

정책보고서 2020-00

발 간 등 록 번 호
51-6110000-002476-01



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

서울시 청년정책 추진체계 개선 방안 연구

정세정

임덕영·김문길·임완섭·이상림·류진아·강예은·김보미
기현주·박이대승·신영규



【연구책임자】

정세정 한국보건사회연구원 부연구위원

【공동연구진】

임덕영 한국보건사회연구원 부연구위원

김문길 한국보건사회연구원 연구위원

임완섭 한국보건사회연구원 연구위원

이상림 한국보건사회연구원 연구위원

류진아 한국보건사회연구원 전문연구원

강예은 한국보건사회연구원 연구원

김보미 한국보건사회연구원 연구원

기현주 서울시청년활동지원센터 전 센터장

박이대승 불평등과시민성연구소 소장

신영규 헬싱키대학교 연구원

제출문

서울특별시장 귀하

본 보고서를 귀 기관과 용역계약(2020. 8. 7.)한 「서울시 청년정책 추진체계 개선 방안 연구」의 보고서로 제출합니다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식





요 약	1
제1장 서론	11
제1절 연구 배경 및 목적	13
제2절 연구 내용 및 방법	15
제3절 청년정책 운영체계 동향	17
제2장 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 현황 분석	21
제1절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개요	23
제2절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 주요 이해관계자 인터뷰	57
제3장 국내외 정책 추진체계 및 전달체계 사례	93
제1절 국내 정책 추진체계 및 전달체계 사례	95
(대구, 광주 청년정책, 서울시 50+, 서울시 주거복지전달체계)	
제2절 국외 청년정책 추진체계 및 전달체계 사례	123
(일본, EU, 프랑스, 핀란드)	
제4장 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개선 방안	209
제1절 연구결과의 시사점	211
제2절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개선 방안	216
참고문헌	241

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1-1〉 서울시 청년정책 환경 구성	24
〈표 2-1-2〉 서울시 청년정책의 변천과 시기별 특성	30
〈표 2-1-3〉 서울시 청년정책 전담부서의 조직 체계와 주요 업무 변화	30
〈표 2-1-4〉 시·도의 실·국·본부 설치기준	33
〈표 2-1-5〉 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준	33
〈표 2-1-6〉 서울시 청년시민회의 연도별 주요 내용	39
〈표 2-1-7〉 2020년 서울시 자치구 청년센터 오랑 공통 성과지표(안)	42
〈표 2-1-8〉 자치구 청년센터 오랑 이용 흐름 및 청년매니저의 업무내용과 주요 역량	44
〈표 2-1-9〉 자치구 청년센터 오랑 운영 및 조성 현황	46
〈표 2-1-10〉 청년허브 설립 및 운영(2020년 현재)	48
〈표 2-1-11〉 2020년 청년허브 예산 및 정원	49
〈표 2-1-12〉 청년허브 공간 운영 내용	50
〈표 2-1-13〉 2020년 서울시 무중력지대 운영 현황	51
〈표 2-1-14〉 2015-2019년 서울시 청년정책 예산 현황	52
〈표 2-1-15〉 2020년 서울시 청년정책 예산 구성	54
〈표 2-1-16〉 2020년 서울시 청년정책 예산 구분별, 세부사업 예산 구성	55
〈표 2-2-1〉 주요 심층면접 참가자	58
〈표 2-2-2〉 주요 인터뷰 질문	58
〈표 2-2-3〉 주요 이해관계자 인터뷰 내용	59
〈표 3-1-1〉 광주, 대구의 청년정책 추진체계 구성	97
〈표 3-1-2〉 광주, 대구 청년센터 연혁	100
〈표 3-1-3〉 광주, 대구 청년센터 설립 근거 및 업무 범위	102
〈표 3-1-4〉 광주, 대구 청년센터 위탁 방식	102
〈표 3-1-5〉 17개 광역시도 청년센터 설치 현황	104
〈표 3-1-6〉 광주, 대구 청년센터 조직 및 인력 구성(2020년 8월 기준)	107
〈표 3-1-7〉 광주, 대구 청년센터 2020년 예산 현황	108
〈표 3-1-8〉 서울시 인생이모작지원과 '50+지원 정책 및 사업'	111
〈표 3-1-9〉 50+재단, 50+캠퍼스, 50+센터 비교	114
〈표 3-1-10〉 50+센터별 자치구 주관부서, 수탁기관, 등록시설유형 비교(2020.7.기준)	117
〈표 3-1-11〉 서울특별시 주거상담센터 자치구별 위·수탁 현황	120
〈표 3-2-1〉 일본 시기별 성인기로의 이행모델 추이	125

〈표 3-2-2〉 아동·청년육성지원추진대강	128
〈표 3-2-3〉 일본아동청년지원협의회 구성 지자체	129
〈표 3-2-4〉 도쿄도 아동·청년계획 (제2기) 개요	133
〈표 3-2-5〉 도쿄도 아동·청년계획 (제2기) 주요 기재 사항	134
〈표 3-2-6〉 아동청년지원협의회 구성단체	135
〈표 3-2-7〉 일본의 취직빙하기 세대지원 프로그램 개요	145
〈표 3-2-8〉 취직빙하기세대 지원 대상별 프로그램과 이용기관	147
〈표 3-2-9〉 EU ‘청년보장’의 주요 도입 과정	154
〈표 3-2-10〉 EU 국가의 청년보장 근거법	156
〈표 3-2-11〉 유럽구조투자기금(ESIF) 구성 및 특징	161
〈표 3-2-12〉 2008~2017년 미씨웅 로칼 현황	168
〈표 3-2-13〉 프랑스 청년보장의 단계별 시행 지역의 특성 (2010년 인구 총조사 기준)	172
〈표 3-2-14〉 프랑스 청년보장의 주요 발전 사항	173
〈표 3-2-15〉 PACEA 연혁	176
〈표 3-2-16〉 핀란드 청년 실업률 및 니트(NEET)비율 추이	187
〈표 3-2-17〉 2019년 핀란드 청년정책 예산 편성	191
〈표 3-2-18〉 핀란드 학업보조금 급여액 (2020년)	196
〈표 3-2-19〉 핀란드 학업보조금 급여액 (2020년)	199
〈표 4-1-1〉 해외사례의 정리	215
〈표 4-2-1〉 공공서비스 전달체계 구성 원리와 서울시 청년정책 전달체계예의 적용	218
〈표 4-2-2〉 민간위탁, 공공위탁, 직영방식의 비교	231



[그림 1-2-1] 연구의 분석 범위	16
[그림 2-1-1] 시기별 서울시 청년정책 전달, 참여, 지원기관 구성의 변천	25
[그림 2-1-2] 서울특별시 조직도	34
[그림 2-1-3] 서울시 청년자치정부와 청정넷의 관계	34
[그림 2-1-4] 2020년 서울시 청년청 조직도	36
[그림 2-1-5] 2020년 서울청년시민회의 연간 활동 흐름	37
[그림 2-1-6] 2020년 서울청년시민회의 조직도	38
[그림 2-1-7] 서울시 청년정책 전달체계 구성과 역할	41
[그림 2-1-8] 2019년 청년허브 조직도	49
[그림 3-1-1] 서울시 50+지원 종합계획(2016년 발표)	112
[그림 3-1-2] 50+정책 전달 기관 체계	113
[그림 3-1-3] 서울시 50+정책 유관기관	115
[그림 3-1-4] 서울특별시 주거상담센터 위·수탁 현황	119
[그림 3-1-5] 주거급여 개편 이후 공적 주거복지 전달체계	121
[그림 3-2-1] 아동·청소년육성지원추진법의 개요	129
[그림 3-2-2] 도교청년종합상담센터 와카 나비 알파 한국어 페이지	136
[그림 3-2-3] 조후시 아동청년종합지원사업 개념도	138
[그림 3-2-4] 조후시 아동청년종합지원지역협의회	139
[그림 3-2-5] 조후시 아동청년종합지원센터 코코아 안내유인물	139
[그림 3-2-6] 히키코모리 지원 전체 상	142
[그림 3-2-7] 히키코모리 지원단체 정보제공	143
[그림 3-2-8] 지역청년서포터스스테이션현황	148
[그림 3-2-9] 오사카부 지역 청년 서포터 스테이션 이용 흐름	149
[그림 3-2-10] 프랑스 청년보장 등록 이후의 월별 활동 일수	170
[그림 3-2-11] 프랑스 청년보장의 단계별 시행 지역	171
[그림 3-2-12] 프랑스 청년보장에 참여한 청년들의 누적 인원수	171
[그림 3-2-13] PACEA 인포그래픽 1	177
[그림 3-2-14] PACEA 인포그래픽 2	178
[그림 3-2-15] PACEA 단계, 목표, 행동의 조합 예시	182
[그림 3-2-16] PACEA 단계 구성의 예시	184
[그림 3-2-17] 핀란드 오희야모센터 설립 현황	204

[그림 3-2-18] 헬싱키 오희야모센터 프로그램 운영시간표 예시	206
[그림 4-2-1] 서울시 청년정책 추진·전달체계의 목표, 과제 및 주요 사업	220
[그림 4-2-2] 청년청 부서재편(안)	225
[그림 4-2-3] 청년허브, 무중력시대 역할 재편(안)	226
[그림 4-2-4] 서울시 청년조례 제20조(청년지원기관의 설치·운영)	227
[그림 4-2-5] 서울시청년활동지원센터의 조직개편(안)	228
[그림 4-2-6] 서울시 청년정책 전달체계 민간위탁 운영방식에 따른 한계 보완	230
[그림 4-2-7] 자치구 청년센터 인력, 교육, 자격(안)	234
[그림 4-2-8] 청년매니저 교육만족도	235
[그림 4-2-9] 청년전달체계 서비스 제공절차(안)	237

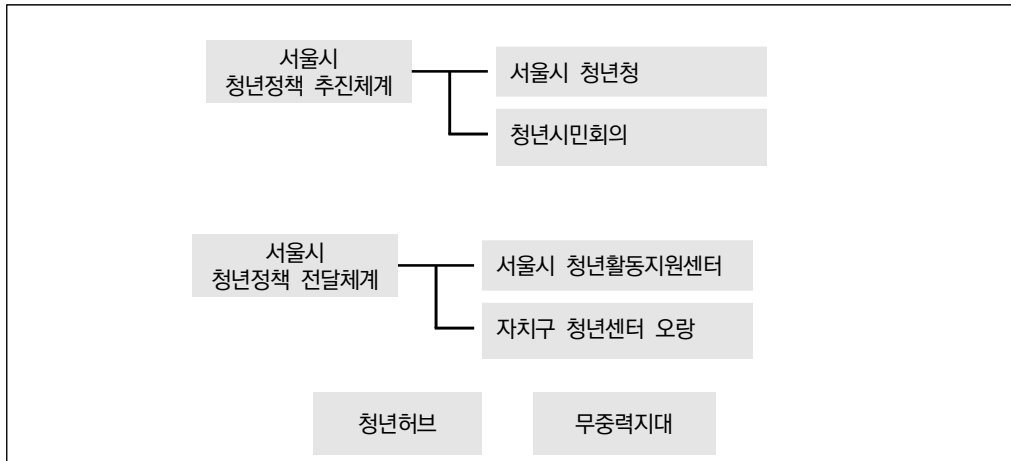


요약

제1장 서론

- 중앙 단위의 근거법 마련과 그에 따른 중앙과 지방의 청년정책 환경의 변화, 사회적 위기 상황이라는 시기적 요인은 서울시 청년정책 추진·전달체계에 또 한 번의 발전을 요구하고 있음.
- 그 핵심과업은 청년정책의 접근성과 편의성을 높여 청년정책 체감도를 향상시킬 수 있는 방안을 모색하는 데 있음. 이에 이 연구는 서울시 청년정책 추진·전달체계의 개선 방안을 도출하기 위해 다음의 구체적 연구 질문을 설정함.
 - 첫째, 서울시 청년정책의 추진·전달체계는 어떻게 구성되어 있고, 어떤 기능을 하고 있는가?
 - 둘째, 현장에 반응하는 청년정책 추진·전달체계로 발전하기 위해 무엇을, 어떻게 해야 하는가?
- 연구방법은 문헌조사와 현황 분석, 주요 이해당사자를 대상으로 한 인터뷰이며, 연구에서 살펴볼 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계의 분석 범위는 다음 그림과 같음.

[그림 1] 연구의 분석 범위



자료: 저자 작성.

제2장 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 현황 분석

□ 서울시 청년정책의 변천과 시기별 특성은 다음과 같음.

- 형성기(2011.10~2014.6)에는 청년정책의 범주 구획, 행정 내 청년 유관 부서 신설, 혁신적 청년정책 발굴과 수행을 위해 청년허브 신설, 청년정책네트워크 활동이 시작됨.
- 제도화기(2014.7~2018.6)에는 전국 최초 청년기본조례 제정과 더불어 청년 종합지원계획인 서울형 청년보장을 발표하는 등 청년 사업이 본격적으로 제도로 편입됨.
- 발전기(2018년~현재)에는 청년자치정부가 출범, 청년 당사자의 예산 집행권이 더욱 강화되었으며, 자치구마다 청년센터를 설치하여 정책의 전달체계를 구성하고 있음.

〈표 1〉 서울시 청년정책의 변천과 시기별 특성

시기구분	법제도 변화	청년정책 변화	청년정책 추진, 전달체계 관련 변화
서울시 청년정책 형성기 민선 5기 (2011.10~2014.6)	청년일자리 기본조례 제정	-미래혁신일자리 발굴, -청년고용 교육, 훈련 정책 추진	-청년일자리팀 신설 -청년허브 신설 -청정넷 활동시작
서울시 청년정책 제도화기 민선 6기 (2014.7~2018.6)	서울시 청년기본조례 제정	-2020 서울형 청년보 장 발표 -청년활동지원사업(청 년수당) 실시	-청년정책담당관 신설 (1과 3팀) -청년의회(청정넷) -청년활동지원센터, 무중력지대, 교류센터 설치
서울시 청년정책 발전기 민선 7기 (2018.7~2020. 12. 기준)	청년기본법 제정, 시행 청년 참여 활성화 지원 조례	-청년자치정부 출범 -청년자율예산제 도입	-청년청 신설(1과 7팀) -청년의회→ 청년시민회의로 확대 -청년센터 개관

자료: 저자 작성.

□ 주요 이해관계자 인터뷰 결과는 「서울시 청년정책 추진체계의 의의」, 「서울시 청년정책 전달체계의 의의」, 「서울시 청년정책 추진·전달체계의 이슈와 개선을 위한 논의」, 「‘서울시’ 청년정책 추진·전달체계를 넘어」로 구분됨.

○ 「서울시 청년정책 추진체계의 의의」는 정책 주체로서의 시민참여, 정책 추진 기반으로서의 청년청, 정책 실현도구로서의 청년자율예산이, 「서울시 청년정책 전달체계의 의의」로는 사람 중심의 연결 지향, 다양한 취약성의 발견, 적극적인 정책 전달의 통로가 도출되었음.

○ 「서울시 청년정책 추진·전달체계의 이슈와 개선을 위한 논의」는 자치정부의 지속가능성에 대한 상이한 시각과 청년청 조직 재편의 필요성, 코로나19 상황에서 서울시 청년정책추진체계가 봉착한 난관이 도출되었으며, 전달체계와 관련하여 청년정책 전달체계의 개념과 역할 명확화, 콘텐츠의 구체화, 운영지원의 필요성, 서울시 청년정책 생태계 역할 세분화에 따른 청년허브, 무중력지대 정체성 재정립의 필요성, 코로나19 상황에서 서울시 청년정책 전달체계가 봉착한 난관이 도출됨.

○ 인터뷰참여자들은 ‘서울시’ 청년정책 추진·전달체계를 넘어, 청년 전달체계

는 청년의 문제를 개인화 하지 않고 연대하는 방식으로 해결하는 것을 지향해야함을, 중앙과 지자체의 역할은 재원의 제공과 서비스의 제공으로 구분되어야 하며, 청년정책은 필요한 누구나 적시에 제공받을 수 있는 상시 접근가능한 체계로 설계될 필요가 있음을 강조하였음.

제3장 국내외 정책 추진체계 및 전달체계 사례

1. 국내 정책추진체계 및 전달체계 사례

가. 대구, 광주 청년정책 추진체계 및 전달체계

- 광주와 대구의 청년정책 추진체계와 전달체계를 서울과 비교해서 살펴본 결과 두 가지의 시사점을 도출할 수 있음.
- 첫째, 전담조직의 위상과 전담조직의 총괄책임자의 인적 특성에 따라 청년센터의 운영방식에 영향을 미친다는 점임. 광주, 대구, 서울 모두 청년정책 전담조직이 존재하지만 조직 위상과 총괄책임자의 역할에 다소간의 차이를 보임.
- 광주시의 경우 전국에서 최초로 전담조직이 만들어졌고, 총괄책임자를 민간에서 공모를 통하여 임명함으로써 ‘청년친화적’ 정책을 추진할 수 있는 여건을 마련함. 그러나 전담조직이 청년과 관련되는 모든 정책을 총괄할 수 있는 권한을 부여받지 못했고, 청년정책 중 가장 비중이 크다고 할 수 있는 일자리 관련 정책은 일자리정책관실 등 다른 부서가 실질적으로 담당하는 등의 문제를 노정하였음. 현재 광주는 청년정책관실을 행정부시장 직속으로 설치함으로써 이와 같은 책임과 권한의 문제에 대응하고 있음.
- 서울시와 대구시는 개방형 직위로 담당자를 임용하여 운영해오고 있음. 그러나 이 같은 조치가 명문화 혹은 규정화되어 있는 것이 아니어서 가변성이 있음. 따라서 행정직에서 청년정책 전담조직의 위상과 권한, 그리고 책임자 임용 및 운용에 대한 명문화 또는 규정화가 이루어질 필요가 있음.

- 둘째, 위·수탁 관계에서 오는 불안정성 문제에 적극 대응할 필요가 있음. 위탁계약 기간에 청년센터 종사자의 고용이 규정되면서 고용안정성에 불안감이 존재함. 광주와 대구가 매년 계약을 갱신하는 것과 달리 서울은 수탁 법인과 계약관계는 정규직이라는 점에서 보다 안정적이라 할 수 있지만 위·수탁 계약기간에 종속되기에 체감하는 불안정성은 여전히 존재함.

