

보건복지 ISSUE & FOCUS

청년정책 전달체계 구축의 쟁점과 제언: 서울시 사례를 통해¹⁾

정세정 포용복지연구단 부연구위원
류진아 포용복지연구단 전문연구원

- 이 글에서는 청년정책 전달체계 구축의 쟁점과 제언을 서울시 사례를 바탕으로 논의하였음.
- 청년정책 전달체계는 청년정책 전달체계 필요성에 대한 정당성 확보, 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화, 청년정책 전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경 정비가 요구됨.

01. 들어가며

- ◆ 청년기본법의 제정(2020. 2. 4.)과 시행(2020. 8. 5.)으로 2020년 12월 제1차 청년정책 기본계획이 발표되었으며(관계부처합동, 2020), 2021년부터 2025년까지 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 5개 분야의 중점 과제들이 추진될 예정임.
- ◆ ‘청년친화적 정책 전달체계’ 구축은 제1차 청년정책 기본계획의 중점 과제들 중 참여·권리 분야의 과제임.
 - 청년친화적 정책 전달체계 구축은 현재 운영하고 있는 ‘온라인 청년센터(<https://www.youthcenter.go.kr/main.do>)’를 개선·확대해 중앙과 지자체 청년정책을 온라인 플랫폼을 통해 연계하는 ‘청년하나로’와 청년의 공간 수요를 충족하고 청년이 참여하여 운영하는 ‘청년마당’을 기초 지자체별로 1개소 이상 조성한다는 내용으로 구성되어 있음(관계부처합동, 2020).

1) 이 글은 정세정 외(2020)가 서울특별시의 영역으로 수행한 ‘서울시 청년정책 추진체계 개선방안 연구’를 기반으로 작성되었음.

- ◆ 청년정책조정위원회는 3월 30일 제3차 위원회를 개최하여 2021년 청년정책 시행계획(안), 정부위원회 청년 참여 현황 및 향후 계획, 청년고용대책 현장 안착 방안, 2021년 청년정책조정위원회 민간위원 활동 계획을 상정·의결하였음(국무조정실 청년정책추진단, 2021).
 - 청년정책 전달체계와 관련해서는 온라인 청년정책 플랫폼(‘온라인 하나로’)은 관계부처 및 민간 합동 TF를 통해, 오프라인 전달체계는 12개 신규 청년 거점 공간을 선정하고 청년마당 표준 운영 계획을 수립할 예정임이 발표됨(국무조정실 청년정책추진단, 2021).
- ◆ 현재 청년을 대상으로 하는 고용서비스 센터는 중앙부처가 152개를, 지자체가 126개를 운영하고 있으며(일자리 위원회, 2021), 행정안전부는 청년 활력 제고와 자립 지원을 위한 청년활력센터를 운영하고 있음(행정안전부, 2020).
- ◆ 이러한 상황에서 이 글에서는 독자적 청년정책 전달체계를 구축, 운영하고 있는 서울시의 사례를 바탕으로 청년정책 전달체계 구축의 쟁점과 제언을 논의하고자 함.

02. 서울시 청년정책의 발전 과정과 전달체계 현황

- ◆ 서울시의 청년정책은 2010년대 초반 태동하여 지속적으로 성장·발전하여 왔으며, 서울시는 청년정책 발굴과 운영에 있어 선도적 지자체로 자리매김하고 있음.
 - 지난 10여 년간의 서울시 청년정책 발전 과정은 형성기, 제도화기, 발전기로 구분할 수 있음.

〈표 1〉 서울시 청년정책의 발전 과정

구분	법·제도 변화	주요 청년정책	전달체계 관련 변화
청년정책 형성기 (2011. 10~2014. 6)	청년 일자리 기본조례 제정	-미래 혁신 일자리 발굴, -청년고용 교육, 훈련 정책 추진	-청년일자리팀 신설 -청년허브 신설 -청정넷 활동 시작
청년정책 제도화기 (2014. 7~2018. 6)	서울시 청년기본조례 제정	-2020 서울형 청년보장 발표 -청년 활동 지원 사업(청년수당) 실시	-청년정책담당관(1과 3팀) 신설 -청년의회(청정넷) -청년활동지원센터, 무중력지대, 교류센터 설치
청년정책 발전기 (2018. 7~2021. 현재)	청년기본법 제정, 시행 청년 참여 활성화 지원 조례	-청년자치정부 출범 -청년자율예산제 도입	-청년청(1청 7팀) 신설 -청년의회를 청년시민회의로 확대 -자치구 청년센터 개관

