

지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰 : 서울시 청년수당 갈등을 중심으로

김태환 (한국방송통신대학교 강사)

I. 서 론

1997년 IMF 외환위기 이후부터 청년실업은 지속적인 사회적 문제로 대두되고 있다. 청년 실업률은 전반적인 실업률이 증가하는 가운데에서도 전체 실업률보다 더 큰 폭으로 증가하고 있다. 또한 최근 청년층의 일자리가 크게 감소하여 취업난이 심각한 수준이며, 학교교육(대학, 전문대학, 고등학교)을 마치고 난 이후에도 취업하지 않고서 유희화되는 비중이 매우 높은 수준에 이르고 있다. 그래서 생겨난 신조어들 또한 다양하다. 헬조선¹⁾, 흙수저²⁾, 3포세대³⁾, 5포세대⁴⁾, 7포세대⁵⁾, N포세대⁶⁾ 등이 있다. 이들 신조어가 청년실업과 청년들의 자립이 쉽지 않음을 잘 나타내고 있다.

실제로 2016년 8월 청년실업률(15세-29세)은 전년동월대비 7만 1천명이 증가하여 9.3%로 조사되고 있다. 이는 전체 실업률 3.6%의 2배를 훨씬 뛰어 넘는 수치이다.⁷⁾

- 1) 한국의 옛 명칭인 조선에 지옥이란 뜻의 접두어 헬(Hell)을 붙인 합성어로, ‘지옥 같은 한국 사회’라는 뜻이다.
- 2) 부모의 능력이나 형편이 넉넉지 못한 어려운 상황에 경제적인 도움을 전혀 못받고 있는 자녀를 지칭한다.
- 3) 연애, 결혼, 출산을 포기한 세대
- 4) 3포세대 + 내 집 마련, 인간관계를 포기한 세대
- 5) 5포세대 + 꿈, 희망을 포기한 세대
- 6) 사회, 경제적 압박으로 인해 연애, 결혼, 주택 구입 등 많은 것을 포기한 세대를 지칭하는 용어로 포기한 게 너무 많아 셀 수도 없다는 뜻을 가지고 있다. 기존 3포세대, 5포세대, 7포세대에서 더 나아가 포기해야 할 특정 숫자가 정해지지 않고 여러 가지를 포기해야 하는 세대라는 뜻에서 나온 말이다.
- 7) 통계청, 2016년 8월 고용동향, 보도자료, 2016. 9. 13, 2면.

정부는 이러한 청년실업 문제를 해결하기 위해 여러 정책들을 시행하고 있지만 정책 대상자인 청년들은 크게 체감하고 있지 못하고 있는 것이 현실이다.⁸⁾

이러한 상황에서 청년층을 위한 정책 두 가지가 논란이 되고 있다. 성남시의 ‘청년배당’과 서울시의 ‘청년수당’이 그 것이다. 이 두 정책은 모두 중앙정부(보건복지부)와 갈등을 빚고 있다. 특히 서울시의 경우는 국가를 상대로 권한쟁의 심판을 헌법재판소에 제기한 상황이고, 정부(보건복지부)는 서울시의회를 상대로 대법원에 제소를 한 상황으로 법정다툼이 진행되고 있다.

따라서 이하에서는 갈등의 중심에 있는 서울시 청년수당제도에 대해 살펴보고, 동 제도에 대한 법적 검토를 한 후 결론을 맺고자 한다.

II. 청년수당제도

1. 개요

서울시 청년수당 지급 논란에 앞서 성남시가 ‘청년배당’ 지급을 강행하였다. 청년배당 지급 대상자는 신청일 현재 성남시에 3년 이상 주민등록을 두고 계속하여 거주하고 있는 만 24세의 청년이다. 약 11,300명이 지급 대상자이며, 이러한 대상자들은 1인당 최대 연 50만원(분기별 12,5000원)⁹⁾에 상당하는 지역화폐(성남시장이 발행하는 성남사랑상품권)를 지급받는다.¹⁰⁾ 이 상품권의 사용처는 전통시장, 소규모소매점(의류, 신발, 잡화, 문방구, 개인형 슈퍼), 소규모식품점(곡물, 육류, 수산물, 과일, 채소, 제과류, 기타 식품소매점 등), 학원, 서점, 음식점, 이·미용실, 안경점, 화장품 가게, 치킨 집, 사진관, 의류점, 공영주차장, 택시 등 2550여개 이상의 가맹점에서 사용이 가능하다.

이러한 청년배당 정책에 경기도와 정부(보건복지부)가 제동을 걸면서 문제가 되고 있다.

8) 백경훈, 청년일자리 정책과 청년수당 정책의 미스매치, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회 (2016.4.21.), 2016, 25면.

9) 원래 성남시는 성남 거주 19-24세 청년에게 1년에 백만 원, 분기별 25만원을 지급할 예정이었으나 보건복지부가 제동을 걸면서 지방 교부금을 지급하지 않겠다고 하자 일단 그 절반인 1년에 50만원, 분기별 12만 5천원을 지급하고 있다. 월 4만 1,300원 정도의 돈이다(강남훈, “성남시 청년배당 논쟁과 경험”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 2016, 11면). 정부가 지방교부세법 시행령을 개정해 정부가 반대하는 복지정책을 시행하는 지자체에 지방교부금을 삭감한다는 패널티 조항을 도입했기 때문이다(지방교부세법 시행령 제12조).

10) 2016년 10월 현재 1-3분기까지는 지급이 완료된 상태이다. 1분기 대상자 1만1,300명 중 1만574명이 수령하였고, 2분기 대상자 1만1,162명 중 1만451명이 수령하였다. 4분기 청년배당은 오는 10월 20일부터 지급될 예정이다.

경기도가 지난 2016년 1월 18일 무상복지 사업(청년배당, 중학생 무상교복지원¹¹⁾, 공공산후조리원 설립·산후조리비용지원¹²⁾) 예산안에 대해 성남시의회를 대법원에 제소하였고, 동년 3월 17일 보건복지부도 경기도가 성남시의회를 대법원에 제소한 ‘성남시 무상복지사업 예산안 의결 무효확인’의 소’ 사건에 대해 원고 측에 보조 참가¹³⁾하기로 결정하여 현재 소송이 진행 중이다.¹⁴⁾ 한편, 성남시는 정부가 지자체의 자치권과 교부세 청구권을 침해했다며 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구한 상태이다.

성남시의 이러한 무상복지제도에 대해 ‘헬리콥터 살포식 무상복지’¹⁵⁾, ‘선심성 포퓰리즘 정책’, ‘한정된 재원 속 퍼주기’ 등의 비판이 이어지고 있다.¹⁶⁾ 물론 비판만 있는 것은 아니다. 처음으로, ‘청년’이라는 세대에 대한 한 줄기 희망을 줄 수 있다는 정책이라는 점과 민주주의의 발전을 꾀할 수 있다는 점, 그리고 지역경제의 활성화에 도움¹⁷⁾이 된다는 긍정적인 평가를 하기도 한다.¹⁸⁾

한편, 이와 같은 논란에도 불구하고 성남시에 이어 서울시가 지난 8월 3일 ‘청년수당’을 지급함으로써 다시 논란의 중심에 서고 있다.