나. 서울시 50+, 서울시 주거복지전달체계

- 50+재단의 사례는 생애주기에 따라 새롭게 등장한 50+ 세대를 지원하는 정책으로 기존 고용, 교육, 문화 정책 전달체계의 기능과 중복되는 이슈가 있지만, 세대의 특수성을 중심으로 차별화된 독자 전달체계를 구성했다는 점에서 청년정책과 유사성이 있음. 주요 쟁점은 다음과 같음.
 - 첫째, 50+정책 전달체계와 유사한 역할을 하는 기관 및 사업들과의 관계 정립 문제가 꾸준히 제기되고 있음.
 - 둘째, 50+정책을 전달하는 체계인 50+재단과 캠퍼스, 센터 간의 역할이 불분명한 면이 있음.
 - 셋째, 50+센터의 관리 및 통제의 이슈가 존재함. 50+재단에 의해 직접 운영되는 50+캠퍼스와는 달리 50+센터는 행정적·재정적으로도 구에 상당히 의존하고 있으며, 운영은 자치구와 민간 기관 간 위수탁을 통해 이루어지고 있음.
 - 넷째, 50+정책 전달체계 내 전문성 문제가 있음. 50+정책과 서비스는 민간에서 소규모로 실험하던 것을 바탕으로 새로 도입한 제도로서, 기존 유사 영역에서의 파편화된 경험을 가진 인력은 있지만 기존 정책 대상과는 구별되는 새로운 욕구를 가진 50+세대라는 집단에 대한 전문성과 숙련을 가진 전문 인력은 부족한 상황임.
- 서울시 주거복지센터 사례는 중앙정부의 주거복지정책(국토교통부, LH)과 서울시의 정책 간의 조정, 광역(SH공사)과 지역(자치구 주거복지센터) 간의 기능 조정

이 주요 쟁점으로 서울시 청년정책 추진·전달체계가 처한 대내외 환경과 유사한 쟁점이 있음.

- 첫째, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담 문제가 있음. 정책의 효율적 전달과 대응성 측면에서 주거복지정책의 지방화가 전반적인 추세이나, 자원배분이 얼마나 효율적으로 이뤄질 수 있을지, 지역별로 상이한 민관협력체계가 어떻게 구축되어 활용될 수 있을 것인지에 대한 문제가 있음.
- 둘째, 공공부문과 민간부문과의 관계임. 공공부문은 민간에 비해 업무의 지속성을 가진다는 장점이 있지만, 민간부문은 채용조달 등에 문제가 생길 경우 서비스 연속성이 보장되지 못할 수 있음. 서울시 주거복지센터는 센터 당 인력이 2명 정도로 충분한 사례관리와 서비스 연계를 수행하기엔 부족한 인력임.
- 셋째, 서울시와 LH, SH 주거복지센터 간의 관계 문제가 있음. 이용자 접근성을 높이고 정책효과성 제고를 위해서는 주체간의 역할분담이 명확할 필요가 있음.

□ 두 사례 모두 인력 전문성, 충분한 인력 배치의 필요성과 광역-지역 간의 기능과 역할의 명확화 등 전달체계를 새롭게 구성할 때 발생하는 공통된 쟁점이 존재함.

2. 국외 청년정책 추진체계 및 전달체계 사례

□ 국외 청년정책 추진체계 및 전달체계는 일본, EU, 프랑스, 핀란드 사례를 분석하였으며, 분석 결과는 다음 그림과 같음.

〈표 2〉 국외 청년정책 추진체계 및 전달체계

구분	주요 내용
일본	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 청년의 연령규정은 명확하지 않음. 이행의 장기화로 사회구조적 대응의 필요성이 제기되었으며, '특히 어려움을 겪는' 청년무업자, 히키코모리, 부등교자, 장애, 비행·범죄 경험이 있는 청년 등에 대한 청년정책이 전개 ▶ 한국과의 차이점: 한국의 경우, 단독가구 청년의 문제가 주목받고 있으나 일본에서는 독립이 지원되면서 부모와 함께 살아가는 청년이 정책대상으로 조명 ▶ 히키코모리지역지원센터

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 도도부현(광역지자체)과 지정도시(인구 50만 이상 대도시)에 설치, 운영하고 있으며, 별도의 광역지자체의 인재 육성연수를 마친 인력이 권장됨. 광역지자체는 연수수료자 명단을 기초지자체에 제공함 ▶ 청년종합상담센터: 원스톱 서비스를 위한 상담창구 운영: 영어, 중국어, 한국어 홈페이지 별도 운영 및 상담 가능 (예: 도쿄도의 「와카 나비 알파」) ▶ 「취직빙하기세대지원프로그램」: 일본 버블경제 붕괴시기에 학교를 졸업한 2020년 기준 30~40대 중 현재 불안정하거나 무업상태에 있는 사람을 대상으로 하는 집중 프로그램 - 전국-광역지자체-기초지자체가 '취직빙하기세대지원 추진을 위한 플랫폼'을 구축, '취직빙하기세대지원에 관한 행동계획 2020'을 발표함 - 주요 구성: 1) 관계자로 구성된 플랫폼 구축 및 연계 추진, 2) 상담, 교육훈련에서 취직, 정착까지의 밀착 지원, 3) 개인 상황(성별, 가구특성, 저활력)에 맞춘 아웃리치, 지원 연계망 확대
EU	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 청년보장 - 배경: 글로벌 금융위기로 인한 청년 실업과 니트 문제의 등장 - 대상: 니트를 주 대상으로 함 - 개입: 실직하거나 정규 교육을 마친 후 4개월 이내에 양질의 취업, 지속적인 교육, 견습, 연수를 받을 수 있도록 함. 새로운 시작의 기회를 제공 - 재원: 유럽사회기금(ESF), 유럽지역개발기금(ERDF) - 시행주체: 유럽집행위원회 - 전달체계 특징: 강력한 파트너십(노사, 청년단체, 공공 및 민간 고용서비스기관, 경력지도 서비스기관, NGO, 청년센터 및 연합회 등)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 고용과 자율성을 향한 동반 프로그램의 계약 여정(PACEA) - 청년보장, 동반 프로그램, 미씨옹 로칼 등을 아우르는 제도적 틀이며, 자율성에 도달하기 위한 여정 전체를 보장하는 제도 - 주요 대상: 니트 청년 - 주요 특성: 1) 최대 2년의 보장, 2) 2인 이상의 상담가와 집단, 개인수준에서 정기적으로 접촉, 필요한 재정지원, 필요에 따른 교육, 연수, 일자리, 서비스 제공 - 절차: 상담사와 만남→여정 형태 정의→계획의 형식화→여정의 실행→자율성과 고용에의 도달 - PACEA의 목표는 다음을 포함할 수 있음: 스포츠·문화활동, 건강과 관련된 절차, 사회보장과 관련된 절차, 이동 능력의 발전, 주거 관련 절차, 활동 조직화, 직업 영역의 선택, 직업 교육계획이나 직업 능력 획득 계획 조직, 고용 탐색, 개인 예산의 관리, 시민적 활동의 촉진 등 - 프랑스인 뿐 아니라 외국인, 난민, 법원 관리 하 청년 등 다양한 대상에 대한 접근성을 고려 ▶ 미씨옹 로칼 - 현황: 1982년 설립, 2020년 기준 전국 436개에 설치되어 있으며, 각각 법적으로 독립된 조직임. 재정과 운영에는 지방정부와 중앙정부가 모두 개입. 동반 프로그램의 형식은 국가적 차원에서 정의되고 지역적 수준에서 실행됨 - 재정: 국가가 50%부담, 50%는 지자체(레지옹, 데파르트망, 코뮌), 유럽사회기금(ESF)이 부담
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 국가청년사업·청년정책프로그램 2020-2023 (2016년 제정된 청년법에 기반) - 목적: 1) 일상생활 유지에 필요한 기본요건들을 누리고, 사회적 배제가 줄어들도록 함, 2) 사회참여와 의사결정참여에 필요한 수단과 기술을 습득, 3) 셋째, 청년들은 사회를 신뢰하게 되고 반차별과 안전은 강화 ▶ 오희야모 센터 - 서비스 접근성 향상을 목적으로 설립된 원스톱서비스 센터 - 공공조직 및 민간조직의 인력이 하나의 조직을 구성 - 취업 및 경력 관련 서비스, 건강과 웰빙, 주거 관련 서비스, 창업서비스, 보건복지서비스, 스포츠서비스, 금융서비스, 사회생활과 인간관계를 위한 상담, 교육컨설팅, 자원봉사활동 구성 등 다양한 서비스 제공

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 2019년 기준 60개 이상의 지방 정부에서 센터 운영 중이며, 500명 이상의 직원들이 근무 - 핀란드어 외에 외국어 사용자 또한 이용 - 경영, 사회복지, 보건의료, 심리, 고용 등 다양한 인력이 포함(청년사업활동가 외에 청년상담사, 사회복지사, 간호사, 워크숍 직원, 심리학자, 정신보건전문가, 사회보험청 직원 등이 주 1회 이상 근무) - 헬싱키의 경우, 지방정부인 헬싱키시청 소속의 인력들과 중앙정부인 사회보험청과 TE오피스에서 파견된 분야별 담당공무원 그리고 시민단체와 같은 민간조직의 전문가들이 함께 근무 - * 코로나19 상황으로 모든 센터가 현장 프로그램 제공을 중단한 상태이며, 온라인을 통해 서비스 제공

제4장 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개선 방안

□ 서울시 청년정책 추진·전달체계는 세 가지 과제를 안고 있음.

- 첫째, 독자적 청년정책 추진·전달체계 필요성에 대한 정당성 확보 문제임. 이는 고용, 주거와 같은 영역별 정책 추진·전달체계로부터도, 중년, 노년 등 다른 생애주기의 관점에서도 제기될 수 있음.
- 둘째, 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화의 필요성임. 특히, 전달체계를 통해 제공되는 종합상담의 충분성, 책임성, 그와 연계된 인력 전문성의 쟁점과 연관됨.
- 셋째, 서울시 청년정책 추진·전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경의 정비임. 서울시 청년정책 추진·전달체계는 발전을 거듭해 왔으나 법제도, 규정 근거의 보완 문제, 서울시 청년정책 재범주화의 과제가 남아있음.

□ 세 과제는 명확히 구분되지 않음. 독자적 청년정책 추진·전달체계의 필요성에 대한 정당성 확보와 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화가 곧 정책 추진·전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경 정비라 볼 수 있기 때문임. 그러므로 여기서는 이 세 가지 과제를 해결하기 위한 서울시 청년정책 추진·전달체계의 개선 방안을 제안함.

□ 첫째, 청년정책 추진과 집행의 내외부의 동력을 확보하기 위해 청년청은 단기적

으로는 과 체계에서 국 체계로 권한을 상향할 필요가 있음. 이러한 구조 변화 속에서 청년정책 추진체계는 기존 청년청 업무 뿐 아니라 청년일자리, 뉴딜일자리 사업, 청년월세지원사업을 포괄하여 운영하는 방안을 모색해야 함.

- 둘째, 지원체계(청년허브, 무중력지대, 청년활동지원센터)의 역할 정비가 요구됨. 청년허브는 청년혁신사업과 혁신 정책 개발을 담당하는데 주력하고, 무중력지대는 위탁 종료지점까지 운영하고 해당 자치구에는 청년센터를 신설하는 방식을 검토할 필요가 있음. 청년허브의 경우, 장기적 관점에서는 서울시청년활동지원센터로 통합하는 방식을 고려할 수 있을 것임.
- 셋째, 서울시 청년활동지원센터는 광역센터로서의 기능을 수행해야 함. 종합상담 표준모델의 개발, 서비스 발굴 및 구체화, 취약청년에 대한 지원 등의 역할을 고려한다면 기획과 사업지원의 역할수행 강화가 필요함. 이를 위해 우선 조직 구성을 전략경영실과 사업운영실, 자치구센터 지원단으로 재편할 수 있을 것임.
- 중기과제로는 별도의 연구센터와 교육 훈련센터를 신설하고 장기적으로는 전달체계 안정화를 위해 재단설립 타당성을 검토할 수도 있을 것임. 단, 재단설립이 필요하다고 판단한다면, 청년활동지원센터는 사업의 공공성과 지속성을 담보하기 위한 노력 뿐 아니라 청년정책에서 요구되는 혁신성을 담보할 수 있어야 할 것임.
- 넷째, 전달체계 기능강화를 위해서는 자치구 청년센터의 민간위탁 운영방식에 따른 한계를 보완하기 위해 위탁계약조건, 운영매뉴얼, 성과지표를 개선할 필요가 있음.
- 위탁계약조건과 운영매뉴얼에는 품질관리를 위한 상시 수퍼비전체계 도입, 모니터링 실시와 그 결과에 따른 조치, 관리감독체계 정비, 운영지침 위반, 사업부실 수행에 대한 감점, 제재와 재계약에 대한 반영, 성과에 따른 가점, 인센티브 지원 방안이 담길 필요가 있음.
- 끝으로 서비스 모델 정교화와 인력, 교육, 자격 기준 강화를 통한 서비스 전문성 제고가 요구됨. 인력 전문성 강화를 위해서는 상담교육을 강화하고 자격 기

10 서울시 청년정책 추진체계 개선 방안 연구

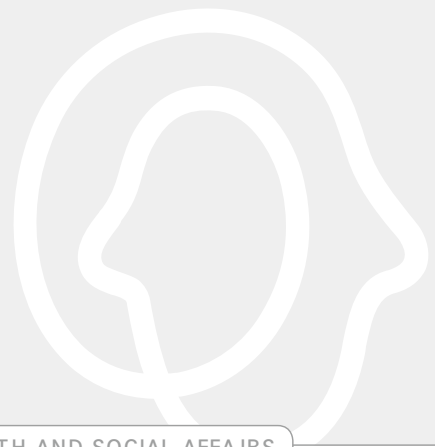
준은 지역사회서비스 투자사업 중 성인(청년) 심리지원서비스를 참고해 볼 수 있음. 서비스 모델 정교화와 관련해서는 청년센터의 이용흐름을 다양화해야 하며, 콘텐츠는 「2025 서울형청년보장」으로부터 도출되어야 할 것임.

*주요용어: 서울시 청년정책, 청년정책 추진체계, 청년정책 전달체계

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제3절 청년정책 운영체계 동향

제 1 장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

서울시는 ‘서울시청년정책기본계획’(2020 서울형 청년보장, 2015. 11. 5)을 기반으로 청년수당 뿐 아니라 청년을 밀착지원하기 위한 서비스들을 개발 및 제공해 왔으며, 정책 공급량 또한 효과성에 대한 판단과 사회·정책 환경 변화에 따라 증가해 왔다. 간략히 살펴보면, 2015년 3월 청년정책 재구성을 위한 기획 연구를 실행하고 청년정책위원회를 개최하였으며, ‘2020 서울형 청년보장(Youth Guarantee)’계획을 발표, 2016년 미취업 청년을 대상으로 한 청년수당 제도가 도입되었다. 뿐만 아니라, 서울시는 활력이 떨어져 있는 청년 중, 관심과 참여 의지가 있는 청년의 역량강화, 진로 모색 지원, 현장연계, 사회진출을 위한 정보 제공을 목적으로 청년활동지원사업 또한 수행해 왔다. 이는 청년에 대한 지원이 현금성 지원에 그치지 않고 사업 참여 대상자들의 삶의 여정을 동반한다는 취지를 배경으로 한다.

2016년에는 청년활동지원사업 대상자 즉, 청년수당 참여자를 중심으로 각종 프로그램들이 지원되었고, 2017년부터는 마음건강(심리상담), 자치구 청년센터 모델 만들기 등 청년을 위한 청년정책 전달체계 구축을 위한 영역으로 사업 범위가 확장되었다. 2018년 지역단위 청년지원 체계 구축을 위한 시범사업이 3개구(성북, 은평, 양천)에서 시작되었고, 2019년에는 8개 권역(서북, 동북, 동남, 서서, 중북, 동동, 서남, 중부)으로 구분된 자치구단위 청년지원모델사업이 확대 추진되었는데, 지역 특성과 기관 강점을 활용한 특화프로그램이 기획되었다(우성희, 송하진, 백희원. 2020). 이와 같은 경과를 거쳐 2020년에는 자치구 청년센터 사업이 시작되었으며, 11월을 기준으로 4개소를 운영하고, 7개소를 오픈했다. 이러한 서울시의 청년정책은 서울시 청년청에 의해 집행되고 있으며, 청년청은 민간 참여기구인 청년시민회의와 함께 서울시 청년자치정부를 구성하고 있다. 청년청이 정책집행의 거버넌스를 지원하고, 청년시민회의는 의제를 발굴하고 예산을 편성하는 권한을 갖는 구조다.

2020년에 이르러 서울시의 청년정책 추진·전달체계는 크게 두 축의 새로운 정책 환

경 변화에 놓이게 되었다. 한 축은 청년기본법의 제정(2020.2), 시행(2020.8)이며, 다른 한축은 코로나바이러스감염증19(이하 코로나19)로 인한 사회적 위기의 발생이다. 중앙정부는 본격적 청년정책 추진을 위한 법적 토대를 기반으로 청년의 삶 전반을 개선하기 위한 영역별 방안을 관계부처합동으로 발표하고 청년기본계획 수립을 위한 연구용역을 발주하는 등의 작업을 수행하고 있으며, 청년기본계획에는 청년정책전달체계에 대한 내용 또한 포함될 것으로 보인다. 청년기본법 제2조는 장기적·종합적 청년정책을 추진함에 있어, 청년 개개인의 자질향상과 능동적 삶을 실현하고, 청년의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 대한 참여를 촉진하며, 교육, 고용, 직업훈련 등에서 청년에게 평등한 기회를 제공하고 청년이 성장할 수 있는 사회적·경제적 환경 마련을 고려해야 함을, 제4조의 4는 국가와 지방자치단체는 청년발전, 청년지원 및 청년정책과 관련된 내용을 널리 홍보하고 교육하여야 함을 명시하고 있다. 서울특별시 청년기본조례 또한 제6조의 5에서 서울시의 청년정책 기본계획에는 청년정책의 추진을 위한 재원 조달 방안 및 지원체계를 포함해야 한다고 언급하고 있다.

코로나19 또한 청년정책에 대한 지자체의 역할 점검과 재정립, 변화의 필요성을 제기하고 있다. 청년정책 영역에서 사회보장관점 확대의 필요성과 정책 추진체계 뿐 아니라 청년의 삶을 밀착 지원할 수 있는 서비스 전달체계의 필요성이 제기되었으며, 사회적 위기 상황에서 청년지원을 위한 공공의 역할에 대한 문제가 온·오프라인의 공론장을 통해 청년단체를 중심으로 제기된 바도 있다. 이러한 가운데 서울시는 코로나19 이후 긴급지원정책을 편성하고, 청년당사자의 사회참여 뿐 만 아니라 청년을 위한 사회안전망 분야의 정책 공급을 확대해 오기도 했다. 일자리 문제에 천착해왔음을 반성하고 삶 전반의 정책이 필요함을 인식, 추진해왔던 청년정책은 코로나19라는 사회적 위기로 정책추진의 속도를 높임과 동시에 정책 효과성을 더욱 확실히 담보해야하는 쉽지 않은 상황에 놓이게 된 것이라 할 수 있다. 사회경제여건 변화에 따라 청년문제가 일상적 문제가 되었으며, 예외적 환경이 일반적 환경으로 전환된 상황에서(김병권, 박형준, 신윤정, 오윤덕, 이수나, 2017), 서울시 청년정책은 사회적 위기 상황에서 어떻게 대처할 것인가에 대한 대답까지 요구받고 있는 것이다.