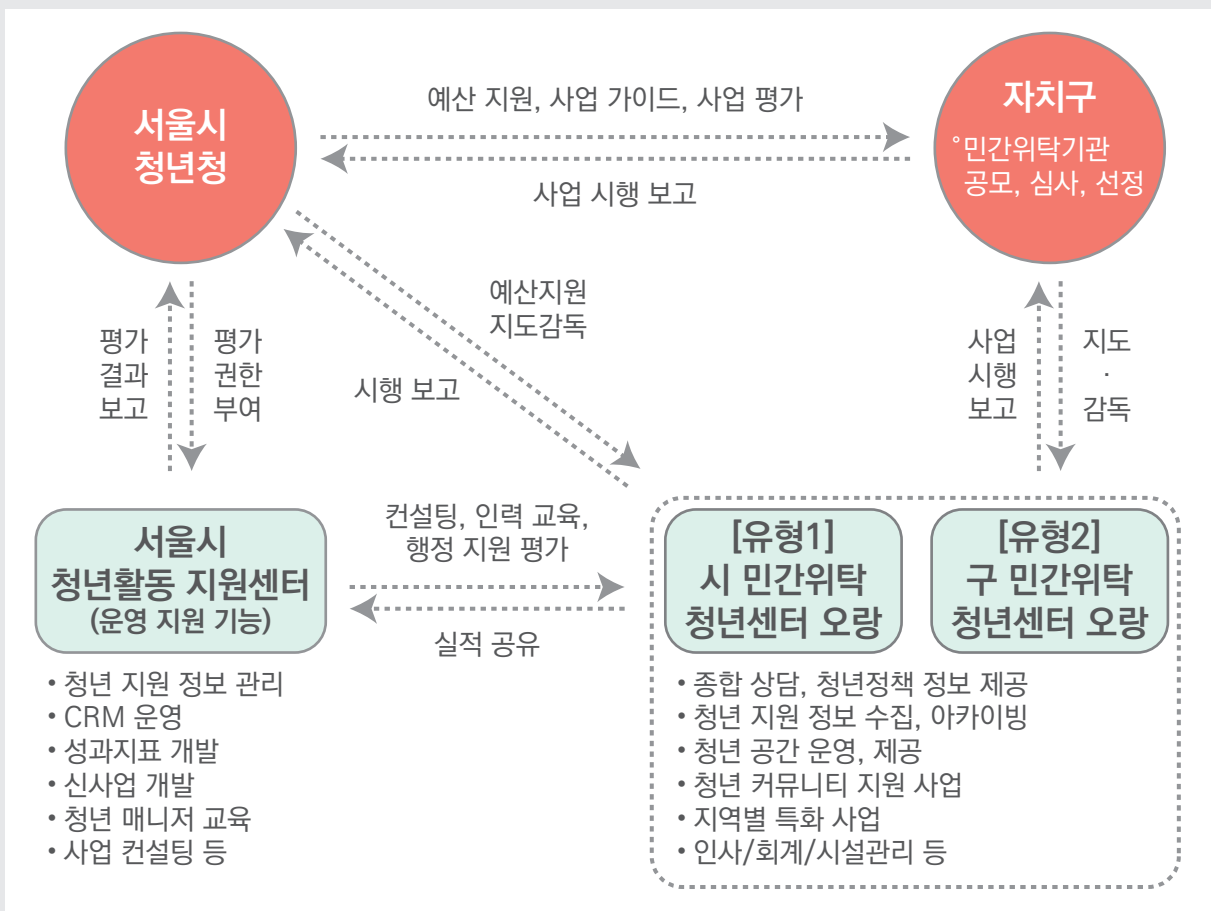
주: 저자가 작성함.

자료: 정세정 외. (2020). 서울시 청년정책 추진체계 개선방안 연구. 서울특별시. 한국보건사회연구원.