서울시는 2015년 11월 가구소득 60%¹⁹⁾이하 청년대상자들 중 사업계획서를 검토해 선발된 3,000명에게 출처를 묻지 않고 월 50만원씩 최대 300만원의 청년수당을 주겠다는 청년지원활동 사업(청년수당)계획을 발표하였다. 이에 보건복지부는 대상자 선정의 객관성 미흡, 순수 개인활동과 비정부단체(NGO) 활동 등 취업활동을 제외한 부분에 대한 지원 문제, 지원 뒤 모니터링 제도 미비 등을 이유로 즉각 제동을 걸고 나섰다.²⁰⁾

- 11) 성남시민인 성남시내 중학교 신입생에게 해당 학교로 교복비 15만원 일괄 지급후 정산한다.
- 12) 부 또는 모가 성남시에 1년 이상 거주한 경우 산모에게 신청즉시 산후조리지원금 25만원을 지역화폐로 지급한다.
- 13) 행정소송법 제17조(행정청의 소송참가) ① 법원은 다른 행정청을 소송에 참가시킬 필요가 있다고 인정할 때에는 당사자 또는 당해 행정청의 신청 또는 직권에 의하여 결정으로써 그 행정청을 소송에 참가시킬 수 있다.
- 14) 복지부, 성남시 ‘무상복지’ 대법원 제소, 아주경제, 2016. 3. 17, <http://www.ajunews.com/view/20160317181846211>, 최종방문 2016. 10. 13.
- 15) 조동근, 청년배당, 쾌락 위해 영혼 팔리는 ‘메피스토’ 유혹, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회 (2016.4.21.), 2016. 7면.
- 16) [스펙결경제]성남시, 무상복지 3대 정책 강행...‘청년수당’ 형평성 논란 <왜>, Special Economy, 2016. 1. 21, <http://blog.naver.com/speconomy/220604209245>, 최종방문 2016. 10. 14.
- 17) 성남시, 정부 반대에도 ‘청년배당’ 지급 중, 국민일보, 2016. 8. 4, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923598708&code=11131412&cp=nv>, 최종방문 2016. 10. 14.
- 18) 강남훈, “성남시 청년배당 논쟁과 경험”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 2016, 18면.
- 19) 중위소득 기준(1인가구 1,624,831원, 2인가구 2,766,603원, 3인가구 3,579,019원, 4인가구 4,391,434원)
- 20) 바른사회시민회의, “2030 여론을 통해 본 서울시 청년수당 정책”, 바른사회시민회의@FactBrief, 2016, 1면.

서울시는 가구소득 60% 이하 청년 중 창업 및 취업 준비자로 대상을 제한²¹⁾하고, 미취업 기간이 긴 사람과 저소득층에 우선권을 부여하겠다는 수정안을 복지부에 제출했으며, 복지부는 급여항목, 성과지표 등이 여전히 미흡하다는 이유를 들어 불수용 하였다.²²⁾ 서울시는 보건복지부와 협의의 이러한 논의 과정(2016. 1. 7. ~ 6. 30) 속에 애초 계획을 수정·보완하여 ‘청년 보장제도’의 일환으로 청년수당을 3천명에게 6개월간 매월 50만원씩 지급하겠다고 밝혔다. 이에 서울시는 2016년 7월 지원신청(2016. 7. 4. ~ 15, 6,309명)과 선정(2016. 7. 29., 선정심사위원 24명) 등을 마치고,²³⁾ 최종 선정된 3,000명 가운데 약정서에 동의한 2,830명에게 예산 약 14억원(첫 달 활동비 개인에 50만원씩)을 지급하였다.²⁴⁾ 구체적으로 가구소득과 부양가족 수, 미취업 기간 등을 따지는 1차 정량평가와 사회활동 참여의지, 취업 등 진로계획의 구체성 등을 살피는 2차 정성평가를 거쳐 선정하였다. 이들은 학원수강비, 교재구입비 등 취업이나 진로 모색, 사회역량 강화 등에 지원비를 쓸 수 있다.²⁵⁾

그런데 서울시 청년활동지원사업과 관련하여 보건복지부는 지난 6월 부동의 통보(2016. 6. 30.), 8월 시정명령 통보(2016. 8. 3.)와 직권취소처분(2016. 8. 4.)을 한 상태이다.²⁶⁾ 보건복지부의 시정명령 사유는 사회보장기본법 제26조 제2항²⁷⁾의 협의 결과가 ‘부동의’이고, 동조 제3항²⁸⁾의 사회보장위원회의 ‘조정’ 절차를 준수하지 않았다는 이유로 서울시 청년활동지원사업을 중단(대상자 결정 취소 및 결정 작업의 즉시 중단)하도록 한 것이며, 직권취소 처분 사유는 지방자치법 제169조 제1항²⁹⁾의 시정명령 미이행을 꼽고 있다. 이에 서울시는 보건복지

-
- 21) 대학생이나 대학원생, 휴학생은 다양한 장학지원 사업 등 별도의 지원책이 있는 까닭에 사업 대상에서 제외됐다. 그리고 실업급여 수급자, 주 30시간 이상의 근로를 통해 정기소득이 있는 자 등은 선정 대상에서 제외 됐다.
 - 22) 바른사회시민회의, “2030 여론을 통해 본 서울시 청년수당 정책”, 바른사회시민회의@FactBrief, 2016, 1면.
 - 23) 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016, 17면.
 - 24) [2016 국감] “서울시 청년수당 식비·생활비 충당 등 부적절 활동 목표 청년들에게도 지급”, 아주경제, 2016. 9. 27, <http://www.ajunews.com/view/20160927084017161>, 최종방문 2016. 10. 14).
 - 25) 청년수당 실효성은? 논란 가열, 한국일보, 2016. 8. 3, <http://www.hankookilbo.com/v/d6dd7a4f72c644c896ad1b8be8d86855>, 최종방문 2016. 10. 14.
 - 26) 보건복지부, 보건복지부, 서울시의 청년수당 대법원 제소에 엄정히 대응키로, 보도자료, 2016. 8. 19, 1면.
 - 27) 사회보장기본법 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 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.
 - 28) 사회보장기본법 제26조 제3항은 “제2항에 따른 협의가 이루어지지 아니할 경우 위원회가 이를 조정한다.”라고 규정하고 있다.
 - 29) 지방자치법 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ① 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주