중앙 단위의 근거법 마련, 그에 따른 중앙과 지방의 청년정책 환경의 변화, 사회적 위기 상황이라는 시기적 요인은 서울시 청년정책 추진·전달체계에 있어서도 또 한 번의 발전을 요구하고 있다. 발전의 핵심과업은 청년정책의 접근성과 편의성을 높여 청

년정책 체감도를 향상시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 이에 이 연구는 청년정책 환경 변화에 따른 서울시 청년정책 추진·전달체계의 개선 방안을 도출하는 것을 목적으로 다음의 연구 질문을 설정하였다.

첫째, 서울시 청년정책의 추진·전달체계는 어떻게 구성되어 있고, 어떤 기능을 하고 있는가?

둘째, 현장에 반응하는 청년정책 추진·전달체계로 발전하기 위해 무엇을, 어떻게 해야 하는가?

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구의 구성과 방법

연구는 총 4개의 장으로 구성된다. 제1장 서론에서는 연구의 배경과 목적, 연구 내용 및 방법, 청년정책 운영체계의 동향을 다룬다. 제2장에서는 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계의 현황을 분석한다. 제3장에서는 청년정책 추진체계와 전달체계와 관련된 국내외 정책 추진체계 및 전달체계 사례를 분석한다. 구체적으로는 대구와 광주의 청년정책 추진체계와 전달체계, 서울시 50+및 서울시 주거복지전달체계를 다룰 것이다. 끝으로, 제4장에서는 각 장의 연구결과를 종합하고 서울시 청년정책 추진·전달체계의 개선 방안을 논의한다.

연구의 주된 방법은 문헌조사와 현황 분석, 주요 이해당사자에 대한 인터뷰이다. 추진체계와 전달체계 연구에서 문헌을 수집하고 내용을 분석하는 작업과 인터뷰는 가장 널리 사용되는 연구 방식이다. 살펴볼 문헌에는 선행연구 뿐 아니라 중앙정부와 서울시의 발간물과 기록, 해외 정책동향이 포함된다.

2. 연구의 범위

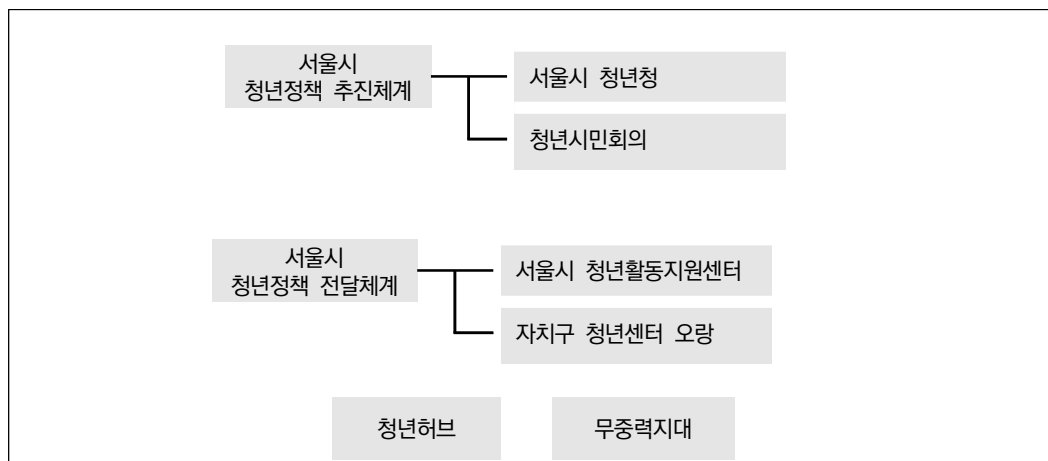
정책추진체계는 정책의 결정단위를, 정책의 전달체계는 각종 급여와 서비스제공체계를 의미하며, 더 넓게는 재정공급자, 서비스공급자, 이용자를 포함할 수도 있다. 이

연구에서는 청년정책 전달체계를 청년정책을 필요로 하는 사람 또는 조직들에게 급여 및 서비스 등을 제공하는 체계로 정의한다.

서울시의 청년정책 추진체계를 광의로 볼 경우, 서울시 청년자치정부(청년청, 서울 청년시민회의)와 서울시의회(소관 상임위원회, 특별위원회), 서울시 주요 청년정책 추진부서(일자리정책과, 노동정책담당관, 주택공급관, 주택정책과, 지역돌봄복지과)를 포괄할 수 있으며, 전달체계는 서울시(재정공급주체), 서울시 청년활동지원센터와 청년센터(서비스 공급주체), 서울시 청년(이용주체)이 포함된다. 이 외에도 서울시 청년정책 생태계 내에는 청년청 소관의 민간위탁기관인 청년허브, 무중력지대, 교류공간 등이 있으며, 자치구별 청년 공간(예: 마포구 청년나루) 또한 존재한다.

서울시 청년정책 추진체계는 서울특별시와 청년자치정부 추진위원회(2019)의 추진체계 정의를 근거로 서울시 청년청과 청년시민회의를 일컫는 서울시 청년자치정부로 정의한다. 전달체계는 서울시 청년활동지원센터, 자치구 청년센터 오랑에 초점을 두고 서울시 청년청의 역할을 포함하여 다룰 것이다. 청년허브와 무중력지대는 지원체계로서의 특성이 있어 일부 포함하여 다루도록 한다. 연구에서 살펴볼 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계의 범위를 조작화하여 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 1-2-1] 연구의 분석 범위



자료: 저자 작성

제3절 청년정책 운영체계 동향

지난 2020년 1월 「청년기본법」 제정안이 여야 합의로 국회를 통과하면서 청년정책은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 최근까지 청년정책은 서울 등 일부 지자체를 중심으로 지역차원에서 수행되어 왔으나, 이제 청년정책은 범정부 차원의 정책으로 자리매김하게 되었다. 뿐만 아니라 「청년기본법」에서는 청년정책의 수행 주체로 정부(국가)와 지방자치단체를 명시하는데, 이는 지자체 청년정책의 추진체계 및 전달체계 등 정책 운영에 있어서도 많은 변화가 초래될 수 있음을 시사한다. 또한 청년정책 기본법 실행의 초기 단계에서 앞으로 청년정책의 운영은 차츰 정책 환경과 청년의 현실에 맞추어 구성될 것이다.

그러므로 「청년기본법」의 본격적 실시에 따라 지자체의 청년정책 운영체계에 어떠한 변화가 나타날 것인지를 예측하는 것은 이르다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 청년정책기본계획 관련 보도자료 및 언론 기사, 그리고 청년정책기본계획 및 시행계획 수립 과정에서 제공된 자료 등을 통해 추진체계와 전달체계를 포함하는 청년정책의 운영 구조를 제한된 범위에서나마 기술해보고자 한다. 이것은 앞으로 서울시 등 지자체가 경험할 수 있는 청년정책의 환경변화를 예측하고 대응 방안을 마련하는데 제한적으로나마 기여할 수 있을 것이다.

1. 청년기본법과 지방자치단체

청년기본법 제4조에서는 ‘국가와 지방자치단체는 청년발전에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다’고 명시함으로써 청년정책의 책임(‘청년발전의 책임’)이 중앙정부와 지방자치단체에 있음을 밝히고 있다. 지자체의 청년정책과 관련된 총괄적 책임으로는 청년정책 수립 절차에 청년의 참여 또는 의견 수렴 보장, 청년의 공정한 기회 보장을 위한 제도적 장치 마련, 청년정책을 위한 안정적 재원확보, 청년정책의 홍보 등의 책임 등이 있다(제4조 국가와 지방자치단체의 의무).

또한 청년기본법의 운영과 관련해서는 광역지자체의 장은 기본계획에 따라 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다(제9조 연도별 시행계획의 수립·시행 등). 기본계획을 수립·시행하기 위한 국무총리의 협조 요청에 대한 협조 역시 지자체의 역할 중 하나

라고 할 수 있을 것이다(제10조 계획 수립 및 시행의 협조).

한편 청년정책 운영과 관련해서는 지자체는 관할 지역의 청년정책에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 일정 비율 이상의 청년으로 구성된 지방청년정책조정위원회를 구성해야 한다. 이와 같이 지자체는 중앙정부 부처와 마찬가지로 시행계획을 작성하고, 이를 국무조정실에 제출하면 이를 청년조정위원회에서 심의하여 이를 확정하는 과정을 따르게 된다. 그리고 지자체의 시행계획 역시 추진실적을 평가받게 된다.

기본법의 일부 조항들에 따르면 지자체의 청년정책 수립과 집행은 청년정책조정위원회의 관리를 받는 형식을 갖추고 있다. 하지만 실제 이것이 어떠한 형태로 운영되게 될지는 아직 확정적이라고 할 수는 없다. 지자체에서 자기 지역의 지방청년정책조정위원회를 거쳐 확정된 사항(예를 들면 지자체 시행계획)에 대해 중앙의 조정위원회의가 자신의 결정에 따라 수정·보완을 요청(또는 지시)하는 것이 자치분권이라는 헌법적 가치와 상충하지 않는지, 지자체(지방조정위원회)와 부처 또는 중앙 조정위원회와의 이견이나 갈등이 발생할 경우 어떻게 조정되어야 할 것인지, 현실적으로 조정위원회의 심의와 승인-지자체 제출-검토-승인을 따르는 연말-연초의 빠듯한 일정상 지자체 조정위원회의 재심의가 가능할지 등 아직까지 확정되지 않은 다양한 논란의 여지가 존재하기 때문이다. 지자체의 자체적 청년정책이 대부분 지자체의 자체 예산으로 집행되는 현실에서 실제로 중앙정부와의 갈등이나 의견충돌이 발생할 가능성은 그리 높지 않지만, 청년정책에서 중앙-지자체 간의 역할은 상호 간 소통을 통해서 정립되어야 할 것이다. 이는 지자체별로 중앙의 청년정책 추진체계와의 상시적 소통체계도 마련될 필요성을 보여준다.

2. 청년기본계획에서의 청년정책 운영체계

청년정책기본계획에서 청년정책의 추진체계와 전달체계 등 운영체계와 관련된 사항은 기본계획의 5개 분야(일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리)들 중 참여·권리 분야라고 할 수 있다. 또한 청년기본계획 참여·권리 분야 내용 중 지자체 청년정책 운영체계와 연관된 부분은 ‘지역 청년정책 균형발전’과 ‘청년친화적 전달체계(지역별 청년거점공간 조성사업 등) 마련’, 지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원 등의 청년 공동체사업 등이라고 볼 수 있다.

가. 지역 청년정책 균형발전

청년정책 추진기반 마련과 관련해서는 최근의 수도권 집중 및 지방의 청년유출 등 균형발전의 문제와 연관되어 지역의 자치역량 제고가 강조되는 경향을 보이고 있다. 행정안전부의 지역주도형 청년일자리 사업 모델, 고용노동부의 청년센터 운영 등과 같은 지자체 상향식 추진방식을 도입할 것으로 예상되며, 중앙과 지방 간의 청년정책 협력체계 역시 부가적 추진체계로 자리할 것으로 보인다. 균형발전의 문제에서 청년 문제가 매우 핵심적 의제로 부각되는 가운데, 저출산 정책이나 국토균형발전 등 다른 정책 영역에서도 청년은 매우 중요한 정책 대상으로 부각되고 있다. 이에 따라 종합적 지방 발전의 차원에서 ‘지방형 청년정책’의 마련은 앞으로도 주요 의제로 확대될 것으로 예상된다.

이러한 추세는 청년정책에서 있어 지자체의 자율적 권한을 확대하는 데 기여하는 방향으로 진행될 것으로 보이지만, 여기에 어떠한 수준의 예산이나 법제도적 지원이 따라줄 것인지는 지금 상황으로서는 판단하기 적절하지 않다. 그러나 지역의 종합적 발전계획 또는 복지지원 계획과 연계된 청년정책은 중요한 청년정책의 균형발전 전략으로 주목받을 것으로 예상할 수 있다. 이러한 균형발전 의제가 비수도권 지자체를 중심으로 발전될 것은 분명하지만, 이러한 의제를 지역의 종합계획과 연계하는 방안은 서울 등 수도권 지자체에서도 고려해야할 사안이라고 할 수 있다.

나. 청년친화적 전달체계

중앙정부에서는 청년정책에서 청년의 참여도를 높이고, 정책의 효율성을 높이하고자(온라인 청년센터)의 플랫폼을 개선·확대해 일자리 정보뿐만 아니라, 각 부처 및 지자체 청년정책을 하나로 연계·제공하고자 하는 방안을 추진 중에 있다. 각 단위의 정보서비스를 연계하고자 하는 이 사업은 22년까지 기초지자체까지 아우르는 정보체계 수립을 목표로 추진 중에 있다. 이 사업은 정보 시스템 체계 구축 등 하드웨어적 문제뿐만 아니라 정부 부처나 지자체별로 각기 다른 대상과 지원 방식의 체계를 어떻게 표준화할 것인가의 문제를 다루게 될 것으로 보인다. 더불어 단순 정보 제공을 넘어, 상담 및 관련 기관 연계체계로 역할이 확대된다면 이러한 표준화의 문제는 더욱 크게 부각될

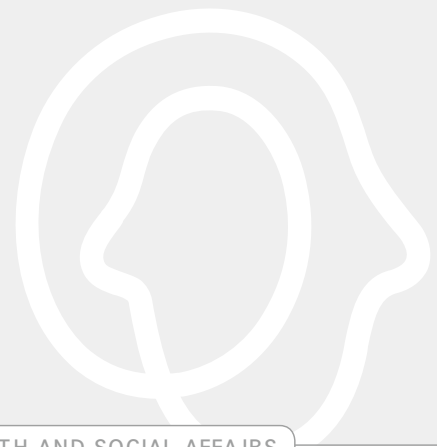
것이다. 이와 관련하여 지자체 차원에서는 온라인 청년센터의 플랫폼과 지자체의 청년 정책 정보제공 플랫폼을 상호 비교하는 선제적 대응도 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한 청년의 활동공간과 참여 증진의 목적으로 지역별 청년센터 개소에 많은 정책적 노력이 기울여질 것으로 예상된다. 실제로 정부에서는 2022년까지 전국 226개 청년 거점 공간을 마련할 계획으로 알려져 있다. 이 사업은 공간마련과 더불어 표준 운영계획 마련과 청년카드 사업이 함께 진행될 것으로 보인다. 표준 운영계획 마련과 관련해서는 서울시 등 앞선 경험을 가진 지자체의 타지자체 지원 역할도 요구될 수 있다. 한편, 청년카드 사업은 아직까지 구체적 운영 안은 마련되지 않았지만, 보도자료나 논의 상황을 고려해볼 때 수당과 같은 급여지원과 (사업 참여자에 대한) 청년데이터 축적의 기능을 병행하는 것을 고려하고 있는 것으로 생각된다. 이 경우 지자체의 기존 지원 도구(전달체계)와의 협력 방안, 정보 제공의 범위와 동의 요청 방법, 구축된 정보의 관리와 대표성의 문제 등의 새로운 과제들이 부각되어 질 것으로 예상할 수 있다.

다. 청년 공동체(커뮤니티) 사업

이 사업은 청년 역량과 지역사회 활력을 키우기 위해 지역 문화공간 조성, 지역관광 홍보·활성화 등 다양하고 실험적인 활동 지원 확대하려는 사업이다. 이것은 운영체계의 문제라기보다는 지방 지자체를 중심으로 이뤄지고 있는 청년 귀촌귀향 사업들과 유사성이 더 높은 것으로 보이며, 이것은 앞서의 ‘지역 청년정책 균형발전’과도 비슷한 맥락에서 접근할 필요가 있어 보인다.

이 사업은 단순 서비스 제공이나 교육 차원을 넘어 사업에 참여하는 청년들을 통합적으로 지원·관리가 요구된다. 특히 주거·일자리·지역사업·도시재생 사업·사회적 기업 등 다양한 정책 영역과의 연계를 마련해줘야 한다는 점에서 일반적 청년지원 사업들과는 차별성을 갖는다. 이러한 맥락에서 이 사업에 대한 지자체의 지원에 있어서도 일반적 청년정책과는 구별되는 차별적 사업 추진체계가 구축될 필요가 있을 것이다. 이 사업은 수도권 지역 중에서 인구감소와 고령화 등 지역쇠퇴가 이뤄지고 있는 지역에서는 적용이 가능할 것으로 여겨진다.



제2장

서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 현황 분석

제1절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개요

제2절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계
주요 이해관계자 인터뷰

제2장

서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 현황 분석

제1절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개요

서울시 청년정책 추진체계의 발달과정에서 청년정책 전담부서는 경제진흥실 일자리 정책과 산하에 설치된 청년일자리팀으로 시작되어(2012년~2014년), 혁신기획관 청년정책담당관(2015년~2018년)을 거쳐 시장 직속 청년청(2019년~2020년 현재)으로 규모와 업무의 범위가 확대되어왔다. 특히, 2019년 1월, 행정조직인 청년청과 민간 참여기구인 청년시민회의를 결합한 청년자치정부의 출범은 매해 500억 원 규모의 청년 자율예산 편성권을 가지게 되었다는 점에서 의미가 있었다.

2020년 9월 기준 서울시 청년정책의 전담부서는 시장 직속 행정조직인 서울시 청년청이다. 또한, 참여기구는 청년시민회의(청년정책네트워크 포함), 지원기관은 청년활동지원센터와 자치구 청년센터, 무중력지대, 청년허브로 구성되어 있다. 심의기구인 청년정책위원회는 서울시장, 청년명예시장, 서울시의원, 청년단체, 민간협회 등 민관 파트너십으로 구성되어 있으며(서울특별시, 2020), 청년정책 기본계획과 연도별 시행계획을 수립하고, 계획에 따른 추진 실적을 점검하는 역할을 한다. 이러한 측면에서 청년정책위원회를 정책의 결정단위로 볼 수도 있다. 서울시의회의 정책 심의와 예산 심사 기능 또한 추진체계에서 주요할 뿐 아니라, 서울시 청년정책 발전과정에서 기여도 또한 높다. 그러나 이 연구에서는 서울특별시와 청년자치정부 추진위원회(2019)의 추진체계 정의를 근거로, 서울시 청년정책 추진체계를 청년청과 서울청년시민회의로 구성한 서울시 청년자치정부로 제한한다. 이는 제1장에서 언급했듯, 연구의 초점과 쟁점을 분명히 하고 구체적 개선 과제를 도출하기 위해 필요하다. 서울시 청년정책 전달체계는 청년을 대상으로 구체적인 서비스를 지원하는 서울시청년활동지원센터와 자치구 청년센터로 그 범위를 제한한다. 청년허브와 무중력지대는 지원체계로의 특성이 있어 일부 포함하여 다루도록 한다. 이러한 정의 하에, 제2장 1절에서는 서울시 청년정책 추진·전달체계를 등장 배경과 역할 및 특성에 초점을 두어 파악한다.