- 청년정책 형성기(2011. 10~2014. 6)에는 청년정책의 범주 구획과 행정 내 청년 유관 부서 신설이 이뤄졌음. 또한 혁신적 청년정책 발굴과 수행을 위해 청년허브가 만들어지고 청년정책네트워크 활동이 시작됨. 주요 정책은 일자리 정책 위주였으나 청년정책 생태계 조성이 시도되었다는 점에서 정책의 기반을 다진 시기로 평가할 수 있음.
- 청년정책 제도화기(2014. 7~2018. 6)에는 전국 최초로 청년기본조례를 제정하고 청년종합지원계획인 서울형 청년보장을 발표하는 등 청년 사업이 본격적으로 제도에 편입되기 시작함. 더불어 이를 추진하기 위한 기반도 이전 시기에 비하여 체계화되었음.
- 청년정책 발전기(2018년~현재)에는 청년자치정부가 출범하였고 청년자율예산제를 도입함으로써 청년 당사자의 예산 집행권을 강화하였음. 2020년에는 청년정책 체감도를 높이기 위해 민간 위탁 방식의 자치구 청년센터 오랑을 설치하여 청년의 공공자원에 대한 접근성을 높이고, 청년 관계망을 확대하는 것을 핵심 목표로 청년정책 종합 상담을 제공하고 있음.

◆ 서울시 청년정책 전달체계의 구성은 [그림 1]과 같으며, 서울시 청년활동지원센터와 자치구 청년센터 오랑이 핵심 체계 역할을 함.

[그림 1] 서울시 청년정책 전달체계 구성과 역할



주 : 1) 원형 도형은 행정, 사각 도형은 민간(민간 위탁 수탁법인)을 나타냄
 2) 점선 등근 도형은 자치구 청년센터 오랑을 나타냄

자료: 정세정 외. (2020). 서울시 청년정책 추진체계 개선방안 연구. 서울특별시. 한국보건사회연구원.

- 시장 직속 행정 집행조직인 청년청은 자치구에 청년센터의 예산을 지원하고 사업 가이드 및 평가를 진행하고, 자치구는 민간 위탁 기관을 공모하고 심사를 통해 선정하는 역할을 함.
- 서울시 청년활동지원센터는 자치구별 청년센터를 대상으로 컨설팅, 인력교육, 행정지원, 평가 등을 수행하는 중간 지원 조직의 기능을 함.
- 자치구 청년센터 오랑은 이용자를 네 가지 유형으로 나누어 각 유형에 맞는 프로그램으로 연계하고 있으며, 후속 관리 등의 서비스를 제공하고 있음.
 - 2021년 3월 기준 청년센터 오랑은 9개 구(노원, 은평, 마포, 동대문, 성동, 광진, 강동, 금천, 관악)에서 개소하였고, 성북구는 개소 예정임(서울청년센터 오랑, 2021).
 - 이용자 유형
 - 1유형: 자치구 청년센터 오랑에서 청년정책 정보, 프로그램 직접 제공
 - 2유형: 전문 심리상담과 분야(노동, 주거, 생활금융 등)별 상담이 필요한 경우. 전문기관으로 연계
 - 3유형: 정신건강 위기군. 서울시정신건강복지센터, 국립정신건강센터 등으로 연계
 - 4유형: 서울시 청년수당 문의. 서울시 청년청 또는 서울시 청년활동지원센터로 연계

◆ 이상 간략히 살펴본 서울시 청년정책의 발전 과정과 전달체계의 사례를 바탕으로 청년정책 전달체계 구축의 쟁점과 제언을 다음과 같이 제시함.

03. 청년정책 전달체계 구축의 쟁점과 제언

◆ 청년정책 전달체계 구축의 쟁점과 제언은 ▶ 청년정책 전달체계 필요성에 대한 정당성 확보, ▶ 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화, ▶ 정책 전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경 정비와 관련되어 있음.