부에 협의 요청(2016. 1. 12.)을 한 이후 현재까지 협의 절차를 성실히 이행했고, 보건복지부 보완요구(2016. 5. 26.) 사항을 반영하여 수정(2016. 6. 10.)한 바 있다고 밝힌 상태이며, 청년수당 지급 전후(2016. 8.)에도 사회보장위원회 조정 과정 속에서 협의해야 하는 과정도 남아 있다고 밝힌 상태이다.³⁰⁾

하지만 보건복지부는 2016년 초 “서울시의 청년활동지원사업(청년수당)은 새로운 복지제도 신설에 해당하므로, 사회보장기본법에 따라 보건복지부 장관과 사전협의를 해야 하지만 그렇지 않았다.”며, 예산안에 대한 재의를 서울시에 요구했다. 서울시가 보건복지부의 요구에 불응하자 1월 21일 서울시의회에 대한 ‘예산안의결 무효확인청구’를 대법원에 제기했다. 또 청년활동지원사업을 강행할 경우 지방교부세 삭감 경고를 했고, 이에 서울시는 1월 27일 사회보장기본법상의 협의·조정 결과에 따르지 않는 경우 지방교부세를 감액하도록 규정한 ‘지방교부세법 시행령’에 대해 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구했다.³¹⁾ 또한 2016년 8월 4일 보건복지부의 직권취소처분에 대해 서울시는 8월 19일 보건복지부의 청년수당 직권취소 조치에 대한 취소처분과 가처분을 구하는 소송을 대법원에 제기 했다.³²⁾³³⁾

서울시는 항의의 표시로 ‘청년의 삶까지 직권 취소할 수 없다’는 대형 걸개그림을 시청사에 내걸었으며, 보건복지부도 보도자료 부제에 ‘어려운 청년들의 현실을 이용해 환심을 사려는 명백한 포퓰리즘 행위’라는 정치색 짙은 구호를 붙였다.³⁴⁾

한편, 서울시의 청년활동지원사업(청년수당)은 보건복지부가 직권취소를 내리고 대법원에 가처분신청을 한 상태이기 때문에 2차 지급이 무산됐다.

무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다.

- 30) 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016, 17면.
- 31) 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016, 17면.
- 32) 서울시, 청년수당 복지부 직권취소 대법원에 제소...복지부 “엄정대응”(종합), 서울신문, 2016. 8. 19, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160819500202>, 최종방문 2016. 10. 14.
- 33) 지방자치법 제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 그 취소처분 또는 정지처분을 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다.
- 34) [서울광장] 청년수당, 우리들의 일그러진 초상/강동형 논설위원, 서울신문, 2016. 8. 12, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160813023012>, 최종방문 2016. 10. 14.

2. 청년수당제도에 대한 찬반론

가. 찬성론

청년수당제도에 찬성하는 이유는 크게 일곱 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 청년수당의 최고의 목적은 청년니트³⁵⁾의 사회참가를 유도하자는 것이 취지라고 본다면, 기존 사회보장제도의 사각지대에 놓인 청년니트를 지원하는 것으로써 사회보장급여의 누락을 보완하기 위해 신설되는 사업으로 봐야 할 것이다. 그리고 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 한다.³⁶⁾

둘째, 청년수당 대상자에게 현금을 지급하기로 한 것에 대한 논란이 있는데, 이미 기초연금이나 국민기초생활보장법상의 수급자 등에게 지급되는 생계급여의 경우 현금으로 지급하고 있다. 그래서 현금 자체가 문제가 된다고보다는 청년들이 받은 돈의 용처가 문제가 될 수는 있을 것이다. 하지만 이러한 우려는 청년들에 대한 불신에서 비롯되었다고 할 수 있다. 청년들은 자신들의 미래를 위해서 노력하기에도 시간이 벅찬 상황에서 유흥비 등으로 쓸 염려가 있기 때문에 현금을 지급해서는 안된다는 것은 부당하다는 생각이 든다.³⁷⁾ 또한 매월 모니터링하고 결과보고서를 받으며, 활동계획서를 이행하지 않으면 지원을 중단할 계획이기 때문에 포퓰리즘이 아니며,³⁸⁾ 서울시의 청년수당은 ‘영수증을 모두 제출해야 하는 제도’로, 사후 모니터링과 증빙서류 검증 등을 통해 사용처에 대한 불신 문제는 충분히 예방할 수 있다고 본다.³⁹⁾

셋째, 세대간 형평성에 대한 논란이 있다. 하지만 서울시의 청년수당은 시범사업이다. 즉,

35) ‘NEET’는 ‘not in education, employment or training’의 줄임말이다. 학생도 아니고 직장인도 아니면서 직업 훈련도 받지 않는 근로의욕 없는 청년 무직자를 가리키는 말이다. 특히 10대 후반에서 30대 사이의 미혼 취업 인구 중 취업에 대한 의지가 없는 이들을 가리킨다.

36) 정재철, ‘청년수당’과 ‘청년배당’은 ‘청년포퓰리즘’인가?, 민주정책연구원 이슈브리핑(2015-30호), 2015. 11. 9, 5면.

37) [한수진의시사전망대] “청년수당이 마약? 마약에 취할 시간도 없어”, SBS뉴스, 2016. 8. 5, http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003716304&plink=ORI&cooper=NAVER, 최종방문 2016. 10. 14.

38) 성남시, 정부 반대에도 ‘청년배당’ 지급 중, 국민일보, 2016. 8. 4, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923598708&code=11131412&cp=nv>, 최종방문 2016. 10. 14.

39) 청년수당 실효성은? 논란 가열, 한국일보, 2016. 8. 3, <http://www.hankookilbo.com/v/d6dd7a4f72e644c896ad1b8be8d86855>, 최종방문 2016. 10. 14.

서울시의 정책은 일하는 현장으로 가기에는 심리적으로, 정서적으로 그리고 사회적으로 준비가 안 된, 그런 청년들에게 시범적으로 3,000명에게 지급해보고, 이를 통해 취업에 대한 적극적인 의지를 갖을 수 있게 하자는 취지가 담겨 있다.⁴⁰⁾ 또한 수당이 청년들에게 도움이 되는지, 효과는 어떠한지를 검토한 후 수당지급을 확대 또는 폐지하려는 것이다. 따라서 청년수당 정책이 효과가 입증이 된다면 청년수당제도가 취업디딤돌로 기능할 수 있을 것이며, 세대간의 형평성의 문제는 점차 해결될 것이다.