〈표 2-1-1〉 서울시 청년정책 환경 구성

구분		서울시
청년지원체계	추진체계	(서울시 청년청) -청년정책위원회(광역, 자치구 개별) -청년시민회의 운영지원단 행정 내 설치 (청년 시민회의) - 정책 발굴 - 청년자율예산 책정 - 청년정책네트워크
	전달체계	(청년활동지원센터) -청년 개인 지원에 필요한 사업 -구직활동 지원을 위한 능력개발, 진로모색 사업 -청년의 심리적 안정, 자립지원 등 사회안전망 사업 -청년지원 전문인력 육성사업 -자치구별 서울청년센터 지원, 교육, 평가 (자치구 청년센터) -청년지원정보 집적, 제공, 분야별 종합상담 -청년의 사회적 관계망 형성 지원 사업 -지역별 청년활동 공간, 기반 제공 -청년의 생활권 기반 정책 접근성 확대
	지원기관	(청년허브) -청년 커뮤니티, 단체활동, 공간운영 지원 -국내외 청년네트워크 구축 -일자리 진입지원을 위한 정책개선, 혁신사업 실행 -정책 수립, 운영을 위한 연구조사 (무중력지대) -청년 공간 지원 (교류공간) -지역 간 청년 교류 사업
기타		(청년일자리센터) -일자리 카페 운영, 고용분야 종합상담 (주거복지센터) -청년월세지원, 주거분야 종합상담 (서울시문화재단) -청년예술지원사업, 문화예술 분야 활동가 양성사업 (서울시복지재단) -희망두배 청년통장 운영 (서울디자인재단) -디자인컨설턴트 양성사업, 디자인창업센터 조성

자료: 저자 작성

1. 서울시 청년정책 발전 과정

서울시 청년정책 추진체계와 전달체계를 파악하기 위해서는 서울시 청년정책 발전 과정을 들여다볼 필요가 있다. 서울시 청년정책의 시작은 2011년 10월, 민선 5기 후반기 이후부터로 볼 수 있다. 그 이전까지는 ‘청년’이라는 독자적인 정책이 없다고 볼 수 있고, 고용정책의 하위 개념으로 청년 일자리 정책이 존재했으나 <2020 서울형 청년 보장 계획>은 청년정책의 범주가 청년의 삶 전반으로 확장되는 계기가 되었다. 이는 청년 당사자의 시정 참여구조 마련, 현장 반응형 정책 설계와 집행 등 통일된 체계라기 보다는 분산된 형태, 느슨한 네트워크 방식을 채택한 시정 스타일과 맞물려 있던 것으로 보인다. 앞으로 서술할 정책 발전과정은 시기별 청년정책 전달, 참여, 지원기관 구성의 변천을 나타낸 아래 그림을 참고하면서 이해해 볼 수 있다.

[그림 2-1-1] 시기별 서울시 청년정책 전달, 참여, 지원기관 구성의 변천

구분	청년정책 형성기 (민선5기. 2011.10~2014.6)			청년정책 제도화기 (민선 6기. 2014.7~2018.6)				청년정책 발전기 (민선 7기. 2018.7~2020.12.현재)	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전담 부서	청년일자리팀(1팀)			혁신기획관 청년정책담당관(1과 3팀)				시장직속 청년청(1과 7팀)	
참여 기구		청정넷1기	2기	3기	4기	5기	청년시민회의		
				청년의화					
	청년명예부시장					청년명예시장			
지원 기관	청년허브(2013~현재)								
	무중력지대(2015~현재)								
	청년활동지원센터(2016~현재)								
	청년자립지원센터								

자료: 저자 작성

가. 서울시 청년정책 형성기: 민선 5기(2011.10~2014.6)¹⁾

민선 5기 후반 재보궐 선거로 당선된 35대 서울시장은 청년정책 분야에서 청년일자리 정책(聽策)워크숍(2011.12.6.), 일자리 대책회의(2012.1.6., 2.17)를 통해 청년당사자와 전문가들이 공통으로 요구한 커뮤니티 센터와 시스템 구축을 결정하였다. 당시 서울시 행정에서 청년정책이라고 부를만한 정책으로는 청년 창업 지원 분야 이외의 정책은 거의 없는 상태였는데, 청년당사자들이 미취업 청년지원, 청년지원기관 신설 등과 같은 구체적인 제안을 한 것이다.

2012년 1월, 서울시는 여러 분야 정책의 결과물로 「희망서울 시정운영계획」을 발표한다. 5개 분야, 15대 중점과제, 285개 사업 중 청년의 자기실현을 위한 미래 혁신직업 발굴·육성 과제를 시정 운영 주요 계획에 포함하였다. 그 안에는 기업-대학 인재 연동을 통한 맞춤형 인력양성 프로그램(서울크리에이티브랩, 창조 아카데미, 캠퍼스 CEO, 모바일산업 선도 창조 인력양성), 서울형 미래혁신직업 발굴, 새로운 일자리 아이디어 발굴과 아이디어의 사업화 지원을 위한 ‘청년 일자리 허브센터’ 설립, 청년창업의 체계적인 지원 등과 같은 내용이 담겼다. 이 시기에 서울시는 행정조직 내에 청년정책 전담부서 또한 설치하였다. 경제진흥실 일자리정책과 산하에 청년일자리팀을 신설하고, 청책(聽策)간담회에서 제안 받은 아이디어를 반영하여 미래혁신일자리 발굴, 청년고용 교육과 훈련, 청년일자리허브 설치 등을 실시한 것이다. 그러나 청년일자리팀의 업무의 성격은 경제진흥실 산하의 조직으로 청년일자리 분야의 사업목표에 초점이 맞춰졌다.

같은 해 2월 서울시에서는 청년, 어르신, 장애분야(이후 7개 분야로 확대)에서 당사자를 명예부시장으로 위촉하고, 서울시정에 직접 의견을 주고받는 소통 통로의 역할을 하도록 지원하였다. 초대 청년명예부시장은 ‘청년 암행어사팀’을 꾸려 청년당사자와 직접 소통하는 정담회를 열었다. 청년당사자가 지방정부에 직접 정책을 요구하고, 행정은 실현 가능성 유무를 당사자와 소통하는 첫 번째 시도였다. 또 이러한 활동은 이후 청년정책네트워크 추진을 위한 당사자 주체 발굴과 정책 아이디어를 발굴하는데 밑바탕이 되기도 했다. 2012년 8월부터 2013년 1월까지, 서울시는 청년세대 노동조합인

1) 민선 5기의 본래 임기는 2010년 7월부터 시작이지만, 서울시 청년정책에서 민선 5기 시작은 보궐선거 이후부터 볼 수 있기에 2011년 10월 이후로 기간을 제한하여 살펴보고자 한다.

청년유니온과 청년일자리 정책을 주제로 사회적 교섭을 진행하고, 2013년 1월 27일, 청년일자리 정책 협약을 체결한다. 이는 청년당사자가 지방정부의 정책에 적극적으로 참여한 사례로서, 이후 서울시 청년정책 거버넌스 형성에 새로운 모델로 제시되기도 하였다.

2013년 4월에는 청년소통, 네트워크의 거점기능, 청년일자리 창출 지원 등의 목적으로 청년일자리허브(이하 ‘청년허브’)를 개관하였다. 청년허브는 청년참(소규모 커뮤니티 지원), 청년활(프로젝트 단위 지원), 미단이 사무실(입주공간 지원), 청년혁신활동가 양성(공공분야 청년일자리)사업 등을 추진하면서 청년활동가 발굴과 네트워크, 청년활동조직 인큐베이팅 등 다채로운 청년활동 생태계를 구성하는 등 다양한 역할을 수행해 왔다. 동해 8월에는, 청년허브는 정책사업 중 하나로 청년정책네트워크(이하, 청정넷)를 시작했다. 1기 청정넷은 청정비빔밥이라는 이름으로 249명의 위원이 활동을 시작하였고, 같은 해 10월, 시장과의 간담회를 통해 20개의 청년정책을 제안하였다. 또한 2013년 9월에는 서울시의회는 청년고용촉진특별법에 따라 청년일자리 기본조례를 제정하였으며, 이 조례에서 청년허브의 설치 근거 조항을 포함하였다. 2014년 9월, 청정넷은 2기 활동을 시작했다. 이와 함께, 청년기본조례 제정을 위한 공청회 개최, 청년정책의 방향 전환을 위한 공론장 운영 등 민선 5기 청년정책을 평가하면서 새로운 방향을 제시하는 활동을 이어갔다.

민선 5기는 서울시 청년정책의 형성기로 추진체계, 전달체계의 구체적인 구분 없이 청년정책의 독자성을 갖추는 형태로 발전하였다고 볼 수 있다. 전담부서를 설치하고, 청년정책을 지원하는 중간지원조직으로 청년허브를 설치하면서 청년정책 생태계를 조성하는 데 주력한 것이다. 특히, 청년들의 다양한 활동을 지원하고, 혁신분야의 청년활동가 양성, 청정넷이라는 청년정책 거버넌스 구조를 시도한 것은 이후 서울시 청년정책의 추진체계 구성에 큰 영향을 미쳤다. 청년당사자의 정책 형성과 집행과정 참여의 길을 여는 과정이었다.

나. 서울시 청년정책 제도화기: 민선 6기(2014.7~2018.6)

민선6기에는 사회혁신 분야 정책을 강화하고, 기존 정책을 정비하고, 제도적 근거를 마련하는 작업들이 추진되었다. 청년정책 또한 민선 5기보다 청년정책 전담부서(행정)

의 규모를 확대하였고, 정책의 권한도 강화하였다. 2014년 8월, 서울시는 혁신기획관을 신설하고, 사회혁신, 마을, 갈등조정, 인권 등의 업무를 혁신기획관 산하에 두었는데, 2014년 11월, 민간의 단순 참여 형식으로 추진했던 민관협력을 파트너 관계로 발전시킬 계획으로 혁신기획관 산하에 민간협력담당관과 청년정책담당관을 신설했다. 청년정책담당관은 여러 실·국에서 단편적으로 추진해 온 청년정책 업무를 종합하고 체계적으로 추진하는 기능을 맡았다. 청년정책을 전담하는 행정조직은 민선 5기의 경우, 1개 팀에 불과했지만, 민선 6기 동안 2015년, 1과 2팀 9명으로 시작하여 2018년, 1과 3팀 16명으로 조직의 규모가 매우 커지게 되는 조직 규모의 확대를 경험하게 된다. 업무범위도 일자리 정책뿐 아니라 청년정책 거버넌스 운영, 청년활동지원사업(청년수당), 청년 공간지원사업, 금융생활지원, 천연혁신일자리 사업 추진 등으로 확장하였다.

청년 참여기구인 청정넷은 ‘청년의회’라는 사업을 신설하여 참여의 수준을 높였다. 2015년 1월 전국 최초로 「서울시 청년 기본 조례」를 제정하고 2015년 11월, 서울시는 3년간 청년당사자와 정책협의 및 연구, 청년정책위원회에서 심의를 거쳐 <2020 서울형 청년보장>을 발표했다. 서울형 청년보장 추진계획은 청년정책의 한계로 지적되었던 직업훈련 위주의 일자리 정책에서 벗어나 4개 분야 총 20개 사업으로 구성되었다. 조례에 근거한 5개년 종합계획의 주요 내용은 ▲ (설자리 분야) 청년활동지원(청년수당, 활력프로그램), 대학생 학자금 대출 이자 지원, ▲ (일자리 분야) 청년 뉴딜 일자리 확대, 아르바이트 청년 권리 보호 및 근로환경 개선, 문화예술 분야 청년 지원, ▲ (살자리 분야) 청년 1인 가구 맞춤형 공공주택 공급, 희망두배 청년통장, 청년층 신용회복을 위한 긴급 생활안정 자금 지원, ▲ (놀자리 분야) 청년활력공간 조성, 청년허브를 통한 청년생태계 조성, 청년정책네트워크 운영 지원 등이다(2015년, 서울시의회 청년특별위원회 회의록 참조). 서울시의 청년기본조례와 서울형 청년보장 계획은 중앙정부 부처와 다른 지방자치단체의 청년 조례와 청년정책 기본계획의 수립, 구조와 내용 면에서도 큰 영향을 미쳤다. 민선 6기 동안 서울형 청년수당은 고용노동부의 청년구직활동지원금 사업을 신설하는데 영향을 주었고, 실업부조(전국민취업지원제도) 도입에 대한 여론을 이끄는 등 정책적 성과를 이뤘다고 평가된다. 또한 청년활동지원센터의 사업은 대구, 광주 등 다른 지역의 청년센터 사업 구성에도 영향을 미치고 있다.

정책 변화의 흐름에 따라 서울시는 청년허브 이외에 청년활동지원센터, 무중력지대, 교류센터 등 청년 지원기관도 다양하게 설치했다. 특히, 청년활동지원센터는 청년활동

지원사업(청년수당)을 중심으로 청년에게 서비스를 제공하는 기능을 수행하기 위한 목적으로 청년의 네트워크와 혁신활동에 초점을 맞춘 청년허브와는 다른 전달체계 유형의 지원기관으로 등장하였다. 민선 5기 추진체계 형성기를 지나 민선 6기에는 추진체계의 기능이 강화되고, 다양한 정책이 등장하면서 청년정책 전달체계의 필요성도 제기되기 시작하였다.

다. 서울시 청년정책 발전기: 민선 7기(2018.7~2020.12.현재)

민선 7기에 들어서 서울시 청년정책은 ‘청년자치정부’ 출범으로 큰 전환점을 맞이한다. 청년자치정부는 청년에 의한 직접 민주주의를 강화하고, 미래과제의 선제적인 해결의 대응 주체로서 청년의 역할을 확대하기 위한 목적(서울시 보도자료, 2018.9.11.)으로 2019년 3월 출범하였다. 청년자치정부는 시장 직속 행정 집행조직인 청년청과 상설 거버넌스인 서울청년시민회의로 구성되고, 청년이 직접 기획부터 집행까지 권한을 갖는 청년자율예산도 새롭게 편성하였다.

추진체계에서 전담부서는 기존 혁신기획관 산하의 청년정책담당관 조직을 시장 직속 청년청으로 개편하고, 조직 규모도 1관 4팀에서 1청 7팀으로 확대하였다. 또 청년청장(4급)을 개방직으로 열어 민관 청년정책 활동을 적극적으로 지원할 수 있도록 하였다. 청년청은 청년정책담당관의 조직을 그대로 이어받아 기획팀, 활동지원팀, 공간운영팀, 공간조성팀을 구성하였고, 새롭게 교류팀, 협력팀, 인재발굴팀을 설치하여 1청 7팀 27명의 규모로 시작하여, 2020년에는 50명으로 조직 규모를 두 배 확대하였다. 청년시민회의 지원, 청년 인재발굴 등 청년정책의 거버넌스 지원 기능 또한 이전보다 강화하였다. 청년정책 추진체계에서 행정조직(전담부서)의 변화를 살펴보면, 민선 5기에 1개 팀으로 전담부서를 처음으로 설치한 이후 8년 만에 시장 직속의 전담부서로 정책의 중요성이 강화되었을 뿐 아니라 조직 규모와 권한 또한 크게 확대되어 온 것을 확인할 수 있다.

또한 청년당사자 참여기구인 청년의회를 청년시민회의로 확장하면서 청년정책네트워크의 운영지원단 기능을 청년청 내의 개방직 공무원에게 위임했다. 기존에는 매년 1회 청년의회를 개최하고, 이를 통해 새로운 청년정책을 제안하는 형태로 운영하였으나 청년시민회의는 연간 상설 운영하고, 역할과 권한을 더욱 강화하였다. 매년 500억 원

규모의 청년자율예산의 편성권을 청년시민회의에 두고, 청년당사자의 시정 참여 권한을 한층 높였다. 이렇게 민선 7기의 청년정책 추진체계로서 청년청과 청년시민회의는 민선 5,6기 때 보다 강력한 거버넌스를 실현하고 있다.

청년 지원기관으로 청년허브는 정책연구와 청년혁신사업, 청년활동지원센터는 서비스 개발과 전달체계 형성, 무중력지대는 청년 공간서비스 제공 등으로 각각 기능을 분화하였다. 2020년에 들어서는 자치구 서울청년센터를 새롭게 개관하고, 청년활동지원센터가 자치구 청년센터를 운영 지원하는 구조로 청년정책 전달체계를 개편하고 있다.

〈표 2-1-2〉 서울시 청년정책의 변천과 시기별 특성

시기구분	법제도 변화	청년정책 변화	청년정책 추진, 전달체계 관련 변화
서울시 청년정책 형성기 민선 5기 (2011.10~2014.6)	청년일자리 기본조례 제정	-미래혁신일자리 발굴, -청년고용 교육, 훈련 정책 추진	-청년일자리팀 신설 -청년허브 신설 -청정넷 활동시작
서울시 청년정책 제도화기 민선 6기 (2014.7~2018.6)	서울시 청년기본조례 제정	-2020 서울형 청년보장 발표 -청년활동지원사업(청년수당) 실시	-청년정책담당관 신설(1과 3팀) -청년의회(청정넷) -청년활동지원센터, 무중력지대, 교류센터 설치
서울시 청년정책 발전기 민선 7기 (2018.7~2020. 12. 기준)	청년기본법 제정, 시행 청년 참여 활성화 지원 조례	-청년자치정부 출범 -청년자율예산제 도입	-청년청 신설(1과 7팀) -청년의회→ 청년시민회의로 확대 -청년센터 개관

자료: 저자 작성.

이처럼 서울시는 전국에서 최초로 청년정책 전담부서를 설치하고, 청년정책의 총괄 기능을 담당하도록 권한을 설정하였다. 2015년 청년기본조례 제정 이후, 경제진흥실 산하에 있던 청년정책 팀을 혁신기획관 산하로 이동하고, 독립적인 부서 체계로 개편하고, 2019년에는 시장 직속의 조직으로 개편한 점은 서울시정에서 청년정책이 중점 사업으로 갖는 위상을 보여준다. 서울시 청년정책 추진체계에서 전담부서인 행정조직의 역할과 기능은 매해 확대되었고, 민간의 정책 참여(청년 당사자, 조직)를 적극적으로 지원하기 위한 역량 또한 강화하고 있다. 서울시 청년청 내 개방직 공무원의 비율이 서울시 타 부서보다 월등히 높다는 점 또한 이를 뒷받침하는 근거로 볼 수 있다.