(1) 청년정책 전달체계 필요성에 대한 정당성 강화

- ◆ 중앙정부는 청년정책 전달체계 필요성에 대한 정당성을 더욱 강화해야 하며, 각 기초자치단체는 청년정책 전달체계의 '청년 친화적' 차원을 강조하기 위해 중복-분리 전략을 고려할 수 있음.
 - 오프라인 청년정책 전달체계 내에 담길 콘텐츠는 아직 명확하지 않으며, 현재 시점에서는 특정 급여 하나만을 대상으로 설계되지 않을 가능성도 있음. 이는 타 정책 전달체계와 구분되는 가장 뚜렷한 차이점이자 별도 전달체계 구축의 필요성에 의문을 제기하게끔 하는 요인이 될 수도 있음.
 - 청년정책 전달체계의 필요성은 '보편적 사회권 보장(universal social right)'과 '커먼즈(common, 공동영역)'의 기반으로 바라볼 수 있음.

- 청년정책 전달체계의 구축은 보편적 사회권을 보장하기 위한 토대가 될 수 있음. 브루노 팔리에(2021)는 뉴노멀의 시대를 맞아 모든 양질의 필수 재화 및 서비스에 대한 접근성이 요구됨을 강조한 바 있음.
- 또한, 청년정책 전달체계는 팬데믹 시대에 민주주의적 집단 정체성으로 논의되는 ‘커먼즈’(commons, 공동영역)(백영경, 2017; 황정아, 2020에서 재인용)를 키워 나갈 수 있는 기반이 될 수 있음. 커먼즈는 ‘공동체의 구성원들이 스스로 정치의 주체라는 자각 속에서 국가와 공적인 공간을 장악하고 변화시키려는 노력 그 자체’를 일컫음.
- 보편적 방식의, 대상 중심의 오프라인 공간 기반 전달체계는 청년의 다양한 취약성들을 발견하고 개입하는 데 강점을 지닐 수 있음.

※ 서울시 청년정책 전달체계 구축의 추동력은 공간과 사람을 연결하여 서로를 돌보고자 했던 연대(solidarity)로 볼 수 있으며, 중복-분리 전략을 적용하여 구축됨. 독자적 청년정책 전달체계의 구축은 기존의 급여별 전달체계로는 청년 접근성을 확보할 수 없다는 판단을 기반으로 함.

서울시의 오프라인을 기반으로 한 보편적 청년정책 전달체계는 기존의 소득 중심 접근으로는 발견하기 어려운 취약한 청년들을 발굴해 내는 데 기여하고 있음.

- 중복은 전달체계 논의에서 전달체계 구성을 변화시키기 위해 사용되는 전략 중 하나로, 중복의 형태에는 기존 체계와 경쟁할 수 있는 새로운 체계를 만드는 ‘경쟁’과 새로운 체계를 만들어 기존 전달체계 외부에 설치하는 ‘분리’가 있음(Gilbert & Terrell, 2020).
- 중복은 부정적이고 효율성이 떨어져 가급적 지양되어야 할 것으로 여겨지지만, 그중에서 분리는 사회적, 정치적 가치를 내포하고 있으며(Gilbert & Terrell, 2020), 기존 전달체계에 대한 비판과 공동체 형성(Cloward & Piven, 1967)을 위해 사용되는 수단이 될 수도 있음.

(2) 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화

◆ 전달체계에 탑재할 콘텐츠는 각 지자체의 특성에 기반하여 내실화와 전문성, 통합성, 책임성을 확보해야 함.

- 전국 단위로 구축될 청년정책 전달체계가 개인의 서로 다른 조건들을 배제한 가운데 공통의 정체성인 ‘청년’에 초점을 맞추고 개인 소외의 극복과 사회자본 축적을 모색하는 데 초점을 둘 경우, 감염병의 시대를 관통하는 청년정책 전달체계는 이질적인 사람들과 관계 맺고 더 나아가 자원과 연결될 수 있는 상호작용을 촉진, 지속시키는 매개체가 되어야 함.
- 청년정책 전달체계가 정책정보 전달에만 방점을 두게 되면 공적 책임성에 대한 문제가 제기될 수 있음. 따라서 전달체계의 역할을 어디까지로 설정할 것인지에 대한 합의와 그 합의에 따른 인력의 교육·훈련 체계 마련·정비 등 전달체계의 역할에 대한 논의는 구체적으로 이뤄질 필요가 있음.
- 무엇보다 청년층에서 ‘코로나 블루’와 ‘코로나 레드’의 추이가 도드라지고 있음. 외로움과 돌봄의 문제는

근본적으로 '공유된 정서'(피터 C. 베이커, 2020)를 바탕으로 관계와 공동체를 통해 해결될 수 있음을 인식할 필요가 있음.