넷째, 도덕적 해이에 대한 문제가 발생할 수 있다고 하는데, 6개월 동안 50만원 정도를 받고 자기 미래에 대한 투자를 미루는 사람은 없을 것이다. 즉, 그거 받자고 나름대로 취업활동을 둔갑하게 또는 게을리하지는 않을 것으로 본다.⁴¹⁾

다섯째, 지역불균형의 문제는 지역 간 재정규모의 차이나 재정자립도에 대한 차이 등으로 인해 발생할 수 있다고 생각한다. 하지만 이러한 제도가 청년들에게 유용한 제도이고, 꼭 필요한 제도라고 한다면 재정자립도가 낮은 지방자치단체에는 정부가 일정부분의 재정을 지원해주는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

여섯째, 중앙정부 정책과의 중복문제이다. 중앙정부가 추진하고 있는 구직촉진프로그램인 취업성공패키지를 예로 들 수 있는데, 이 정책의 수요자를 보면 서울시 기준 5천명 정도가 되는데, 서울에 있는 청년들이 240만 명인 걸 감안하면 0.2% 정도가 수혜를 받고 있다. 즉, 청년들을 위한 정부의 정책들이 많다고는 하나 실제로 그것이 구직 과정에 필요한 비용들, 그리고 사람들의 수를 포괄하기에는 너무 미미한 수준이라는 것이다.⁴²⁾ 따라서 청년수당의 대상자가 중앙정부의 다른 청년정책의 대상자와 중복이 되지 않는다면 이러한 중복의 문제도 피해갈 수 있을 것이다. 이는 청년수당 대상자 선정기준에 이미 포함되어 있는 내용이기 때문에 중복의 문제는 사전에 차단할 수 있는 사안이다.

일곱째, 이 정책은 시민 참여형 정책이라는 측면에서 모범적인 면이 있다. 서울시의 청년들이 1년 2개월 동안 스스로 3천 명 정도가 모여서, 자신들에게 적합한 지원 정책이 무엇지

40) [신윤의출발새아침] 서울시 청년수당, 완전 로또 VS 정치적 마타도어의 뒷, YTN News FM 94.5, 2016. 5. 27, http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201605270901122273, 최종방문 2016. 10. 14.

41) 청년수당 “취업디딤돌 vs 희망고문”, 노컷뉴스, 2016. 8. 5, <http://www.nocutnews.co.kr/news/4633548>, 최종방문 2016. 10. 14.

42) [한수진의시사전망대] “청년수당이 마약? 마약에 취할 시간도 없어”, SBS뉴스, 2016. 8. 5, http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003716304&plink=ORI&cooper=NAVER, 최종방문 2016. 10. 14.

찾아서, 만들어낸 정책이라는 점에서 정책 설계자가 정책을 설계하고 일방적으로 시행하겠다고 하는 정책과는 차별성이 있으며, 그 의미가 크다 할 수 있다.⁴³⁾

나. 반대론

청년수당제도에 반대하는 이유는 크게 다섯 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 대상자 선정의 객관성이 부족해 공공재원으로 지원하기에 적절치 않은 항목이 있으며, 청년수당 사용처에 대한 모니터링 보완과 사업 효과를 평가할 수 있는 관리체계가 미흡하다는 것이다.⁴⁴⁾ 가령 구직 의사가 없는 청년이 여행작가를 준비한다고 속인 뒤 청년수당으로 여행을 다녀도 이를 적발할 수 없고,⁴⁵⁾ 음식점 창업·요리사 희망자에게 식사비·맛집 탐방비 지급, 프로그래머 희망자에게 pc방 이용비용·게임비 지급 등도 가능할 수 있다는 것이다.⁴⁶⁾ 실제로 2016 국감 결과 서울시의 청년활동지원사업이 식비, 주거비, 생활비 충당 등 부적절한 활동 목표를 제출한 일부 청년들에게도 지급된 것으로 나타났다.⁴⁷⁾

둘째, 청년수당 수혜자와 비수혜자 간의 형평성의 문제가 발생한다. 어려운 여건 속에서도 열심히 취업 역량을 키우기 위해 노력하는 대다수 성실한 청년들의 꿈과 의욕을 좌절시킬 뿐이며, 청년 실업문제에 대한 근본적인 해결방안이 될 수 없다는 입장이다.⁴⁸⁾ 또한 청년수당의 수혜자가 되는 것은 소위 “로또(Lotto)에 당첨되는 것과 같다”라는 말이 있다. 이는 청년수당의 지원대상인 청년의 인구가 50만 명인데 이중 3,000명 만을 선발하여 지급하고 있기 때문이다. 그리고 취약계층에 대한 지원이 아니기 때문에 저소득자 순이 아닌 계획서를 잘 작성한 청년이 선발될 확률이 높다는 점도 지적하고 있다. 아울러 청년수당 지원 대상자를 19-29세로 제한하고 있기 때문에 병역의무와 스펙 쌓기 등으로 취업이 늦어진 30대 초반의 청년들이 역차별을 받고 있다는 생각을 할 수 있기 때문에 20대와 30대 청년들간 갈등과 위화감을 유발할 수 있다.⁴⁹⁾

43) [신윤의출발새아침] 서울시 청년수당, 완전 로또 VS 정치적 마타도어의 뒷, YTN News FM 94.5, 2016. 5. 27, http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201605270901122273, 최종방문 2016. 10. 14.

44) [서울광장] 청년수당, 우리들의 일그러진 초상/강동형 논설위원, 서울신문, 2016. 8. 12, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160813023012>, 최종방문 2016. 10. 14.

45) 청년수당 실효성은? 논란 가열, 한국일보, 2016. 8. 3, <http://www.hankookilbo.com/v/d6dd7a4f72e644c896ad1b8be8d86855>, 최종방문 2016. 10. 14.

46) 보건복지부, 서울시 청년수당에 대한 정부 입장, 보도자료, 2016. 8. 2, 2면.

47) [2016 국감] “서울시 청년수당 식비·생활비 충당 등 부적절 활동 목표 청년들에게도 지급”, 아주경제, 2016. 9. 27, <http://www.ajunews.com/view/20160927084017161>, 최종방문 2016. 10. 14.

48) 보건복지부, 서울시 청년수당에 대한 정부 입장, 보도자료, 2016. 8. 2, 2면.

49) 새누리 “박원순표 청년수당…즉각 중단해야”, Focus news, 2016. 9. 6, <http://www.focus.kr/view.php?key=2016090600152612594>, 최종방문 2016. 10. 14.