〈표 2-1-3〉 서울시 청년정책 전담부서의 조직 체계와 주요 업무 변화

연도	조직 체계	주요 업무												
2012	○경제진흥실 일자리정책과 청년일자리팀 (1팀 3명)	-청년일자리 허브 설치 및 운영, -미래 혁신직업 발굴, -청년뉴딜일자리 운영 등												
2015	○혁신기획관 청년정책담당관 <table border="1"> <tr> <td>2015</td><td>정책팀,</td><td>1과 2팀(9명)</td></tr> <tr> <td>2016</td><td>활동지원팀</td><td>1과 2팀(12명)</td></tr> <tr> <td>2017</td><td>정책팀,</td><td>1과 3팀(14명)</td></tr> <tr> <td>2018</td><td>활동지원팀, 공간지원팀</td><td>1과 3팀(16명)</td></tr> </table>	2015	정책팀,	1과 2팀(9명)	2016	활동지원팀	1과 2팀(12명)	2017	정책팀,	1과 3팀(14명)	2018	활동지원팀, 공간지원팀	1과 3팀(16명)	○정책팀 : 청년정책 기본계획 수립 및 실행, 청년정책위원회 구성 및 운영, 대청마루(사회적 합의기구) 구성 및 운영, 청년허브 운영, 청년정책네트워크 운영, 청년혁신일자리 사업 추진 ○활동지원팀 : 청년활동지원사업 운영, 청년활동지원센터 운영, 건강한금융생활을 위한 민관협력 활성화, 대학생 학자금 대출이자 지원, 근로빈곤 청년 사회보험료 매칭 지원, 청년관련 비영리단체 및 법인 등록 ○공간지원팀 : 청년 공간 무중력지대 운영/지도/감독, 무중력지대 신규 설치, 공간 청년청 운영
2015	정책팀,	1과 2팀(9명)												
2016	활동지원팀	1과 2팀(12명)												
2017	정책팀,	1과 3팀(14명)												
2018	활동지원팀, 공간지원팀	1과 3팀(16명)												
2019	○시장 직속 청년청 <table border="1"> <tr> <td>2019</td><td>기획팀, 협력팀, 교류팀, 활동지원팀, 공간운영팀, 공간조성팀, 인재발굴팀</td><td>1청 7팀 27명(3명)</td></tr> <tr> <td>2020</td><td>공간 운영팀, 조성팀→공간팀(통합), 사업팀(신설)</td><td>1청 7팀 30명(20명)</td></tr> </table>	2019	기획팀, 협력팀, 교류팀, 활동지원팀, 공간운영팀, 공간조성팀, 인재발굴팀	1청 7팀 27명(3명)	2020	공간 운영팀, 조성팀→공간팀(통합), 사업팀(신설)	1청 7팀 30명(20명)	○정책팀 : 청년시민회의 운영, 청년자율예산 편성, 청년인재예산제 운영관리, 청년정책 홍보, 커뮤니케이션 전략수립, 청년정책위원회 구성 및 운영지원, 청년포털 고도화 ○사업팀 : 청년자율예산 사업 추진 및 운영(자치구 거버넌스 활성화지원, 한류문화 콘텐츠 지원, 고립청년 사회적 자립지원, 청년프리랜서 건강보험료 지원, 청년명예유무즈만 운영 등) ○인재팀 : 서울시 위원회 청년위원 15% 목표제 추진, 청년의 삶의 질 향상을 위한 교육사업, 청년이 주도하는 서울미래교육 지원, 청년연구(추진체계 개선 방안, 패널조사, 종합실태조사 등) ○협력팀 : 청년프로젝트 투자사업 운영, 관리, 세대균형 프로젝트 추진, 관리, 청년활동공간 청년청 운영, 청년금융 및 부채경감 지원, 청년창작자 성장 지원, 청년허브 운영, 지도, 감독 ○교류팀 : 청년교류회, 포럼, 세미나 등 행사 운영, 지역 간 청년정책·활동 혁신사례 공유, 청년교류공간 운영, 지도, 감독, 청년일자리 융합모델 개발 실태조사, 청년평화경제 오픈랩 프로젝트 추진 ○지원팀 : 청년수당 추진, 관리, 협력프로그램 운영, 권역별 서울청년센터 설치 및 운영, 청년						
2019	기획팀, 협력팀, 교류팀, 활동지원팀, 공간운영팀, 공간조성팀, 인재발굴팀	1청 7팀 27명(3명)												
2020	공간 운영팀, 조성팀→공간팀(통합), 사업팀(신설)	1청 7팀 30명(20명)												

연도	조직 체계	주요 업무
		<p>마음, 신체건강 지원, 청년활동지원센터 운영, 지도, 감독</p> <p>○공간팀 : 청년활동공간 무중력지대 민간위탁 추진, 관리, 운영/지도/감독, 청년활동공간 운영 관리, 공간활성화 사업, 무중력지대 조성(성동, 동대문, 강북, 노원), 동북권 청년혁신파크 조성(입주, 교류시설)</p>

2. 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 현황

가. 지방자치단체 행정조직의 법적 근거

추진체계의 구성과 역할을 살펴보기 전에 지방자치단체 행정조직의 법적 근거를 간략히 검토한다. 헌법 제118조 제2항은 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 언급하고 있다. 헌법에서 언급한 관련 법률에는 「지방자치법」, 「지방공무원임용령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙」, 「지방공무원 정원 배정규정과 각 지방자치단체의 규정으로 의회 사무처 설치 조례」 등이 있다. 이 중 여기서는 추진체계와 밀접한 행정조직의 설치기준을 직접 언급한 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 중심으로 살펴본다.

지자체 행정조직은 기준인건비를 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 운영하며 시·도의 실·국·본부는 「지방자치법」 제112조 제2항의 위임에 따라 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제9조(시·도의 설치기준)와 제9조의2(시·도의 기구설치기준에 대한 특례)에 의거해 설치할 수 있다. 제9조는 시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정함을, 제9조의 2는 시·도는 실·국·본부 설치기준 상한의 100분의 20의 범위에서 해당 시·도의 조례로 실·국·본부를 추가로 설치할 수 있음을 명시하고 있다. 동 규정 제14조는 지방자치단체의 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준을 포함하고 있다. 동 규정에 따르면 서울시의 실·국·본부의 수는 16개 이상 18개 이하로 설치할

수 있으며, 국장급 실장은 4급, 과장급 실장은 5급을 기준으로 한다.

서울시는 해당 지자체 조례로서 서울특별시 행정기구 설치 조례와 해당조례의 시행규칙을 두고 있으며(제4조), 7실(기획조정실, 여성가족정책실, 경제정책실, 복지정책실, 도시교통실, 안전총괄실, 도시재생실) 7국(행정국, 재무국, 평생교육국, 관광체육국, 시민건강국, 도시계획국, 푸른도시국, 물순환안전국), 4본부(소방재난본부, 문화본부, 기후환경본부, 주택건축본부, 지역발전본부)로 구성되어 있고, 청년청은 서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙 제3조에 따라 보좌기관으로 위치하고 있다.

〈표 2-1-4〉 시·도의 실·국·본부 설치기준

구분		실·국·본부의 수
서울특별시		16개 이상 18개 이하
광역시	인구 350만 이상 400만 미만	14개 이상 16개 이하
	인구 300만 이상 350만 미만	13개 이상 15개 이하
	인구 250만 이상 300만 미만	12개 이상 14개 이하
	인구 200만 이상 250만 미만	11개 이상 13개 이하
	인구 200만 미만	10개 이상 12개 이하
세종특별자치시		6개 이상 8개 이하
도	경기도	20개 이상 22개 이하
	인구 300만 이상 400만 미만	11개 이상 13개 이하
	인구 200만 이상 300만 미만	10개 이상 12개 이하
	인구 100만 이상 200만 미만	9개 이상 11개 이하

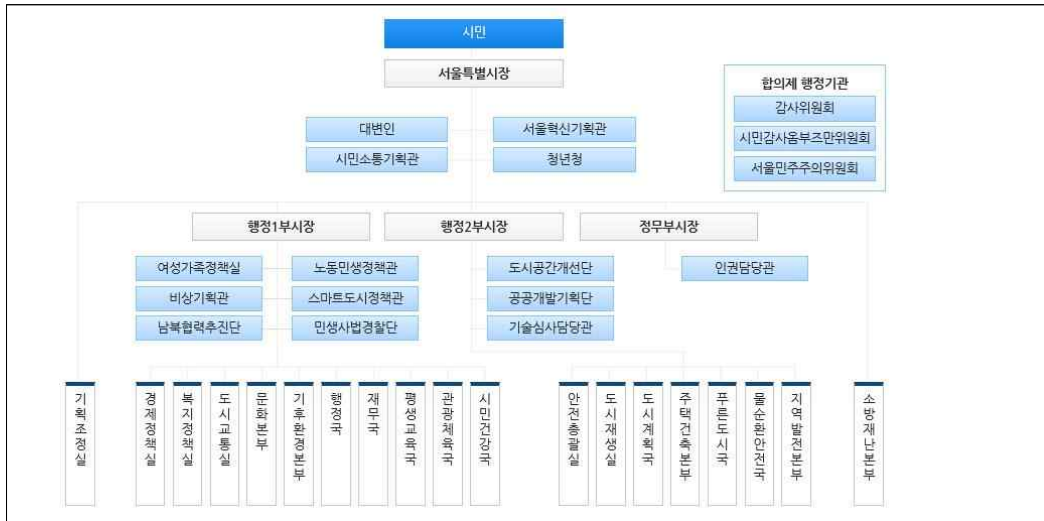
자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [별표 1] 〈개정 2019. 4. 30.〉

〈표 2-1-5〉 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준

구분	실장(국장급)· 국장·자치구가 아닌 구의 구청장	실장(과장급)· 과장·담당관	읍장·면장·동 장	부읍장· 부면장	인구 3만 이상 읍의 과장
시·군·구	4급	5급			
읍·면·동			5급	6급	6급

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [별표 3] 〈개정 2020. 3. 10.〉

[그림 2-1-2] 서울특별시 조직도

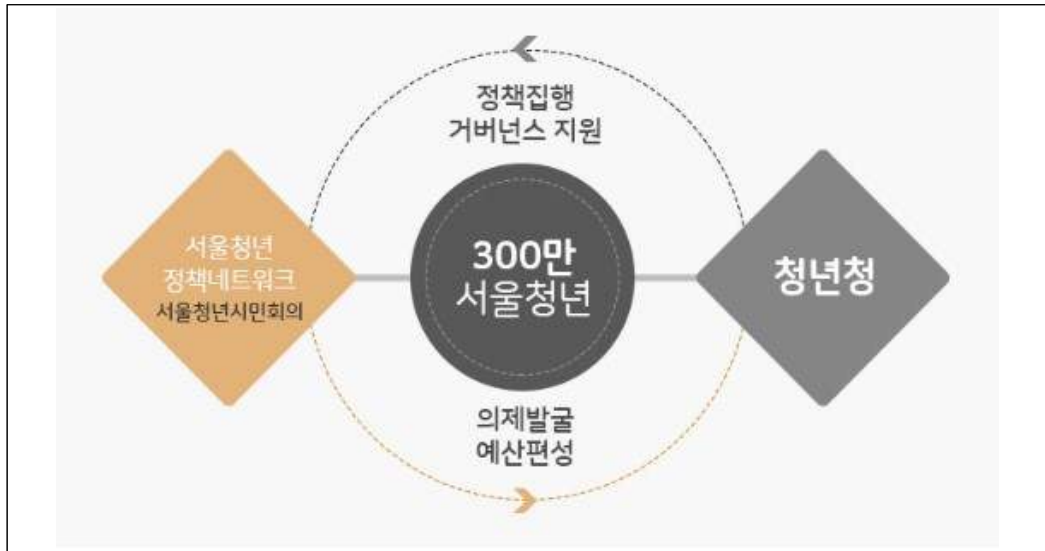


자료: 서울특별시 홈페이지. <https://org.seoul.go.kr/org/orgChart.do>에서 2020년 12월 1일 인출.

나. 추진체계(청년자치정부) 구성과 역할

자치정부를 구성하고 있는 청년시민회의는 기존 청년정책네트워크 활동(청년의회 사업 포함)에 참여하는 인원을 대폭 늘리고(기존 연간 300명 내외에서 1,000명 이상 규모), 정책 제안 아이디어를 행정에 제안하면서 구체적인 사업 내용으로 수정하고 보완하는 역할을 한다. 운영지원단은 행정조직인 청년청 내부에서 청년당사자의 아이디어가 실제 정책에 더 많이 반영될 수 있도록 운영되었다. 청년청은 정책집행의 거버넌스를 지원하고, 청년시민회의는 의제를 발굴하고, 예산을 편성하는 권한을 갖는 구조이다.

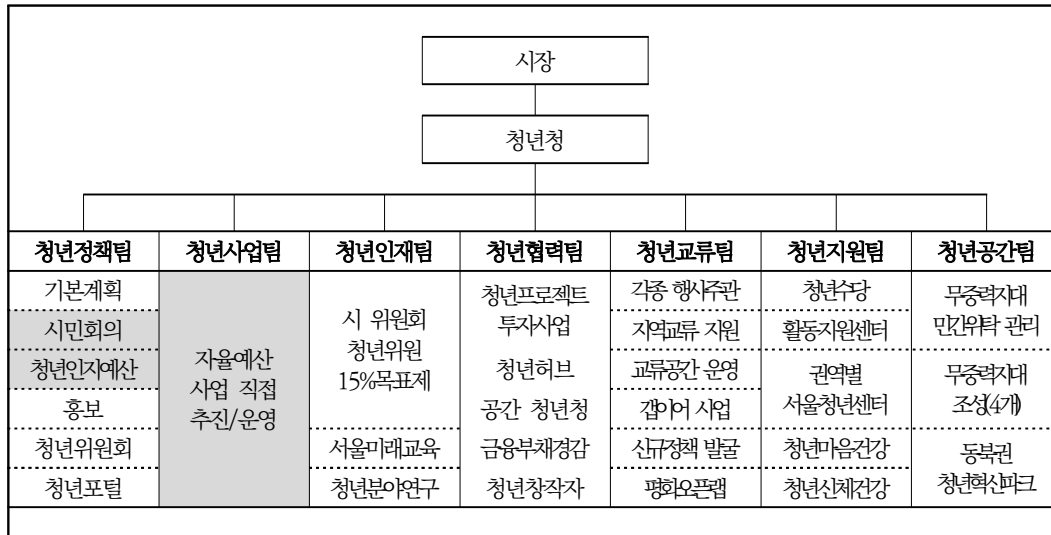
[그림 2-1-3] 서울시 청년자치정부와 청정넷의 관계



자료: 서울청년정책네트워크 홈페이지. <https://youth.seoul.go.kr/site/youthnet/content/NET010-01>에서 2020년 12월 1일 인출.

서울시 청년청은 2020년 조직개편을 통해 청년사업팀을 신설하고, 청년자율예산으로 편성한 신규 사업 중 타 실국에 전담부서가 없거나 여러 부서의 사무가 중복되는 사업은 청년청이 직접 수행할 수 있게 하였다. 또 청년정책팀 내에 청년시민회의 운영지원단을 구성하여 행정 지원(ERP 사용, 타 부서 협조 등)을 보다 원활하게 하였다. 청년청은 정책 의사결정의 신속성과 사안의 중요도 면에서 기존 전담부서 형태보다 강화되어 온 것이다.

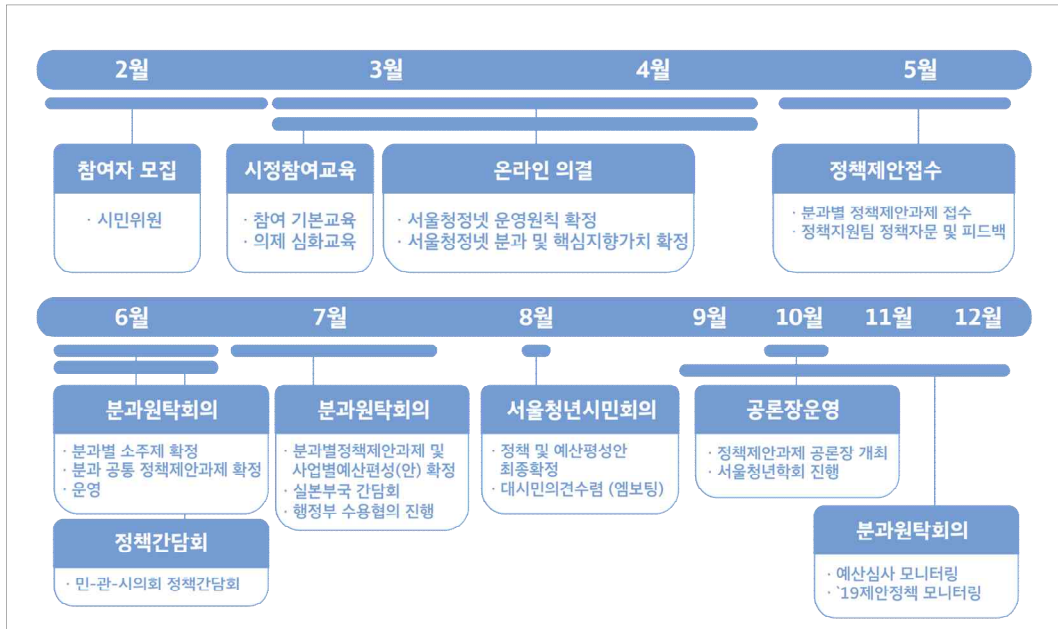
[그림 2-1-4] 2020년 서울시 청년청 조직도



자료: 2020년 서울시 청년청 업무보고(2020.3월), 서울시의회 행정자치위원회 제출자료

청년시민회의는 연간 4회, 청년시민회의의 위원 모집부터 분과 구성, 분과별 주요 정책 의제 논의와 선정, 행정과 정책 협의, 예산 편성까지 전 과정을 시민회의라는 새로운 구조에 집합했다. 매년 초에 청년시민회의의 참여자(시민위원) 모집을 시작하고, 1,000명 내외의 위원이 활동을 시작한다. 3월에는 시정참여교육으로 참여 기본교육과 의제 심화교육을 수료하고, 3~4월 사이 열리는 첫 번째 시민회의를 열어 운영원칙과 분과, 올해의 핵심지향가치를 확정한다. 5월부터는 정책제안 접수를 시작하고, 정책 지원팀은 정책 자문과 피드백을 진행한다. 6~7월에는 분과별 원탁회의를 통해 분과의 소주제를 확정하고, 정책간담회(시민위원-시행정-시의회)를 시행하고 간담회를 통해 조정한 정책과제의 예산 편성안을 마련한다. 이를 토대로 시 행정의 각 실본부국 간담회, 행정의 수용협의를 진행한다. 8월에는 정책과 예산편성안을 최종확정하는 시민회의를 열고, 청년정책 예산편성에 대한 대시민 의견수렴을 진행한다. 9~12월까지는 시민투표를 반영한 내년도 청년정책 예산안을 가지고 공론장을 열고, 서울시 행정 내의 예산심사 과정이나 시의회의 심사과정을 모니터링을 수행한다.