※ 서울시 청년정책 전달체계 내 청년센터 인력들은 청년정책에 대한 이해, 상담기법, 슈퍼비전의 필요성 및 역할 범위 명확화에 대한 욕구를 지니고 있음.

- 사회구조의 변화 속에서 늦어지고, 다양화, 계층화된 이행이 사회보장제도 속에 청년을 자리매김하기 어렵게 하고 있음을 고려할 때, 청년정책 전달체계는 사회보장제도들이 제도 간의 틈을 보완하고 사회변화 및 위기에 상시 대응 가능한 체계를 구축하는 동안 청년을 포용할 수 있는 보편적 사회보호체계(social protection system)로서 기능해야 함. 그러한 차원에서 전달체계의 콘텐츠는 각 지자체의 청년정책 시행계획 아래에서 구체적으로 설계되어야 함.
- 콘텐츠의 구현은 청년과 전달체계가 일종의 계약을 체결하는 프랑스의 PACEA(고용과 자율성을 향한 동반 프로그램의 계약 여정, Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) 방식을 한국형으로 설계하는 방안을 검토할 수 있으며, 힐러리 코탐(2020)이 행복한 삶을 위한 네 가지 역량으로 제시한 ① 일과 학습, ② 건강과 활력, ③ 지역사회에 소속되는 것, ④ 가족 또는 그 이상의 관계를 맺고 유지하는 것을 참고해 볼 수도 있음.

(3) 정책 전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경 정비

- ◆ 정책 환경 정비는 관련 법령 정비, 정책을 둘러싼 체계들의 역할 명확화, 정책 추진을 지원할 수 있는 전담부서 마련을 포함함.
 - 관련 법령을 정비하여 정책 추진의 근거를 분명히 하고, 관련된 주체들 간의 역할과 기능을 명확히 설정하고 공유하는 것은 청년정책의 원활한 추진과 지속가능성을 가능케 하는 필요조건임.

※ 서울시 청년정책 전달체계는 서울시 청년기본조례 제10조(청년의 참여 확대 등)와 제20조(청년지원 기관의 설치·운영)를 법제도적 근거로 두고 있음.

- 또한, 지자체에는 청년정책 전달체계를 지원할 수 있는 전담부서가 필요함.

※ 서울시 청년청은 신생 정책 생태계가 발아, 발전해 나가는 데는 전담부서가 중요함을 시사하는 사례임. 서울시는 1청(과) 7팀으로 구성된 청년청을 시장 직속 행정 집행 조직기구로 두고 있으며, 정형화된 영역에서 수행하기 어려운 신규 사업을 실현할 수 있는 체계이자 영역별 체계들과 협의가 가능한 행정조직으로 기능해 옴.

◆ 정책 환경 정비의 차원에서 전달체계 구축과 관련된 세부 방식(민간 위탁, 중간 지원 조직)과 인력 운영에 대하여 다음과 같은 사항들을 고려할 수 있음.

- 기초 지자체 단위의 청년정책 전달체계의 구축이 서울시와 같이 자치구를 통해 민간 위탁으로 운영되는 경우에는 인력운영의 불안정성 극복, 평가 결과에 따른 인센티브 지급, 모니터링 실시와 그 결과에 따른 조치가 가능하도록 하는 방안들이 위탁계약조건, 운영매뉴얼, 성과지표에 포함될 필요가 있음.
- 지자체별로 여건이 다르겠으나 서울시 청년활동지원센터와 같은 중간 지원 조직을 둘 수 있다면, 중간 지원 조직은 지자체 청년 특성을 반영한 취약 청년 또는 별도의 청년 보장 프로그램의 개발(청년기본법 제8조 근거), 지역사회 자원 발굴, 청년정책 전달체계 인력의 교육과 훈련, 상시 슈퍼비전 지원체계를 갖추는 역할을 맡을 필요가 있음.