셋째, 도덕적 해이로 인하여 취업준비생의 취업준비기간이 연장될 가능성이 있다는 비판도 있다. 고용노동부와 일부 전문가는 이 정책이 상호의무원칙(적극적으로 구직 활동에 참여하는 원칙)을 지키고 있지 않아 중국에는 도덕적 해이를 불러올 것이라고 우려했다.⁵⁰⁾

예컨대, 청년수당을 지급받게 되면 취업에 대한 절심함이 약해져 개인적 생산성이 퇴화될 수 있는 가능성이 있다는 것이다. 즉, 당장 취업을 하지 않아도 청년수당을 지급받는 동안은 최소한의 생활은 유지해 나갈 수 있다는 안일함에 빠질 수 있다는 것이다. 또한 일자리를 제공해주는 제도가 아니기 때문에 수혜기간 만료 이후에 별다른 대책이 없고, 이로 인해 오히려 실업률이 상승할 가능성도 예상되고 있다.⁵¹⁾

넷째, 서울시가 청년수당을 강행한다면 타 지자체들도 앞다투어 현금을 지원하는 선심성 정책이 양산될 것이며, 이는 복지 혜택의 지역별 불균형을 초래할 것이다.⁵²⁾ 즉, 지방자치단체장의 경제적 포퓰리즘이 전국적으로 확대되어 전국의 지방자치단체장들이 이와 동종 또는 유사한 정책을 펼 수 있다는 것이다. 이렇게 될 경우 지방자치단체의 예산확충 문제로 중앙정부와 지방자치단체의 갈등이 더욱 심각해 질 것이다. 또한 이러한 정책으로 인해 지방자치단체의 성장예산이나 저소득층 지원 예산들이 인기영합성 퍼주기 예산에 밀려 잠식될 가능성이 존재한다. 아울러 청년층의 표를 의식한 포퓰리즘 정책에 불과하다는 비판도 있다.

다섯째, 청년대상 타 정책 간 중복이 발생할 수 있고, 대상자들이 이를 따라 이동할 가능성이 존재한다. 먼저, 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 정책간 중복이 발생할 수 있다. 예컨대, 근로의지가 있는 근로빈곤층의 자립지원과 구직의사가 있는 청년의 취업지원을 목적으로 하고 있는 고용노동부의 ‘취업성공패키지’사업⁵³⁾과 ‘청년수당’ 사업이 중복되어 비효율적일 수 있다는 것이다.⁵⁴⁾

또한 지방자치단체의 정책 간 차이로 인하여 불필요하게 대상자들이 이동할 수 있다는 것

50) 청년수당 실효성은? 논란 가열, 한국일보, 2016. 8. 3, <http://www.hankookilbo.com/v/d6dd7a4f72e644c896ad1b8be8d86855>, 최종방문 2016. 10. 14.

51) 김원식, “청년수당, 왜문제인가?: 청년정책의 방향, 국회 토론회 자료(2016.8.29.)”, 2016, 19면.

52) 보건복지부, 서울시 청년수당에 대한 정부 입장, 보도자료, 2016. 8. 2, 2면.

53) 18-34세 이하 구직 청년을 대상으로(① 고졸이하 미진학 청년, ② 대졸이상 미취업 청년, ③ 최근 2년간 교육·훈련에 참여하지도 일하지도 않은 청년(니트족), ④ 영세자영업자, 최저생계비 250%이하의 가구원으로 실업급여 수급 종료 후 미취업자, 실업급여 수급요건을 충족하지 못한 자, 고용보험 가입이력이 없는 자 등) 집중상담 및 직업심리검사 등을 실시하여 검사결과를 토대로 ‘개인별 취업활동계획’을 수립한 자에 대해서 ‘참여수당’을 지급한다. 급여의 수준은 1단계로 상담·진단시 참여수당으로 식비·교통비 차원에서 최대 1개월간 최대 20만원을 지급한다. 2단계로 직업능력개발시 훈련참여지원수당을 최대 6개월간 지급한다. 마지막 3단계로 취업성공시 지급하는 수당으로 근속기간에 따라 최대 100만원(저소득층 한정, 3개월)을 지급하는 제도이다.

54) 김원식, “청년수당, 왜문제인가?: 청년정책의 방향, 국회 토론회 자료(2016.8.29.)”, 2016, 19면.

이다. 예컨대, 서울시가 청년수당을 지급함으로써 경기도⁵⁵⁾나 인천에 거주하고 있는 청년들이 서울에 거주를 하기 위해 이사를 하거나 주민등록을 이전해 놓는 등의 기회비용이 발생할 수 있다는 것이다.

Ⅲ. 청년수당제도의 법적 검토

서울시의 청년수당제도는 정치적인 측면을 배제하고 법적인 측면만 살펴본다면 크게 다섯 가지 쟁점사안이 있다. 청년수당이 사회보장제도에 포함이 되는지에 대한 법적성격과 사회보장기본법, 지방자치법, 지방교부세법, 행정절차법 등에 대한 검토가 필요하다.

1. 청년수당의 법적성격⁵⁶⁾

서울시 청년활동지원사업은 문헌해석상 헌법 제34조 제2항⁵⁷⁾에 따른 현대 사회의 복지국가 이념을 매우 포괄적으로 규정하고 있는 “사회보장” 개념에 포섭되는 사업이며 특히 사회보장의 개념이 점점 확대되고 있다는 점을 감안할 때 사회보장기본법 상의 사회보장제도를 ‘협의의 복지제도’로 축소하여 이해하는 것은 타당하지 않다.

사회보장기본법 제3조 제1호에서 “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 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.⁵⁸⁾

55) 경기도와 여·야 대표단은 지난 2016년 8월 25일 “경기도형 청년수당을 도입 등 대부분의 쟁점 사항에 합의했다”고 밝혔다. 경기도형 청년수당의 명칭은 가칭 ‘청년 구직 지원금’으로, 경기도 내 청년들의 구직활동을 돕기 위한 지원금으로 지원범위와 대상은 여야와 경기도 간 정책 설계를 통해 구체화 될 것으로 보인다(경기도에도 청년수당 도입된다, 한겨레, 2016. 8. 25, <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/758430.html>, 최종방문 2016. 10. 14).

56) 이하 2015. 12. 3. 보건복지부 보도자료 참고

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

58) 보건복지부, 법률검토결과, 서울시 청년활동지원사업 사전협의대상, 보도자료, 2015. 12. 3. 2면.

2. 사회보장기본법 검토

제26조 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 사회보장위원회가 이를 조정한다.