[그림 2-1-5] 2020년 서울청년시민회의의 연간 활동 흐름



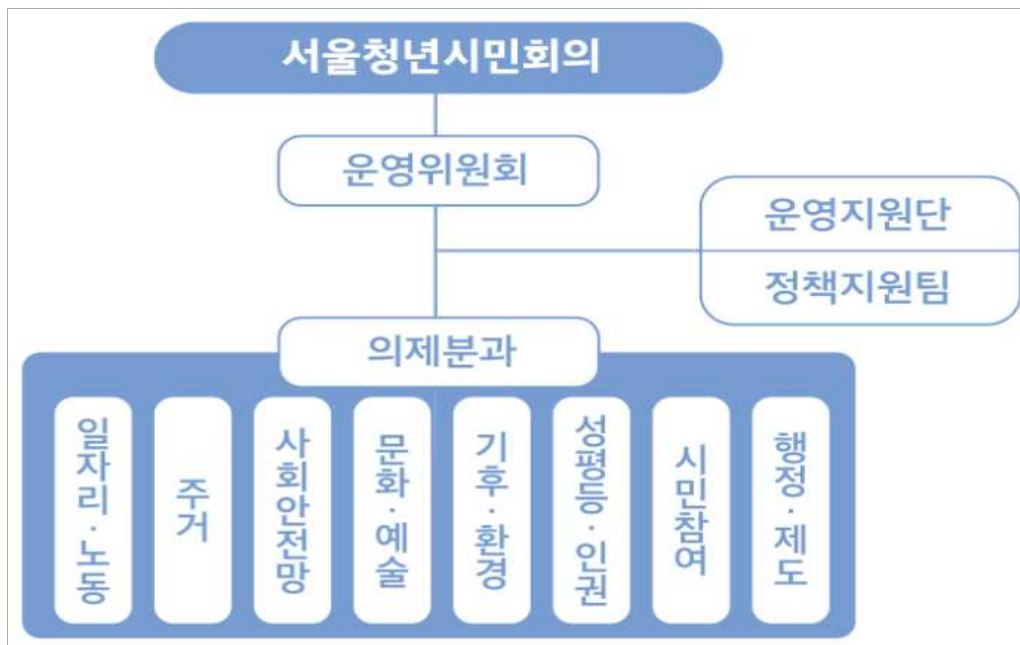
자료: 서울청년정책네트워크 홈페이지 <https://youth.seoul.go.kr/site/youthnet/content/NET020-01>에서 2020년 12월 1일 인출.

청년자치정부의 청년자율예산제는 시 행정의 권한을 위임한 제도로 차년도 예산편성에 청년시민위원과 투표에 참여하는 시민들의 의견을 반영하는 제도이다. 매년 500억 원 규모의 예산을 편성할 수 있으나 2019년 2020년 모두 300억 원 이내 규모로 예산을 편성하고 있다. 청년자율예산은 본예산과 별도로 편성하는 새로운 시도라 할 수 있다. 특히, ‘시 의회-시 행정-청년당사자-청년당사자 외 시민’ 사이의 공동 정책결정 모델을 시도한 사례다. 청년자율예산제를 통해 청년시민회의에서의 정책 결정 권한은 이전보다 더욱 커졌고, 자치구 청년정책에 서울시의 예산을 지원하는 근거를 마련하기도 했다. 또한 2020년 청년 참여 활성화 지원 조례 제정으로 제도 운영의 근거가 미흡했던 점을 보완하기도 했다.

청년시민회의의 조직도를 보면 추진체계의 협력구조를 이해하기 쉽다. 운영위원회는 청년청 소속의 운영지원단(청년정책팀)의 행정 지원을 받고, 서울청년시민회의 자체의 정책지원팀(민간 위원으로 구성)을 별도로 조직하여 연중 청년회의를 운영한다. 의제분과 구성은 매년 참여자의 관심사에 따라 다르게 구성하는데 의제분과별 분과장

을 선임하여 분과별 공론장을 열어 의제의 핵심 제안 정책을 선정하도록 한다. 각 의제 분과 마다 정책 자문위원을 선정하거나 정책지원팀의 민간위원이 자문이나 컨설팅을 하기도 한다.

[그림 2-1-6] 2020년 서울청년시민회의 조직도



자료: 서울청년정책네트워크 홈페이지. <https://youth.seoul.go.kr/site/youthnet/content/NET010-05>에서 2020년 12월 1일 인출.

2019년부터 시작한 청년자치정부는 민간의 권한을 강화하고, 행정의 역량을 강화하는 청년정책 추진체계의 시즌2 모델이라 할 수 있다. 올해에는 청년 참여활성화 기본조례를 제정하면서 민간에 이양한 권한을 보장하기 위한 조례 근거를 마련하였고, 청년인재풀 구성, 서울시 위원회에 청년위원 15% 목표제 추진 등을 통해 민간의 역량을 강화하는 구조를 만들고 있다. 또 청년청 내부에 운영지원단을 구성하면서, 행정의 역량이 강화되었다.

〈표 2-1-6〉 서울시 청년시민회의 연도별 주요 내용

연도	개요	주요내용
2019	<p>총 1,254명(오프라인 852, 온라인 402) 참여 주요 일정 2~3월, 모집설명회, 대시민 설문조사, 시정참여 아카데미 3월 31일, 출범식 〈결재바랍니다〉, 1회 서울청년시민회의: 우리가 원하는 서울을 결정합니다(위원 위촉, 분과 구성, 소주제 논의) 6월, 2회 서울청년 시민회의:정책해커톤(모니터링 정책제안 작성, 정책도출) 7월, 예산조정 실국간담회(21개 소관부서 공무원 60명, 청년시민위원 114명) 8월 31일, 3회 서울청년시민회의:우리가 원하는 서울을 결정합니다(청년자율예산 대시민투표→ 예산편성) 11월, 청년주간 12월, 결과보고</p>	<p>◦2020년 시행 ◦8개 분과 69개 소주제 → 9개 분과 101개 정책 → 9개 분과, 31개 정책, 280억 원 편성 [특별기획] 청년마음·신체 건강지원(20억), 청년인생설계학교(5.2억), 나눔카 전기차 활성화지원(5억), 서울형 주거비지원(1,077억), 시민이 선정부터 평가까지 직접 설계하는 청년지원(2.5억), 청년실태조사(12.5억), 프리랜서 종합지원 대책마련(2억), 문화예술분야 프리랜서 공정거래 문화정착(1억), 여행바우처 지원(6.5억) [자치구 속의] 총 64개 세부사업(76억) ◦2019년 7대 제안 (새로운 노동이 존중받는 서울) 프리랜서 표준계약서 마련, 분쟁조정 및 중재, 조례 개정, 공론장 (1인 가구도 행복한 서울) 1인가구를 포괄하는 새로운 행정 기준 논의하는 공론장 (청년이 건강한 서울) 마음건강 지원, 청년건강 증진을 위한 조례제정 (지속가능한 미래를 만드는 서울) 기후위기, 환경변화에 대응하기 위해 시급고 선정기준에 탈석탄 투자 실천여부 반영 (다양한 가족을 구성할 수 있는 서울) 다양한 가족형태를 제도적으로 인정, 정책 사각지대를 해소하기 위한 공론장 (차별과 혐오가 없는 서울) 혐오표현 규제를 위한 사회적 기준과 제도 마련을 위한 공론장 (청년의 참여로 변화하는 서울의 미래) 청년참여 활성화 조례 제정, 행정 혁신을 위한 제도 개선 제안</p>
2020	<p>◦총 1,036명 참여 2월, 모집 4월, 분과구성 및 소주제 확정 5월, 분과별 정책제안서 제출 6월, 민-관-의회 정책간담회 158명(1시의원 6, 서울시 49, 청년위원 98), 분과 원탁회의, 의견수렴, 의결 7월, 민관 실무조정회의 추진 → 2021 청년자율예산 편성 요구내역 예산과 제출 8월, 사전공론장 2020서울청년시민회의 : 다음서울에게, TALK(온라인)</p>	<p>◦2021년 시행 예정 ◦8개 분과, 정책제안 174개 → 최종 16개, 267억 편성 [특별기획] 문턱 낮은 청년신체건강 지원(2억), 서울시 청년 쿨비즈니스센터 설치·운영(13억), 예술기술 융합형 청년전문가 양성(9.8억), 청년공공일자리 추진(180억) [시정 속의] 2030 차세대 성평등 교육 활동가 양성(1.1억), 여성안심마을(5억), 아동복지시설 운영지원(1.3억), 청년 직장내괴롭힘 예방 및 지원 종합정책(2.1억), 자전거 교육 영상 제작 등(2.3억), 청년예술인이 기획하는 반응형 지원사업(6.1억), 지역사회 연계 주도적 활동경험을 쌓는 예술(14억), 문화예술계 내 성평등/탈위계 문화조성(2.5억), 청년기업-못난이 농산물 상생프로젝트(6.1억), 청년1인가구 웰컴키트 지원(6억) [자치구 속의형] 자치구 청년정책 거버넌스(54억) ◦2020년 핵심지향가치 #지속가능한 삶, #불평등 해소, #가능성의 발견, #다양성의 보장, #사회의 신뢰회복, #협력의 과정</p>

자료: 서울청년정책네트워크 홈페이지, 서울시 행정자료

청년자치정부의 출범은 서울시 청년정책 거버넌스가 발전하는 과정에서 있었던 여러 평가를 종합한 새로운 유형으로서의 의미를 갖는다. 특히, 청년 당사자가 ‘문제의 대상’이 아니라 ‘문제 해결의 주체’이자 시민으로 인식하고 시정에 참여한다는 점, 단순 참여를 넘어 정책을 공동으로 생산한다는 점, 권리 기반 접근의 사회정책으로서의 청년정책은 당사자가 문제의 원인과 해법을 가장 잘 안다는 전제에 대한 합의와 참여에 대한 명확한 역할과 권한을 설정하고 있다는 점(이현우 외, 2019)에서 그러하다. 또 청년당사자의 거버넌스 참여에서 소수의 청년이 300만 서울 청년들을 대표할 수 있는가에 대한 문제 제기와 청년들의 제안을 행정에서 예산 편성을 하더라도 시의회를 설득하는 과정에서 제안사업이 배제되는 경우가 발생할 때 이를 원활하게 해결할 수 있는가, 거버넌스에 실질적인 권한을 어떻게 보장할 것인가 등의 질문에 대한 대안이기도 하다.

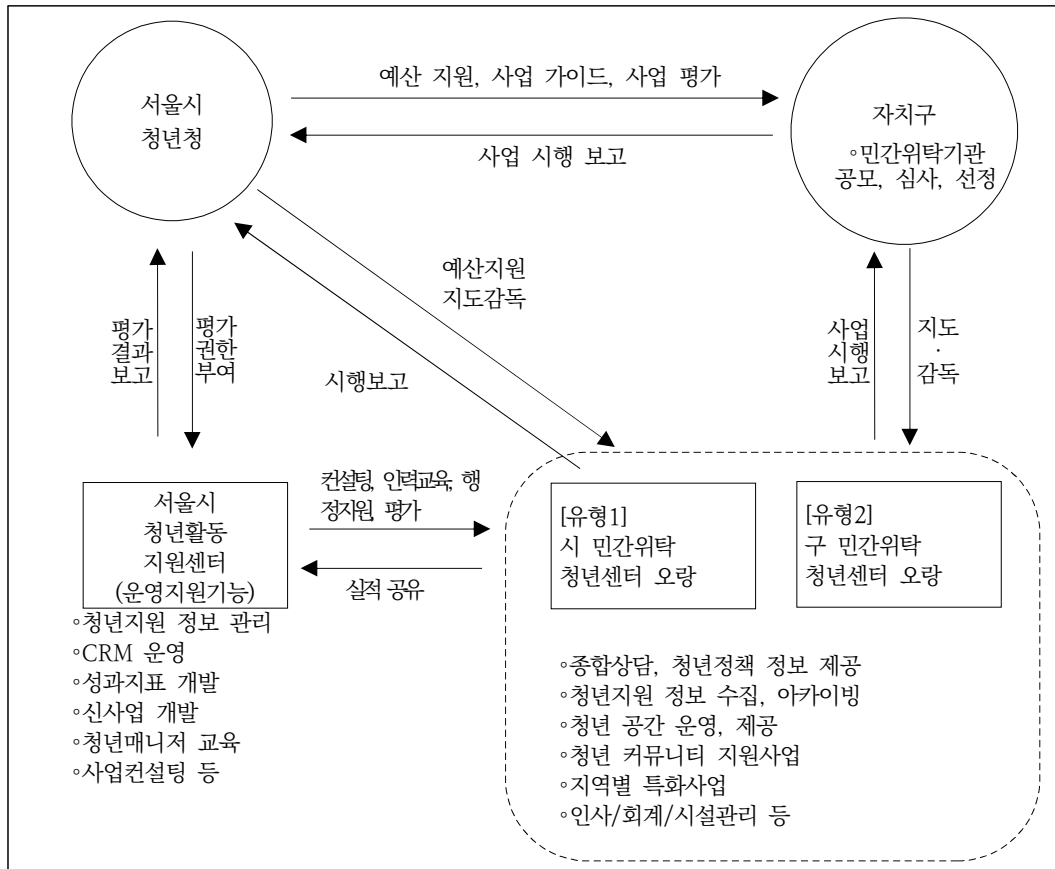
그러나 현재의 추진체계 구조에 대한 지속가능성의 과제와 당사자의 정책 참여와 실질적인 권한 부여 과정에서 발생하는 정책 전문가가 아닌 사람들의 정책 결정과 집행 과정의 이해 부족에 대한 비판, 당사자 참여의 역할이 어디까지인가에 대한 거버넌스 주체 간의 이해와 확인 부족 등의 쟁점 또한 제기되고 있다.

다. 전달체계(청년활동지원센터, 자치구 청년센터 오랑) 구성과 역할

서울시 청년정책의 독자적 전달체계는 서울시-자치구(행정), 서울시 청년활동지원센터-자치구 청년센터 오랑(민간위탁)으로 구성된다. 아래 그림을 보면 알 수 있듯, 서울시 청년청은 자치구청에 청년센터의 예산을 지원하면서 사업을 가이드 하고 평가를 진행한다. 자치구는 민간위탁 기관을 공모하고 심사를 통해 선정한다. 자치구에 따라 자체 예산을 추가하여 공간을 구성하거나 추가 사무를 위탁하는 경우도 있다. 자치구는 선정된 법인이 청년센터를 운영하는 것에 대한 지도와 감독 권한을 갖고, 수탁 법인은 자치구 청년센터 운영의 자율권(인력 구성, 자율 사업의 경우 사업계획)을 보장받는다. 청년센터는 대부분 자치구청을 통해 민간위탁 형태로 운영하고 있다. 다만, 서울시의 민간위탁 사업이던 무중력지대 중 기존 협약기간을 만료한 경우, 청년센터로 기능을 전환하는 과정에서 서울시가 직접 민간위탁을 추진하는 유형이 존재한다. 광역의 청년활동지원센터는 자치구 청년센터에서 일하는 인력 교육과 사업 성과지표 개발, 사

업 운영 컨설팅과 행정 지원, 그리고 성과평가의 기능을 담당하고 있다.

[그림 2-1-7] 서울시 청년정책 전달체계 구성과 역할



주 : 1) 원형 도형은 행정, 사각 도형은 민간(민간위탁 수탁법인이 운영)을 나타냄

2) 점선 둥근 도형은 자치구 청년센터 '오랑'을 나타냄

자료: 저자 작성

자치구 청년센터 오랑은 청년의 공공자원에 대한 접근성을 높이고, 청년 관계망을 확대하는 것을 핵심목표로 청년의 정보·정책 접근성 증진, 청년지원 인력의 역량강화, 청년의 자기이해 증진, 청년의 교류활동 확대를 핵심전략으로 운영하고 있다. 각 자치구 청년센터 오랑은 종합상담과 자원연계, 청년지원 정보 집적과 자원 개발, 커뮤니티 프로그램 운영, 청년공간 운영, 지역의 청년협력망 구축을 표준사업으로 운영하고, 각 지역별 특화사업을 1개 이상 운영한다. 현재의 공통 성과지표는 다음 표와 같다.

〈표 2-1-7〉 2020년 서울시 자치구 청년센터 오랑 공통 성과지표(안)

미션		생활권을 기반으로 청년의 수요에 맞는 실질적 지원을 통해 청년 삶의 질을 제고한다.			
구분		핵심전략	세부목표	세부성과지표	항목(안)
핵심목표 (공통성과평가)	청년 공공 자원 접근성 향상	정책 접근성 증진	맞춤형 청년정책(정보· 자원) 안내	• 월별 상담 건수	심층상담 건수
					그룹상담 명수
				• 상담 참여자 만족도	아웃리치 전화연락 건수
					문의응대 건수
			지역협력망 구축	• 유관기관·단체 협력 건수	만족도
					지역 협력사업
		정보 접근성 증진	물리적 공간 제공	• YC 공간 이용률	적정 이용자 수
					공간 이용자 수
			정보 이용 확대	• 청년정책 정보이용 증가율	만족도
					전년 청년포털 지원정보게시판 조회 수
	청년 사회적 자본 축적	인력 양성 및 역량 강화	인력 역량 강화	• 매니저 필수교육 이수율	올해 청년포털 지원정보게시판 조회 수
					정보제공 건수
		사회적 관계망 확대	사회적 관계 형성 증가	• 제공 정보의 적절성	만족도
					인력 수
	청년 사회적 자본 축적	사회적 관계망 확대	사회적 관계 형성 증가	• 매니저 필수교육 이수율	이수자 수
					개인별 평균 교육 시간
		사회적 신뢰도 향상	지역사회 및 공공 신뢰도 향상	• 개별 역량교육 이수 시간	관계형성 자가체크
					이웃 신뢰도
	청년 사회적 자본 축적	사회적 신뢰도 향상	지역사회 및 공공 신뢰도 향상	• 이웃 신뢰도 향상	공공 신뢰도
					공공 신뢰도

자료: 2020년 서울청년센터 오랑 사업운영 매뉴얼, 청년활동지원센터(2020.12월)

이용자 입장에서 자치구 청년센터의 이용 흐름을 보면 아래 표와 같다. 먼저 멤버십 신청서를 작성한 청년이 종합상담을 신청하면 청년매니저가 온/오프라인 상담 약속을 잡고, 상담을 통해 청년의 욕구를 파악한다. 이후 욕구에 따라 오랑에서 직접 정보를 제공하거나 서비스를 제공할 수 있는 경우(1유형)는 오랑 차원에서 정보제공과 프로그램 제공이 종료된다. 하지만 각종 전문 심리상담 영역이나 분야별 전문상담(노동, 주거, 생활금융 등)이 필요한 경우(2유형)에는 서울시의 정책을 연결하거나 해당 전문 기

관의 정보를 제공한다. 정책협약이 되어 있는 기관의 경우, 센터에서 직접 사례를 연계한다. 정신건강 위기군의 경우(3유형)에는 서울시 정신건강복지센터나 국립정신건강센터, 서울시 자살예방센터 등 업무협약을 맺고 있는 공공의 정신건강 전문기관과 연결하거나 서울시 자살예방으로 편성된 심리상담서비스(상담사 연결)를 연결한다. 청년수당 문의의 경우(4유형)에는 서울시 청년청 활동지원팀이나 활동지원센터 활력사업단에 상담을 연결한다. 청년의 욕구를 1~4유형으로 분류한 것은 현재 자치구 청년센터에서 즉시에 연계가능한 자원을 우선한 것으로 센터의 운영을 통해 새로운 자원 개발과 유형 분류는 앞으로도 추가될 것으로 예상된다.