※ 서울시 청년활동지원센터는 청년 개인 지원에 필요한 사업, 능력개발 및 진로 모색 사업, 청년의 심리적 안정과 자립지원 등 사회안전망 사업, 청년 지원 전문인력 육성 사업을 수행하며, 자치구별 청년센터를 지원, 교육, 평가하는 광역센터로서의 역할을 맡고 있음.

- 전달체계 인력의 경우 별도의 전문자격 개발의 필요성 등에 관한 논의가 이뤄진 바 있으나, 인력이 갖춰야 할 전문성은 청년정책 전달체계의 정체성, 성격 규정과도 밀접한 연관이 있어 이에 대한 의견 수렴 과정이 먼저 요구됨.
 - 또한, 자격의 개발은 해당 자격을 가진 인력이 안정적으로 활동할 수 있는 생태계 조성이 가능한지에 대한 판단이 선행될 필요가 있어, 중장기 과제로 지속 논의되어야 함.
 - 따라서 우선 검토할 수 있는 방안은 기존 전문자격(예: 정신건강전문요원, 전문상담교사, 임상심리사, 사회복지사 등)과 청년센터 인력이 이수해야 하는 교육을 강화하여 병행하는 방식임.

04. 나가며

◆ 청년정책 생태계는 당사자의 문제 제기를 기반으로, 청년 활동가들을 중심으로 하여 지자체에서 중앙으로, 민간에서 공공의 영역으로 조성, 확장되어 왔음. 그리고 이는 한국 사회를 변화시킬 수 있는 주요한 하나의 축으로 자리매김하고 있음.

◆ 청년정책 전달체계는 제도 설계 단위에서 당사자의 참여, 민간의 혁신과 추동력을 지켜 낼 수 있는 방안에 대한 더욱 적극적인 고민이 필요함. 이를 위해서는 각 지역 청년 활동가들의 목소리를 구체적으로 청취하고, 청년정책 생태계의 여건을 촘촘히 살펴, 지역사회 청년의 삶과 청년 활동가들의 성장을 함께 보장할 수 있는 방안들을 모색하는 작업이 절실히 요구됨.

〈참고문헌〉

- 관계부처합동. (2020). 제1차 청년정책 기본계획.
- 국무조정실 청년정책추진단. (2021). 청년 손으로 만든 청년 정책 실행, 그 '첫 주춧돌' 놓다.
2021년 3월 30일 보도자료.
- 백영경. (2017). 복지와 커먼즈: 돌봄의 이기와 공공성의 재구성. 창작과 비평.
- 브루노 팔리에. (2021). 포스트 코로나19 뉴노멀 시대의 사회정책. 한국보건사회연구원
50+1주년 국제학술심포지움 포스트 코로나 시대의 보건·복지정책과 국책연구기관의 역할 자료집. pp. 58-83. 한국보건사회연구원.
- 서울시청년활동지원센터. (2020). 서울시청년활동지원센터 연차보고서.
- 일자리 위원회. (2021). 포용적·그린일자리 국민과 함께 만들어갑니다. 2021년 3월 26일 보도자료.
- 정세정, 임덕영, 김문길, 임완섭, 이상림, 류진아, 강예은, 김보미, 기현주, 박이대승, 신영규.
(2020). 서울시 청년정책 추진체계 개선방안 연구. 서울특별시. 한국보건사회연구원.
- 피터 C. 베이커. (2020). 코로나 이후의 세계. 코로나는 기회다. 서울: 북저널리즘.
- 행정안전부. (2020). 코로나19 이후 지역사회 살리기에 청년들이 나선다. 2020년 5월 12일 보도자료.
- 황정아. (2020). 팬데믹 시대의 민주주의와 '한국모델', 창작과 비평. 48(3). pp. 17-35.
- 힐러리 코텀. (2020). 래디컬 헬프-돌봄과 복지제도의 근본적 전환-. 박경현, 이태인 옮김. 착한 책가게.
- Cloward, R. & Piven, F. (1967). The case against urban desegregation. Social Work, 12(1).
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2020) 사회복지정책론. 분석틀과 선택의 차원.
남찬섭, 조성은, 김기태, 민기채, 김수정 옮김. 지식공동체.
- 서울청년센터 오랑. (2021). <https://youth.seoul.go.kr/orang/>