서울시는 앞에서 언급한 바와 같이 보건복지부에 협의 요청(2016. 1. 12.)을 한 이후 협의 절차를 성실히 이행했고, 보건복지부 보완요구(2016. 5. 26.) 사항을 반영하여 수정(2016. 6. 10.)한 바 있다고 밝힌 상태이며, 청년수당 지급 전후(2016. 8.)에도 사회보장위원회 조정 과정 속에서 협의해야하는 과정도 남아 있다고 밝힌 상태이다.⁵⁹⁾ 즉, 서울시는 보건복지부와 사회보장기본법상 충분한 ‘협의’를 진행해 법적 절차를 준수했다고도 밝히고 있다. 또한 서울시는 청년수당 시범사업이 지자체의 자치사무에 해당해 사회보장법상 ‘협의’ 대상인 것은 맞지만 ‘협의’는 당사자 간 의사소통을 뜻하는 절차적 의미이고, 최종 결정 권한은 지방자치단체장에게 부여된 것이라고 보았다.⁶⁰⁾

하지만 보건복지부는 “서울시가 시행하고 있는 청년활동지원사업(청년수당)은 사회보장제도를 신설한 것에 해당하므로 사회보장기본법상 사회보장제도 신설·변경시 협의 절차를 따르도록 하고 있는 사회보장기본법을 준수해야하지만 이를 따르지 않고 청년수당을 집행한 것은 명백한 위법”이라고 주장하고 있다. 또한 “서울시가 보건복지부와 진행한 논의만으로 협의가 이뤄졌다고 주장하고 있지만, 법률의 ‘협의’는 ‘합의’ 또는 ‘동의’를 의미하는 것으로 해석하는 것이 타당하다”고 강조했다. 아울러 보건복지부는 “청년수당은 효과를 검증할 수 없는 선심성 사업으로, 이러한 문제점을 제거하기 위해 인내심을 가지고 서울시와 협의를 진행해왔다”며 “서울시는 실무 논의 과정에서 구두 합의됐다고 주장하지만, 보건복지부는 협의 결과를 공문으로 통보한 적이 없다”고 설명했다.⁶¹⁾ 나아가 협의가 이루어지지 않았을 경우에는 사회보장위원회가 이를 조정해야 하는 데 이러한 절차를 지키지 않은 상황에서 일방적으로 사업을 강행한 것은 위법이라고 주장하고 있다.⁶²⁾

보건복지부는 “협의·조정 제도의 취지는 국가 전체적인 복지제도의 정합성을 유지하고,

59) 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016, 17면.

60) 서울시, 청년수당 복지부 직권취소 대법원에 제소...복지부 “엄정대응”(종합), 서울신문, 2016. 8. 19, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160819500202>, 최종방문 2016. 10. 14.

61) 보건복지부, 보건복지부, 서울시의 청년수당 대법원 제소에 엄정히 대응키로, 보도자료, 2016. 8. 19, 1-2면.

62) 보건복지부, 보건복지부, 서울시 청년수당에 대한 취소처분은 적법, 보도자료, 2016. 8. 12, 1면.

중앙과 지방의 연계를 통해 조화로운 사회안전망을 구축하기 위한 것”이라며 “지자체 간 급여와 서비스의 중복, 편중, 누락 등의 문제를 효과적으로 해결하기 위해 중앙정부 차원의 조정 기능은 필요하다”고 밝혔다.⁶³⁾

여기서 쟁점이 되는 사항은 사회보장기본법상의 협의가 의사소통을 뜻하는 절차적 의미에 해당하는지, 아니면 ‘합의’ 또는 ‘동의’를 의미하는 것인지가 문제된다.

법률에서 협의란 “특정한 사항이 둘 이상의 행정기관에 관련되어 있는 경우, 이들 행정기관 사이에 당해 사항의 처리를 위한 의논”이라는 견해⁶⁴⁾와 어떤 자가 일정한 사항에 관하여 타자와 의견을 교환하여 의견의 일치를 보기 위해서 합의하는 것⁶⁵⁾ 또는 행정기관 간 의견 교환 및 협조차원에서 이루어지는 행정내부적인 업무절차 등으로 정의하기도 한다.⁶⁶⁾ 이상의 견해들을 살펴보면 서울시와 보건복지부의 주장 모두 일면 타당성이 있어 보인다. 따라서 어느 쪽의 해석이 틀렸다고 보기 어렵다.

한편, 사회보장기본법 제26조 제2항이 청년수당 문제를 계기로 논란이 되자 여러 건의 개정안이 발의 되었다. 지자체가 신규 복지사업을 시행할 때 보건복지부 장관에게 사업 내용을 ‘통보’만 하면 되도록 하는 내용의 법 개정안이 발의⁶⁷⁾되는가 하면, ‘협의·조정’하는 조항을 삭제해 자율적·탄력적으로 운영할 수 있도록 하는 법 개정안도 발의되었다.⁶⁸⁾ 이에 반해 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부와 중앙·지자체 간 명확히 ‘사전 합의’토록 하는 법 개정안도 발의되었다.⁶⁹⁾

63) 보건복지부, 보건복지부, 서울시의 청년수당 대법원 제소에 엄정히 대응키로, 보도자료, 2016. 8. 19, 3면.

64) 법제처·한국법제연구원, 법령용어사례집, 2003, 2519면.

65) 현암사, 법률용어사전, 2011, 1426면.

66) 조성재, 행정법상 협의제도에 관한 고찰; 군사기지 및 군사시설보호법상 협의를 중심으로, 강원법학 40, 강원대학교 비교법학연구소, 2013, 349면.

67) 중앙정부가 해당 규정을 악용하여 지방자치단체의 신규 복지사업의 시행을 방해하는 사례가 대폭 늘어나고 있다. 서울시의 경우 지난 2년여 동안 청년단체 등과의 협의를 거쳐 청년활동지원제도를 준비하고 시범사업을 계획했으나 보건복지부의 반대로 사업 시행에 어려움을 겪고 있으며, 그 외에도 중앙정부가 2016년까지 지방자치단체의 복지사업 중 1,496개 사업을 통·폐합하도록 하는 등 지방자치단체를 압박하고 있는 실정이다. 해당 규정은 지방자치의 원칙 아래 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하도록 한 것이며, 이를 마치 지방자치단체가 사회보장제도를 신설 또는 변경하려면 중앙정부의 허락을 받아야 하는 것처럼 해석하는 것은 문제가 있다(기동민의원 대표발의(의안번호 1602), 사회보장기본법 일부개정법률안, 2016년 8월 16일 발의, 1-2면).

68) 윤소하의원 대표발의(의안번호 950), 사회보장기본법 일부개정법률안, 2016년 7월 18일 발의; 위성곤의원 대표발의(의안번호 1342), 사회보장기본법 일부개정법률안, 2016년 8월 2일 발의.

69) 최근 일부 지자체가 ‘협의’의 의미를 단순한 의견교환 정도로 곡해하여 협의를 이루어지지 않았음에도 사회보장기본법상 협의의무를 준수했다고 주장하는 사례, 협의를 이루어지지 않아 위원회의 조정을 거쳐야 하는 사례 등이 발생하고 있어, 관련 규정을 보다 명확히 할 필요가 있다. 또한 합의·조정 결과가 예산편성 시 반영되도록 하여, 제도의 이행력을 강화하려는 것이다(박인숙의원 대표발의(의안번호 2223), 사회보장기본법 일부개정법률안, 2016년 9월 8일 발의, 1면).

3. 지방자치법 검토

제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ① 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다.

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.