자치구 청년센터가 전달체계로 기능 할 때 가장 중요한 부분은 청년매니저의 업무역량과 세부 업무내용이다. 이는 센터가 무엇을 전달할 것인가, 기존 전달체계와 다르게 독자적 청년정책 전달체계만이 갖는 차별성은 무엇인가를 결정하는 핵심사항이라 할 수 있다. 청년 매니저는 정보수집자, 정책 컨설턴트, 정보제공자의 기능을 수행하고, 커뮤니티 프로그램을 진행할 때에는 촉진자, 조직가의 기능을 수행하기도 한다. 청년 매니저의 업무역량은 대상에 대한 이해를 기본으로, 대면 역량, 기획 역량 등을 포함하고 있다.

〈표 2-1-8〉 자치구 청년센터 오랑 이용 흐름 및 청년매니저의 업무내용과 주요 역량

청년센터 이용 흐름	종합상담	정보제공	프로그램 제공, 연계/ 후속 관리
---------------	------	------	--------------------

청년

↓

멤버십
신청서

종합상담

◦매니저, 센터 소개
◦온/오프라인 상담
(욕구 파악)

↓

유형
분류

→ (1유형) 직접 정보 제공

→ (2유형) 전문기관 연계

→ (3유형) 위기군

→ (4유형) 청년수당 문의

(2유형)

◦심리상담: 청년활동지원센터, 심리지원동
북센터, 보건복지상담센터 등

◦가족상담: 건강가정지원센터

◦고민상담: 온라인고민상담소 하이데어

◦분야별 상담: 유니온센터(노동), 민달팽이
유니온·주거복지센터(주거), 청년지갑트레
이닝센터(금융) 등

(3유형)

◦정신건강: 정신건강복지센터, 국립정신건
강센터

◦자살예방: 자살예방센터

(4유형)

◦서울시 청년청, 청년활동지원센터 활력사
업단에 상담 연결

청년 매니저 세무 업무내용	① CRM에서 청년 욕구, 상담 일정 확인 ② 상담일정 확정 연락 ③ 신청서 기재 정보에 따라 청년포 털, CRM에서 연결할 정보찾기 ④ 대면 상담 진행 ⑤ 상담 완료 후 CRM에 기록	① 욕구에 따라 유형을 분류 - 1유형은 매니저 정보를 찾아 상담 과정 또는 이후에 정보 제공, <오랑>의 커뮤니티 지원 프로그램(각 오 랑별 기획)에 연계, 2유형은 타 전문기관의 정보를 제공할 경우로 업무연계체계가 마련된 기관을 중심으 로 진행, 3유형은 정신질환, 자살 충동 등 위기군으로 당사자의 동의에 따라 전문기관에 직접 연결, 4유 형은 청년수당 문의자로 서울시 청년청, 활동지원센터로 연결 ② 공간 운영 관련, 공간 이용규칙 사전에 마련, 환대 분위기 마련 ③ 모임 운영 관련, 모임 운영규칙 사전에 마련, 지역별 청년 욕구에 따라 프로그램 기획, 운영
청년 매니저 주요 업무 역량	(대상이해) 인권감수성, 환대의 태도와 기술, 대인 이해, 대상에 대한 구조 이해, 정책과 자원에 대한 지식 (역량강화와 협력) 자기조절, 경험을 통한 학습, 팀워크와 협력, 업무 관리 (대면) 책임감, 신뢰구축, 문제해결 능력, 의사소통 기술	(정보전달) 언어 구사, 정보 조직과 관리, 정확성, 정보화 기기 사용 (기획) 타인 육성, 개념화, 분석적 사고, 후속 조치, 주도성

자료: 2020년 서울청년센터 사업운영 매뉴얼을 바탕으로 저자 작성

자치구 청년센터 오랑 현황은 다음과 같다. 2020년 8월을 기준으로 관악구, 금천구, 강동구, 은평구에서 개소를 완료하였고, 영등포, 마포구, 노원구, 성동구, 동대문구에서 개소를 앞두고 있으며, 2020년 9개의 센터 개소를 목표로 하고 있다. 금천구와 동대문구는 서울시 민간위탁으로 [유형1]에 해당한다. 금천 오랑은 기존 무중력지대 G벨리의 기능을 청년센터로 전환한 경우이고, 동대문 오랑은 국유지에 조정하면서 서울시가 직접 민간위탁하게 되었다. 2021년에는 성북구, 강북구, 서초구, 광진구에서 개소를 예정하고 있고, 서초 오랑의 경우는 서울교통공사와 공간 임대계약을 체결하는 모델로 서울시 민간위탁 방식의 [유형1]로 추진한다. 또한 역세권 청년주택 완공 시기에 따라 22년까지 4개 지역에서 추가로 센터를 설치할 예정이다.

그러나 이 같은 과정에서 자치구 청년센터의 설치과정에서 센터 운영을 위한 역량을 갖춘 법인을 찾기 어렵거나 지역의 정치적 역학관계의 개입, 자치구청의 사업에 대한 이해부족(예: 무중력지대처럼 공동사업이 없이 자율운영이 가능한 모델이라고 생각), 자치구의 추가 예산 투입에 따른 센터 정체성의 혼란 가중 등의 운영 이슈가 발생하고 있다.

46 서울시 청년정책 추진체계 개선 방안 연구

〈표 2-1-9〉 자치구 청년센터 오랑 운영 및 조성 현황

지역		위 치(규모)	형식	개소 (예정)
운영(예정)				
1	관악구	관악구 신림동 241-22 302호(329㎡) *기존 자치구 운영공간(신림동 쓰리룸) 활용하여 운영	민간임대(계약완료) 자치구 민간위탁	2월 (완료)
2	은평구	은평구 대조동 9-14 *기존 자치구 운영공간(새싹공간) 활용하여 운영	민간임대(계약완료) 자치구 민간위탁	6월 (완료)
3	강동구	강동구 올림픽로 796, 4층(403㎡)	민간임대(계약완료) 자치구 민간위탁	5월 (완료)
4	영등포구	영등포구 신길로 204 인의빌딩 2층2(347㎡) *설계중, 6월 민간위탁 추진중(현재)	민간임대(계약완료) 자치구 민간위탁	6월
5	마포구	마포구 월드컵로1길 14 *공사중, 8월 민간위탁 공고 준비중(자치구)	구유지(기부채납) 자치구 민간위탁	10월
6	금천구	금천구 가산디지털1로 168, 우림라이온스밸리 A동 612호(293㎡) *무중력지대 재위탁시 청년센터로 기능 전환하여 운영	민간임대(계약완료) <u>서울시 민간위탁</u>	2월 (완료)
7	동대문구	동대문구 전농동 591-53외 1필지, 3층(480.71㎡) *공사중	국유지(조성중) <u>서울시 민간위탁</u>	10월
8	노원구	상계동 731-5외 1필지, 12층(297㎡) (예산변경 : 무중력지대 민간위탁금 → 무중력지대 자치구 경상보조)	민간임대(계약완료) 자치구 민간위탁	8월 (완료)
9	성동구	성동구 왕십리로 350(도선동 292), 3-4층 (예산변경 : 무중력지대 민간위탁금 → 무중력지대 자치구 경상보조)	민간임대(계약완료) 자치구 민간위탁	7월 (완료)
조성(예정)				
10	성북구	대상지 물색 중	매입하여 리모델링 자치구 민간위탁	'21.1
11	강북구	강북구 수유동 369-8번지(345㎡) *5층건물 신축중(3개층 활용예정)	신축(조성중) 자치구 민간위탁	'21.9
12	서초구	서초구 신반포로 지하 188 (7호선 고속터미널역 지하1층 734-101호 상가) *서울교통공사와 임대계약(예정) 후 리모델링 추진(예정)	임대 <u>서울시 민간위탁</u>	'21.1
13	광진구	서울 광진구 능동로 245 2층,3층 *기존 자치구 운영공간(무중력지대 광진구) 활용하여 운영	민간임대(계약완료) 자치구 민간위탁	'21.1
구 분		'21년 완공(4개소) * '22년 운영예정	'22년 완공(6개소) * '22~'23년 운영예정	
설치지역(예정)		강서·강동(역세권 청년주택)+2개소	용산·송파·연희·종산(역세권 청년주택)+2	

자료: 서울시의회 행정자치위원회 청년기본조례 일부개정조례안 검토보고서(2020.9.3.)를 참조하여 재구성.

라. 기타지원체계: 청년허브, 무중력시대

1) 청년허브

서울시는 2012년 4월, ‘청년일자리허브’ 조성 관련 의안을 시의회에 제출했지만, 해당 상임위원회인 재정경제위원회와 본 회의에서 몇 차례 부결되는 진통을 겪었다. 당시 시의회에서는 청년 일자리 문제의 해결을 민간에 맡겨 두기보다는 서울시가 직접 책임감 있게 시행해야 한다는 의견이 강했다. 또 강남·북에 설치되는 청년창업센터와의 기능 중복성에 대한 지적이 있었다. 시의회에서는 민간위탁의 공공성 확보 방안으로 전문가와 청년당사자들이 참여하는 운영위원회 설치, 공모사업 지원 대상을 선정할 때 공정한 선정위원회 구성, 수탁 기관에 대한 반기별 평가 등을 보완한 이후 2012년 10월에 민간위탁 동의안을 가결하였다. 2015년 청년기본조례 제정 이후 청년일자리허브는 청년허브로 명칭을 개정하게 된다.

2013년 4월, 청년허브는 청년 소통과 청년 네트워크의 거점 기능, 청년 일자리 창출 지원, 청년 당사자의 아이디어를 사업으로 만드는 과정을 지원하는 등의 목적으로 문을 열었다. 학교법인 연세대학교가 수탁 법인으로 선정되었고, 은평구 녹번동(예전 질병관리본부, 현재 서울혁신파크 위치) 부지 중 539평 공간에 자리 잡았다. 청년허브는 청년들의 다양한 움직임에 주목하고, 활동 진입장벽을 대폭 낮춘 ‘청년참(소규모 청년 커뮤니티 지원)’, 성숙단계에 있는 청년활동을 지원하는 ‘청년활(청년 프로젝트 단위 지원)’, 미단이 사무실(청년단체 입주 공간 지원), 사회혁신·문화예술 등 다양한 현장에서의 일경험을 지원하는 ‘청년혁신활동가(공공분야 청년 일자리)’ 사업 등을 운영하였다. 청년들의 다양한 사회혁신 활동은 청년허브라는 공간을 통해 확산하였다. 특히, 청년혁신활동가사업은 2014년 이후에는 청년뉴딜일자리로 전환하면서 사회문제에 관심이 많은 청년들을 사회혁신 분야의 일경험 기회를 제공하였고, 청년 활동 분야의 인재로 성장하는 계기를 마련하였다.

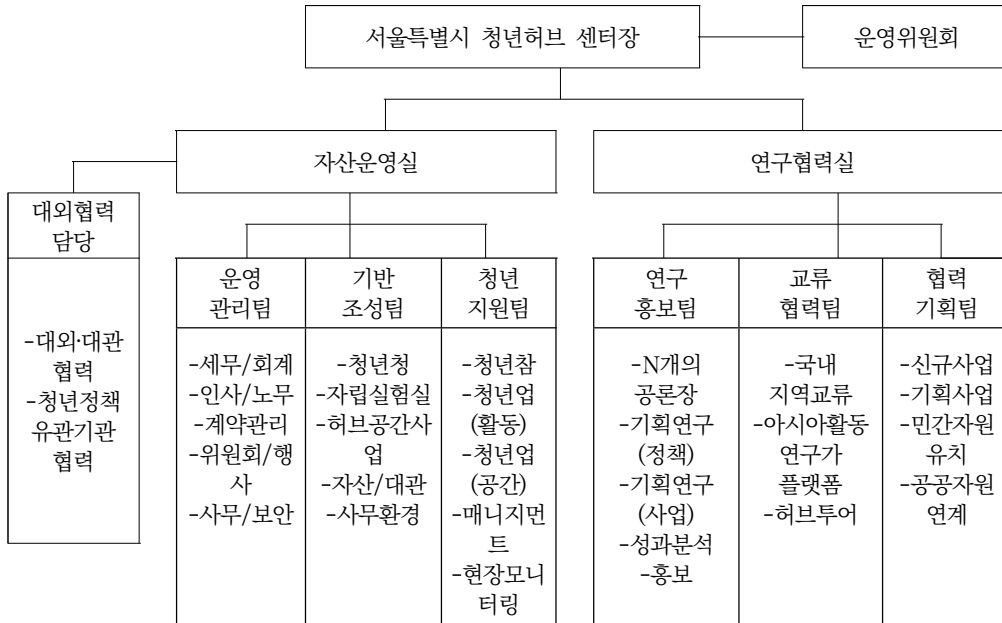
〈표 2-1-10〉 청년허브 설립 및 운영(2020년 현재)

항목	주요내용
설립	2013년 4월 11일
운영형태	서울시 민간위탁(시설형) - 서울시 청년청 청년사업팀 소관
수탁법인	학교법인 연세대학교
수탁기간	2012.12.14. ~ 2020.12.31.(8년, 2018년 재위탁)
사무공간	서울혁신파크 미래청 1층, 1,881㎡
수탁사무	조례 기준 ① 청년 커뮤니티 및 단체활동 지원, 공간운영 지원을 위한 사업 ② 국내외 청년 네트워크 구축 및 소통체계 활성화 ③ 청년의 취업·창업 등 일자리 진입 지원을 위한 시의 정책개선 및 혁신사업 실행 ④ 정책 수립·운영을 위한 연구조사 및 자료·정보 집적과 공유 ⑤ 그 밖에 청년정책에 관하여 필요하다고 인정하는 사업
추진근거	「서울특별시 청년기본조례」 제20조(청년지원기관의 설치, 운영) 제1항

자료: 서울시청년허브 아카이빙 자료를 참고하여 저자 작성

2020년 청년허브의 예산은 31억 원으로 25명의 직원이 근무하고 있다. 청년허브는 2실 6팀의 체계로 허브의 조직, 공간 운영과 청년지원사업을 총괄하는 자산 운영실과 연구와 교류사업, 자원개발과 신규 사업 개발을 총괄하는 연구협력실을 두고 있다.

[그림 2-1-8] 2019년 청년허브 조직도



〈표 2-1-11〉 2020년 청년허브 예산 및 정원

(단위: 천원, %, 명)

구분	예산항목						예산액	정원
	인건비		운영비		사업비			
	금액	비율	금액	비율	금액	비율		
2020년	1,586,620	(50.7)	351,000	(11.2)	1,390,000	(44.4)	3,127,620	25

자료: 서울시 예산서 참조

청년허브의 주요사업은 지원사업, 연구사업, 교육사업, 교류사업, 정책사업, 일자리사업(2013-2017년)으로 나뉜다. 지원사업으로는 공간지원과 활동지원 사업으로 분류할 수 있으며 공간지원 사업으로는 미담이 사무실 입주, 우리동네 무중력지대(지역 청년공간 지원), 공간 청년청(혁신파크 내 입주 공간) 등 주로 공간 지원 관련 사업이 있다. 활동지원 사업으로는 청년활(프로젝트 지원), 청년창업(소규모 커뮤니티 지원)이 대표적이다.

연구사업은 청년연구공모 사업을 통해 청년연구자들에게 다양한 연구의 기회를 제공하였고, 청년정책 개선 방안 도출 등 정책 개발 분야의 연구도 시행하였다. 교육사업

으로는 N개의 청년학교, 청년 강연 플랫폼(2013-2015년) 등을 운영하였다. 교류사업으로는 국제컨퍼런스를 매년 진행하였고, 정책사업으로는 청년정책네트워크를 운영(2013-2017년)하였다. 일자리 사업으로는 서울잡스, 사회혁신청년활동가 양성사업을 운영(2013-2017년)하다가, 2018년 청년활동지원센터로 사업과 조직을 이관하였다.

〈표 2-1-12〉 청년허브 공간 운영 내용

구분	공 간 명		면적(㎡)	공 간 활 용 내 용
전용 공간	사무 실	소 계	99.24	청년허브 직원들의 업무 공간
		사무실	51.98	센터운영 총괄사무 공간
		운영관리팀	26.2	센터운영 및 지원 사무
		센터장실	21.06	센터장 사무 및 회의 공간
	청년단체 등 공간지원 (11실)		216.93	청년단체, 기업 인큐베이팅 공간지원 청년허브의 협업 파트너들과 기획 프로젝트 단체들을 위한 사 무 및 회의 공간
	세미나실		64.88	분야별 수업, 회의, 세미나, 워크숍 등
	다목적 강당		264.74	교육장, 워크숍, 상영회, 강연 등
	창문카페		10.45	청년허브를 방문하는 개인 및 단체들을 위해 식음료를 제공하 고 다양한 환대의 요소를 조성하는 공간
	창문카페(대관공간)		38.44	교육장, 워크숍, 상영회, 강연, 발표회 등
	창고(세미나실, 미닫이)		25.22	기자재 및 소모품 보관 공간
공용 공간	다목적 강당		1161.94	복도, 화장실, 공용 사무 및 회의 공간 등

자료: 청년허브 운영계획서

2018년을 기점으로 청년허브가 수행하던 일자리사업, 교류사업 등은 각각 청년활동지원센터, 교류센터로 기능을 분리하였고, 정책사업으로 추진하던 청정넷도 독립하면서 주요사업 전반을 재구성하는 요구를 받게 된다. 또 청년참과 같은 소규모 커뮤니티 지원사업은 무중력지대나 자치구 청년센터처럼 지역 거점에서 수행하는 것이 더 효과적이기 때문에 광역 센터에서는 관련 사업의 정리를 요구받기도 한다. 올해 청년허브는 지원사업으로 청년참, 청년업(직업실험 지원), 미닫이실험실(청년단체 입주), 자립실험실(수익활동 실험)을 운영하고 있다. 교류사업으로는 별의별이주(타 지역 교류), N개의 공론장(사회문제 공론장), 허브투어를 시행 중이다. 연구사업에서는 기존 기획연구와 공모연구 이외에도 아이사 청년 액티비스트 리서치 펠로우십(AYARF)을 새롭게 열고 있다.

