양한 취업 및 교육 기회를 제공하기 위한 노력을 모색하고 있다. 그러나 청년정책은 서울시만의 노력으로는 한계가 있다. 특히 청년정책은 중앙과 지방의 유기적인 사업 연계되어야만 효과적이고, 시너지 효과를 발휘할 수 있다. 이를 위해서는 고용노동부의 고용센터와 지자체 일자리센터가 상호 정보공유를 해야 한다. 또한 광역과 자치구간 맞춤형 청년정책이 가능하도록 중앙에서 인적·물적 지원을 해야 한다. 유럽연합은 2013년부터 회원국과 시범사업 도시와 매칭 사업 형태로 청년보장기금을 지원하고 있다.

더불어 서울시 청년활동지원사업과 수당이 효과적으로 진행될 수 있도록 다양한 링크 사업을 구축해야 한다. 유럽연합 주요 회원국 중간 평가보고서에서는 일자리정보 제공, 상담, 알선, 교육 등 통합적 서비스 제공이 이루어져야 한다고 지적하고 있다. 문제는 지역 내 청년활동지원사업 인지 비율이 낮다는 점을 꼽고 있다. 서울시 청년활동지원사업도 정보의 불일치 현상이 확인되고 있다. 따라서 서울지역 청년활동지원사업의 거버넌스 구축이 필요하다. 벨기에의 찾아가는 학교 설명회나 이탈리아의 졸업 후 모교 취업 지원 프로그램 연결 등은 유의미한 제도로 보인다.

끝으로 문재인 대통령 취임 후 첫 업무 지시가 ‘일자리위원회 설치’였다. 반가운 것은 대통령 일자리 대책에서 청년일자리 문제가 강조된 점이다. 특히 그간의 일자리 창출 정책만이 아니라 청년고용, 주거, 수당 등 청년보장 내용이 적시되었다. 이제 곧 출범할 일자리위원회에서도 청년문제가 논의된다고 한다. 때문에 서울시에서도 변화된 청년정책과 사업을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 서울시의회에서 ‘청년포럼’을 꾸리고 청년문제에 대한 지속적인 논의구조를 만들면 좋겠다.

또한 프랑스 툴루즈 지역이나 아일랜드 더블린의 발리먼 지역과 같은 곳의 청년보장제 시행 기관의 연수나 참여관찰을 제안해 본다. 우리보다 앞선 정책을 시행했던 지방정부에서 청년보장은 어떤 범위에서 목표 집단에 도달하였고, 청년보장은 어떻게 실행되었는지 확인해야 한다. 특히 청년활동지원사업은 지역사회에 어떤 영향을 미쳤고, 수혜자들에게 어떤 효과를 미쳤는지 확인할 필요가 있다. 서울시 청년수당이 청년들에게 기회와 시간의 정책이었다면, 향후 과제는 다른 지자체에 ‘좋은 모델’을 확산하는 것이라고 본다.

[표] 서울시 청년수당 사업 예산 및 대상 비교

	2017년	2016년
사업 예산	150억	90억
대상자(신청자)	5,000명(8,329명)	2,831명(6,321명)
지급 방식	카드(월 50만원, 6개월)	현금(월 50만원, 1개월 지급)
선정 기준1	만 19세-29세 청년 저소득(60%), 미취업자(50%)	만 19세-29세 청년 저소득(50%), 미취업자(40%)
선정 기준2	중위소득 150% 이하 (3인가구소득 기준 연간 약 6500만원)	중위소득 150% 이하 (3인가구소득 기준)
선정 기준3	1주 30시간 미만 근로 해당	1주 30시간 미만 근로 해당