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

서울시의회 예산결산특별위원회는 2015년 12월 22일 청년수당과 관련한 예산(90억)이 포함된 서울시장이 제출한 2016년도 예산안을 의결하였고,⁷⁰⁾ 정부가 이를 심의하는 과정에서 보건복지부는 사전협의를 거치지 않은 ‘청년활동지원사업’이 사회보장기본법을 위반했다는 이유로 2015년 12월 30일 지방자치법 제169조 제1항을 근거로 서울시에 청년수당제도의 시정을 명하는 한편 지방자치법 제172조 제1항에 따라 서울시장에게 재의요구를 지시하였다.⁷¹⁾

하지만 서울시는 청년활동지원사업의 재의 요구를 지시하는 것은 주민복리에 관한 사무를 사실상 중앙정부에서 통제하겠다는 발상으로 지방자치를 옥죄고, 지방자치권을 본질적으로 침해하는 것이라고 보았고,⁷²⁾ 2016년 1월 6일 보건복지부의 재의요구에 서울시장이 불응하였다.

70) 서울 청년활동 보장사업은 사업의 실효성에 대하여 논란이 있었으나, 현재 높은 청년실업률하에서 마중물로써 선제적 투자를 위하여 당초 제출한 원안을 의결하였다(서울특별시의회, 내년도 서울시 예산 27조 5,037억원 의결, 토요저널, 2015. 12. 22, <http://blog.naver.com/tynews/220575775590>, 최종방문 2016. 10. 15).

71) 복지부, 서울시·성남시 등에 예산안 재의요구 통보, 아주경제, 2015. 12. 30, <http://www.ajunews.com/view/20151230174216261>, 최종방문 2016. 10. 15.

72) 서울시, 청년수당 복지부 직권취소 대법원에 제소…복지부 “엄정대응”(종합), 서울신문, 2016. 8. 19, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160819500202>, 최종방문 2016. 10. 14.

보건복지부는 2016년 1월 14일 지방자치법 제172조 제7항에 따라 서울시의회를 상대로 대법원에 ‘예산안의결 무효확인의 소’ 및 ‘예산안 집행정지신청’을 제기하였다.⁷³⁾

여기서도 가장 문제가 되는 것은 서울시가 사회보장기본법을 위반했느냐는 것이다. 그 이후의 문제들은 서울시가 사회보장기본법을 위반하지 않았다고 판단한다면 일어나지 않았을 일들이기 때문이다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 서울시와 보건복지부 양측 주장의 옳고 그름을 판단하는 것은 쉽지 않다.

4. 지방교부세법 검토

제11조(부당 교부세의 시정 등) ② 행정자치부장관은 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우에는 그 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 명할 수 있다. 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부세의 금액은 법령을 위반하여 지출하였거나 징수를 게을리하여 확보하지 못한 금액을 초과할 수 없다.

지방교부세법 시행령

제12조(교부세의 반환 또는 감액) ① 법 제11조제2항에 따른 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우와 그에 따른 교부세의 감액 또는 반환 금액의 범위는 다음 각 호에 따른다.

9. 「사회보장기본법」 제26조제2항 및 제3항에 따른 협의·조정을 거치지 아니하고 사회보장제도를 신설 또는 변경하여 경비를 지출하거나 협의·조정 결과를 따르지 아니하고 경비를 지출한 경우: 협의·조정을 거치지 아니하거나 협의·조정 결과를 따르지 아니하고 지출한 금액 이내

서울시는 2015년 12월 27일 사회보장기본법상의 협의·조정 결과에 따르지 않는 경우 지방교부세를 감액하도록 규정한 ‘지방교부세법 시행령’에 대해 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구하였다.

위의 지방교부세법 시행령은 지난 2015년 12월 10일 “인구구조 등 행정환경 변화로 지방자치단체의 사회복지 수요가 증가함에 따라 부동산교부세를 배분하는 경우 사회복지의 비중을 확대하고⁷⁴⁾, 지방자치단체가 지방재정법, 보조금 관리에 관한 법률 또는 사회보장기본법

73) 황성욱, “서울시 청년수당의 절차적 정당성 문제 -법적인 검토”, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016. 19-20면.

74) 지방자치단체의 사회복지 지출 비중이 증가함에 따라 특별자치시·시·군 및 자치구에 배분하는 부동산교부세의 교부기준 중 사회복지의 비중을 종전의 100분의 25에서 100분의 35로 확대하였다(지방교부세법 시행령 제10조의3 제1항 나목).

을 위반하여 경비를 지출한 경우에도 지방교부세를 감액하거나 반환을 명할 수 있도록” 하는 등의 내용의 개정이 있었다.⁷⁵⁾ 즉, 지방자치단체가 사회보장제도를 신설 또는 변경할 때 정부 협의를 거치지 않으면 지방교부세를 감액할 수 있다는 내용의 개정이었다. 이는 성남시의 청년배당과 서울시의 청년수당을 겨냥한 것이라는 지적이 있었다.⁷⁶⁾

한편, 서울시장은 최근 헌법재판소에서 개최된 권한쟁의심판청구 공개변론서한에서 “중앙정부가 예산과 조직에 대한 강력한 통제력을 행사하는 가운데 대통령령을 통해 지방정부를 통제하는 권한까지 갖게 된다면 이는 자치와 분권에 역행하는 퇴행의 길을 열어놓는 길이 될 것”이라고 밝혔으며, 아울러 “중앙 정부의 강력한 통제와 효율성을 강조하는 행정 획일주의로는 다양해진 국민의 삶의 질을 높이지도 못하고 급변하는 세계에 대처할 수도 없다. 이번 결정이 헌법상 지방자치제도의 보장이라는 면에서 역사적인 계기가 될 것”이라고 강조했다.⁷⁷⁾

이는 헌법재판소의 최종 결정이 나와야 알 수 있겠지만 서울시장의 주장에 일면 타당성이 있어 보인다. 즉, 중앙정부가 추진하는 사회보장제도가 아닌 새로운 정책을 지방정부에서 실시하는 경우 정부와의 협의(동의 또는 합의에 가까운)를 거쳐야지 만이 추진할 수 있다는 것으로 해석되는데, 현행법대로 라면 지방자치단체들이 예산의 많은 비중을 차지하고 있는 지방교부세의 감면 위협에 노출되면서 까지 새로운 사회보장제도를 추진하려는 지방자치단체가 얼마나 있을지 의문이다.⁷⁸⁾ 이는 지방자치단체의 참신한 정책들을 통제하는 수단이 될 것이며, 정책의 다양성을 해치는 결과를 가져오지는 않을까 우려된다.

75) 법제처, 국가법령정보센터, 지방교부세법 시행령 일부개정(개정이유), 2015.12.10 [대통령령 제26697호, 시행 2016.01.01]

76) 박원순, 권한쟁의심판청구 공개변론 “지방교부세법 시행령, 지방자치에 역행”, 머니투데이, 2016. 9. 8, <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016090809444445388&outlink=1>, 최종방문 2016. 10. 14.

77) 박원순, 권한쟁의심판청구 공개변론 “지방교부세법 시행령, 지방자치에 역행”, 머니투데이, 2016. 9. 8, <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016090809444445388&outlink=1>, 최종방문 2016. 10. 14.

78) 우리나라가 재정분권이 명확히 이루어지기 힘든 이유 중 하나가 지방자치단체의 재정자립도가 낮기 때문이다. 중앙정부와 지방자치단체의 재정운용 양상을 보면 세수는 국세:지방세가 약 8:2인 반면 예산사용액은 국가:지자체(교육청 포함)가 약 4:6으로 역전되어 있다. 즉, 지자체는 중앙으로부터 받는 이전재원에 상당부분 의존하는데, 각종 국고보조사업에 대한 지원금과 지역 균형발전 측면에서 열악한 지자체에 더 많은 재원이 지원되는 교부세가 포함된다(박주희, 중앙정부와 지자체의 청년정책 상호보완 방향, 청년의 일과 자립을 위한 긴급토론회 -서울시 청년수당, 천년 자립을 위한 것인가?-, 국회 환경노동위원회 새누리당 의원단 주최 토론회(2016.8.16.), 2016, 2면).

5. 행정절차법 검토

제21조(처분의 사전 통지) ① 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 다음 각 호의 사항을 당사자들에게 통지하여야 한다.

1. 처분의 제목
2. 당사자의 성명 또는 명칭과 주소
3. 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거
4. 제3호에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법
5. 의견제출기관의 명칭과 주소
6. 의견제출기한
7. 그 밖에 필요한 사항

제22조(의견청취) ③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자들에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.

서울시는 보건복지부 장관의 직권취소 처분은 행정처분 취소이기 때문에 행정절차법에 따라 수익자의 권리를 보장받아야 하는 청년수당 대상자들에게 사전통지를 했어야 하는데 하지 않았고,⁷⁹⁾ 의견을 제출할 기회도 부여하지 않아 절차상에도 문제가 있다며 “위법한 처분”이라고 주장하고 있다. 하지만 보건복지부는 “절차를 위반한 서울시에 대해 시정명령과 직권취소 조치를 한 것은 적법하며 청년들의 권익을 침해한 것도 아니다”며 “직권취소는 더 큰 사회적 문제를 예방하기 위한 불가피한 조치로 행정절차법 위반에 해당하지 않는다”고 주장하고 있다.⁸⁰⁾

IV. 결 론

서울시의 청년수당 정책은, 법률상 중앙정부와 협의절차 경로 여부로 법적 분쟁까지 일으키고 있지만 사실 그 논쟁의 핵심은 따로 있다. 중앙정부는 지자체의 포퓰리즘이라고 비판하고 나아가 중앙정부의 고용정책과의 중복을 우려하고 있다. 이에 반해 서울시는 ‘지자체가 그 주민들에게 그 정도도 못해주는냐’며 반박하고 있고, 중앙정부의 고용정책과 중복되지 않는다고 주장한다.⁸¹⁾ 양측 모두 일면 타당성이 있는 주장이라 생각된다. 하지만 앞에서

79) [대법에 간 청년수당] “‘청년수당’ 직권취소는 재량권 남용”, news1, 2016. 8. 19, <http://news1.kr/articles/?2751742>, 최종방문 2016. 10. 14.

80) 서울시, 청년수당 복지부 직권취소 대법원에 제소…복지부 “엄정대응”(종합), 서울신문, 2016. 8. 19, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160819500202>, 최종방문 2016. 10. 14.

살펴본 바와 같이 청년수당은 많은 한계점과 문제점이 존재한다. 하지만 청년수당제도가 시범사업이라는 것을 기억할 필요가 있다. 이 사업이 정말 청년들에게 도움이 되는지, 긍정적인 효과가 나타나는지에 대한 검토가 필요할 것이다. 그래서 긍정적인 측면이 많이 부각된다면 대상을 확대해 나가면 될 것이고, 반대로 그렇지 못하다면 정책을 축소 또는 폐지하면 될 것이다.

이런 측면에서 본다면 중앙정부와 지방자치단체는 갈등의 대상이 아니라 협력과 분업이 필요한 시점이라 생각한다. 청년수당정책에서는 안타깝게도 보건복지부와 서울시의 갈등이 문제가 되었지만 제2의, 제3의 서울시가 더 이상 나와서는 안된다. 그때마다 지금처럼 갈등을 빚게 된다면 이로 인한 손실은 고스란히 국민들에게 돌아갈 것이다.

참고문헌

- 강남훈, “성남시 청년배당 논쟁과 경험”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 2016.
- 권 혁, 일과 자립을 위한 청년정책의 방향, 청년의 일과 자립을 위한 긴급토론회 -서울시 청년수당, 청년 자립을 위한 것인가?-, 국회 환경노동위원회 새누리당 의원단 주최 토론회(2016.8.16.), 2016.
- 김원식, “청년수당, 왜문제인가?: 청년정책의 방향, 국회 토론회 자료(2016.8.29.), 2016.
- 김종진, 지방정부의 청년수당과 청년배당 도입 의미와 시사점, 더불어민주당 긴급토론회: 청년활동지원(청년수당)으로 본 청년 구직지원 및 구직안전망, 2016.
- 바른사회시민회의, “2030 여론을 통해 본 서울시 청년수당 정책”, 바른사회시민회의 @FactBrief, 2016.
- 박주희, 중앙정부와 지자체의 청년정책 상호보완 방향, 청년의 일과 자립을 위한 긴급토론회 -서울시 청년수당, 청년 자립을 위한 것인가?-, 국회 환경노동위원회 새누리당 의원단 주최 토론회(2016.8.16.), 2016.
- 백경훈, 청년일자리 정책과 청년수당 정책의 미스매치, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016.
- 법제처·한국법제연구원, 법령용어사례집, 2003.
- 정재철, ‘청년수당’과 ‘청년배당’은 ‘청년포퓰리즘’인가?, 민주정책연구원 이슈브리핑(2015-30

81) 권혁, 일과 자립을 위한 청년정책의 방향, 청년의 일과 자립을 위한 긴급토론회 -서울시 청년수당, 청년 자립을 위한 것인가?-, 국회 환경노동위원회 새누리당 의원단 주최 토론회(2016.8.16), 2016, 1면.

호), 2015.

조동근, 청년배당, 쾌락 위해 영혼 팔라는 ‘메피스토’ 유혹, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016.

조성제, 행정법상 협의제도에 관한 고찰, 군사기지 및 군사시설보호법상 협의를 중심으로, 강원법학 40, 강원대학교 비교법학연구소, 2013.

현암사, 법률용어사전, 2011.

황성욱, “서울시 청년수당의 절차적 정당성 문제 -법적인 검토”, 서울시 청년수당, 약인가 독인가 토론회(2016.4.21.), 2016.