2020년 개정된 청년기본조례에 따르면, 청년허브의 주요 사무로 청년공간운영 지원이 강화되었고, 다른 지원기관과의 기능도 이전보다는 명확하게 분리된 것으로 보인다.

2) 무중력지대

무중력지대는 청년들의 커뮤니티 확대, 역량강화, 일자리 지원, 문화 창의활동 등을 위한 청년 종합활동공간으로 설치되었다. 2015년 1월, 무중력지대 G밸리(금천구) 개관을 시작으로 2월 대방(동작구), 12월 공간 청년청(은평구, 혁신파크 내)이 개관하였다. 청년기본조례 제20조(청년시설의 설치운영), 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례 제5조(청년공간의 사용 등)을 근거로 하고 있다.

〈표 2-1-13〉 2020년 서울시 무중력지대 운영 현황

구분	소재지	소유 (토지/건물)	규모 (㎡)	운영비 (조성비)	위탁기관	개관년월 (조성기간)
G밸리	금천구 가산동	민간	293.34	490 (220)	(주)프로젝트노아	'15. 1월 ('13.7~'15.1)
대방동	동작구 대방동	민간	446.02	490 (446/380)	(주)오픈놀	'15. 4월 (1차 '13.10~'15.4) (이전 '17.1~'18.1)
양천	양천구 목동	자치구/ 서울시	214.9	380 (700)	복지국가청년네트 워크, 양천상상마당	'18. 2월 ('17.2~'18.2)
도봉	도봉구 창동	자치구/ 서울시	440.97	380 (700)	(재)도봉문화재단	'18. 5월 ('16.11~'18.4)
성북	성북구 동선동	서울시	343.54	380 (494)	협동조합성북신나	'18. 6월 ('15.8~'18.6)
서대문	무악재	자치구	316.8	490 (560)	(주)임팩트스테이션	'18. 7월 ('16.3~'18.6)
	홍제	서울시				
강남	강남구 개포동	서울시	133.49	380 (798)	(주)임팩트스테이션	'19. 8월 ('17.3~'19. 6)
광진	광진구 군자동	민간	300.9	470 (640)	(주)인생도서관	'18. 4월 ('17.3~'18. 3)
영등포	영등포구 당산동	자치구	385	300 (550)	-	'19.10월 ('18.8~'19.7)

주: G밸리는 2019년까지 무중력지대로 운영하다가 2020년부터는 청년센터로 기능을 전환하여 운영 중임
자료: 서울시 행정자료

무중력지대는 청년 전용공간으로 공급자 중심의 프로그램을 진행하는 공간이 아니라는 점이 기존 특정 대상 전용공간과 갖는 가장 큰 차별점이다. 2018년 양천구, 도봉구, 성북구, 서대문구, 강남구에 추가로 개관을 하게 된다. 서울시가 직접 공간을 조성하고, 각 무중력지대의 운영을 민간위탁으로 추진하는 구조로 무중력지대마다 3명의 정규 인력을 배치하고 있다. 민간위탁의 주요 내용은 무중력지대 시설관리와 운영 일체로, 청년활력 증진사업, 역량강화 사업, 무중력지대 홍보와 시설관리와 운영 등이다.

마. 서울시 청년정책 주요사업 및 예산 현황

서울시 청년정책 추진, 전달체계를 파악하기 위해서는 서울시 청년정책의 주요 사업과 예산 현황 파악 또한 필요하다. 2015년 이후의 예산 구성의 변화를 살펴보면, 2015년 888억 원에서 2019년 2,977억 원으로 3.3배 규모로 크게 증가하였다. 각 분야별 예산의 경우, 설자리 분야의 예산의 증가가 가장 눈에 띈다. 설자리 분야 예산은 2015년 52억 원에서 2019년 388억 원으로 무려 7.3배 증가하였는데, 이는 2016년 이후 활동지원사업 도입과 연관되어 있다. 일자리 분야 예산은 2015년 242억 원에서 2019년 1,314억 원으로 5.4배 증가, 살자리 분야는 2015년 553억 원에서 2019년 1,163억 원으로 2.1배 증가, 놀자리 분야는 2015년 40억 원에서 2019년 112억 원으로 2.7배 증가해 왔다. 한편, 개별 사업 중에서는 활동지원사업, 희망두배 청년통장, 청년뉴딜일자리, 역세권 2030 청년주택과 사회주택 공급, 청년활동 공간 설치와 운영 사업의 예산 증가 비율이 높다.

〈표 2-1-14〉 2015-2019년 서울시 청년정책 예산 현황

(단위: 백만 원)

구분			2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
예산 총액			88,895	130,883	193,038	225,284	297,757
설자리			5,298	16,416	30,223	42,698	38,789
청년활동 지원사업	활동지원금(청년수당)	청년	-	9,000	15,000	24,405	18,000
	활력프로그램 (청년활동지원센터)	청년	-	1,000	2,000	3,395	3,911
희망두배 청년통장*		타부서	510	1,074	3,688	5,699	7,248
학자금 대출이자 지원		청년	628	1,182	1,432	1,513	1,058
장학생 지원		청년	300	300	-	-	-
저소득 장학생 지원		청년	3,700	3,700	-	-	-
청년층 신용회복 지원사업*		청년	160	160	603	386	332
청년예술인 창작지원		타부서	-	-	7,500	7,000	7,000
청년인생설계학교		청년	-	-	0	300	680
청년 미래투자기금 지원		청년	-	-	0	0	560
일자리			24,218	34,172	108,397	121,582	131,433
청년뉴딜일자리		타부서	8,136	25,160	67,900	85,648	92,174
일자리플러스센터		타부서	534	420	837	780	799
아르바이트 청년 권리보호		타부서	390	70	6,000	6,000	6,000
신진 유망예술가		타부서	310	450	-	-	-
문화예술매개자 양성		타부서	162	321	-	-	-
청년창업지원		타부서	14,639	7,578	-	-	-
대학생 인턴십		타부서	47	173	-	-	-
기술교육원 청년대상 직업훈련		타부서	-	-	21,244	21,629	22,479
청년프로젝트 투자 사업		청년	-	-	5,043	4,221	5,540
취업날개 서비스		청년	-	-	316	918	1,315
일생활균형 서울형 강소기업 지원		타부서	-	-	2,452	2,386	3,126
초기 스타트업 지원		타부서	-	-	4,605	-	-
살자리			55,300	74,557	46,454	53,879	116,307
역세권 2030청년주택		타부서	-	-	25,156	8,392	33,192
사회주택 공급		타부서	10,000	5,067	8,468	24,924	35,373
고시원, 모텔 리모델링		타부서	0	4,300	11,000	20,430	41,792
대학생 희망 하우스		타부서	45,000	28,000	0	100	100
빈집 살리기		타부서	150	800	780	-	-
한지붕 세대공감		타부서	150	250	250	-	-
자치구 청년 맞춤형 주택		타부서	-	36,000	-	-	-
금융생활지원 민간협력		타부서	-	140	-	33	50
청년 주택보증금 지원		타부서	-	-	800	-	5,800
신혼부부 임차보증금 지원		타부서	-	-	-	-	-
놀자리			4,079	5,738	7,964	7,125	11,228
청년활동공간 설치, 운영		청년	830	1,480	3,225	3,024	7,272

청년허브	청년	3,049	3,958	4,539	3,749	2,989
청년정책네트워크 운영지원	청년	200	300	200	450	-
서울청년시민회의 및 청년거버넌스 운영지원	청년	-	-	-	-	785
서울시 청년포털 구축 및 고도화	청년	-	-	-	352	22
서울미래인재 양성 및 인재풀 구축	청년	-	-	-	-	160

주1: 희망두배 청년통장은 2017년부터 살자리 → 설자리로 이동함

주2: 2019년까지 예산금액은 각 연도별 결산금액으로 표기함

자료: 2015-2019년 서울시 예산서, 서울시의회 청년(발전)정책 특별위원회 업무보고 자료 재구성

2020년 서울시 청년정책 예산은 5,332억 원이며 서울시 전체 예산의 1.5% 수준으로 청년정책 기본계획을 수립한 2015년 이후 최대 규모의 예산을 편성하였다. 청년예산의 구성비를 살펴보면 본예산은 5,052억 원으로 전체 청년예산의 94.7%를 차지하고 있고, 2019년 청년시민회의에서 제안하여 2020년에 처음으로 예산을 편성한 청년자율예산은 280억 원으로 5.3% 수준이다. 이 중 청년정책 전담부서인 청년청에서 직접 추진하는 예산은 1,242억 원(23.3%)으로 타 실국에서 추진하는 예산 4,090억 원(76.7%)보다 적은 수준이지만, 청년청에서 추진하는 사업 예산의 구성 비율이 점차 높아져 왔다는 데 주목할 필요가 있다.

〈표 2-1-15〉 2020년 서울시 청년정책 예산 구성

(단위: 백만 원, %)

구분	2020년 서울시 청년정책 예산		
	본예산	청년자율예산	합계(비율)
청년청	111,004	13,243	124,247(23.3)
타 실국	394,239	14,786	409,025(76.7)
합계	111,004(94.7)	28,029(5.3)	139,033(100.0)

자료: 2020 서울시의회 청년특별위원회 업무보고자료 참조

2020년 청년정책의 주요 사업을 살펴보면, 청년청에서 소관하는 사업은 주로 설자리와 놀자리 분야에 분포하고 있고, 일자리 분야는 일자리본부, 살자리 분야는 주거본부에서 주로 추진하고 있음을 알 수 있다. 청년자율예산을 통해 예산을 편성한 사업도 청년청 소관 사업은 거버넌스 활성화 지원, 명예 옴부즈만 운영, 청년 미래교육 지원, 청년 실태조사 등 청년청의 고유 사무이거나 전담 부서를 특정하기 어려운 사업을 추진하고 있다.

청년기본계획에서 분류한 4가지 분야(설자리, 일자리, 놀자리, 살자리)별 예산을 살펴보면, 청년주거와 생활안정을 지원하는 살자리 분야 예산이 2,183억 원(40.9%)로 가장 많았고, 청년의 일자리 진입 지원과 안전망을 구축하는 일자리 분야 예산이 1,622억 원(30.4%)로 두 번째로 많았다. 청년의 사회 참여 역량강화와 안정적 생활을 지원하는 설자리 분야와 청년활동 생태계를 조성하고 정책 기반을 확대하는 놀자리 분야는 주로 청년청이 직접 운영하는 사업 분야로 각각 1,222억 원(22.9%)과 1,244(23.3%)억 원으로 비슷한 규모의 예산을 편성하고 있다. 2020년 청년정책의 특징으로는 기존 청년활동지원사업을 청년수당으로 명칭을 변경하고, 참여 인원을 연간 3만 명으로 대폭 확대하고, 청년 월세지원사업을 종합하여 청년출발지원사업으로 신규 편성하였고, 청년자율예산제 사업으로 자치구 청년정책 거버넌스 활성화 지원을 포함하여 새로운 의제별 사업을 편성한 것이다.

〈표 2-1-16〉 2020년 서울시 청년정책 예산 구분별, 세부사업 예산 구성

(단위: 백만 원)

[청년자율예산]			
청년청		타 실국	
사업명	예산	사업명	예산
자치구 청년정책 거버넌스 활성화 지원	7,604	공익제보 활성화 및 공익제보자 지원	140
서울시 청년명예 ombudsman 시범운영	47	폐현수막 재활용 수거용 마대 확산	102
한류문화 콘텐츠 육성을 위한 창작 지원	425	서울형 여행바우처 지원사업	650
청년의 삶의 질 향상을 위한 교육프로그램	95	나눔카 전기차 활성화 지원	500
청년이 주도하는 서울 미래교육 지원	170	문화예술 중간지대 활동가 양성사업	450
서울 청년실태조사	1,250	서울시 직장내 괴롭힘 방지 교육, 연구	215
청년 마음 신체 건강 지원	2,000	프리랜서 종합지원 실태조사	200
고립청년 사회적 자립 지원	450	문화예술분야 프리랜서 보수 실태조사	100
청년 프리랜서 건강보험료 지원	300	농인의 의사소통 지원서비스 확대	471
세대공감 릴레이 토론회	42,500	서울시립대 사회참여활동 학점연계 개설	86
시민이 선정부터 평가까지 직접 설계하는 청년지원	246	데이트폭력 예방	103
청년인생설계학교(직장인, 시민교육)	603	성평등한 미래도시 만들기 위한 소모임	68
		인권문화 다양성 전문강사 양성 교육과정	42
		서울시민 인권실태조사: 청년혐오표현 인식 실태조사	80
		인권정책 홍보 및 인권문화행사 개최	50
		청년월세지원	10,770

		주거복지센터 청년주거종합지원단 운영	458
		청년주택실태조사 및 활성화 계획	200
소계	55,690	소계	14,685
[본예산]			
청년청		타 실국	
사업명	예산	사업명	예산
설자리(청년의 사회 참여 역량강화 및 안정적 생활 지원)		122,240	
청년활동지원사업(청년수당) 대폭 확대	90,000	희망두배 청년통장	9,843
서울시 학자금 대출이자 지원	1,292	청년예술지원사업 운영	9,000
청년층 신용회복 지원사업	319	평화통일 핵심 청년리더 양성 활동지원	258
청년인생설계학교 추진	1,142	청년창업형 후계농업경영인 육성	113
청년미래투자 금융지원 사업	270	청년농업인 경영진단분석 컨설팅	3
일자리(일자리 진입지원 및 안전망 구축)		162,210	
청년프로젝트 투자사업	5,540	민간취업연계 뉴딜일자리 발굴 확대	88,482
		일생활균형 서울형 강소기업 지원	3,636
		취업날개서비스 운영	1,405
		청년 노동권의 침해예방 및 실질적 보호	200
		서울시 일자리카페 운영	1,970
		지역상생 청년일자리 창출 연계사업	14,327
		서울 청년창업팩터 조성 확대운영	645
		캠퍼스타운 청년창업 활성화	41,062
		지역혁신 청년활동가 운영	1,400
		한강축제 청년코디네이터 운영	947
		서울디자인컨설턴트 청년디자이너 양성	637
		시민시장전문 청년기획자양성	332
		국제기구 진출 설명회	40
		도시청년 이동식 플라워마켓 지원	3
		서울디자인창업센터 조성, 운영	900
		청년몰 지원사업(중앙정부 매칭)	684
놀자리(청년활동생태계 조성 및 정책기반 확대) 12,441		살자리(청년주거 및 생활안정 지원) 218,352	
청년활력공간 운영지원	7,927	역세권 청년주택 공급	26,461
서울시 청년허브 운영	3,127	사회주택 공급	41,514
청년기업 공공시장 진입장벽 해소, 참여기반 마련	0	청년 매입임대주택공급	103,500
서울청년시민회의 및 청년거버넌스 운영	647	청년과 어르신 주거 공유, 한지봉세대공감	60
서울청년포털 고도화	430	청년 임차보증금 지원	435
서울미래인재 육성 및 활동지원	310	신혼부부 임차보증금 지원	35,612
		청년 월세 지원	10,770

자료: 2020 서울시의회 청년특별위원회 업무보고자료 참조

제2절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 주요 이해관계자 인터뷰

1. 조사개요

서울시 청년정책 추진, 전달체계에 대한 과제를 도출하기 위해 주요 이해관계자 인터뷰를 실시했다. 인터뷰 대상자는 (1) 서울시 청년정책의 경과에 대해 잘 알고 있거나 (2) 서울시 청년정책에 대한 이해도가 높은 전문가, (3) 서울시 청년정책 추진·전달체계에 참여하고 있는 자를 추천받아 선정했으며, 서울시 청년자치정부, 무중력지대, 서울시청년활동지원센터, 청년정책 전문가, 자치구 청년센터 오랑 관계자로 구성되었다. 면접조사는 의견청취를 위해 다양한 집단의 다수를 대상으로 한 초점집단면접 등 다양한 방식을 고려하였으나 코로나19의 영향으로 동시 참석 인원을 줄이고자 11명에 대한 개별 심층인터뷰의 방식으로 수행하였다. 인터뷰 참여자의 기본 인적사항은 다음 표와 같으며, 비밀보장원칙에 따라 참여자의 정보는 최소한으로만 제시했다.

인터뷰는 2020년 9월 18일부터 10월까지 방역수칙을 준수하는 서울지역 회의실을 대여하여 진행했다. 인터뷰 참여를 위해 먼저, 유선으로 연구 내용에 대해 설명하고 참여의사를 확인하였으며, 정보를 풍부하게 도출할 수 있도록 이메일로 질문의 주요 내용을 미리 제공하였다. 인터뷰 당일에는 인터뷰 진행 방식과 절차, 녹음에 대한 고지, 비밀보장의 원칙 등을 설명하였다. 인터뷰 시간은 참여자의 피로도를 고려하여 60분에서 120분 이내로 진행하였으며, 녹음 개시와 종료는 명확히 고지되었다. 인터뷰 과정에서 연구진들은 수시로 인터뷰 내용과 잠정적인 주요 함의들을 논의함으로써 타당성을 확보하기 위해 노력하였다. 인터뷰의 녹음된 내용은 전사본을 제작하였고, 책임 연구자와 공동연구진의 논의를 거쳐 최종적으로 연구결과를 도출하였다. 풍부한 연구결과를 위해 필요한 경우, 추가 질문을 하거나 질문 내용을 일부 제외하기도 했으며, 참여자가 서울시 청년정책 추진·전달체계 내에서 담당하고 있는 역할을 고려하여 대상에 따라 주요 질문을 다르게 구성했다.

〈표 2-2-1〉 주요 심층면접 참가자

구분	인터뷰 실시 년월	면접 내용
A1	2020. 9.	추진, 전달체계
A2	2020. 9.	추진, 전달체계
A3	2020. 9.	추진, 전달체계
A4	2020. 9.	전달체계
A5	2020. 9.	추진, 전달체계
A6	2020. 9.	추진, 전달체계
A7	2020. 9.	추진, 전달체계
A8	2020. 9.	전달체계
A9	2020. 9.	추진, 전달체계
A10	2020. 10.	전달체계
A11	2020. 10.	전달체계

〈표 2-2-2〉 주요 인터뷰 질문

구분	인터뷰 초점	
전문가		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 정책 환경 변화에 대한 평가 ▶ 서울시 청년정책 추진·전달체계의 현재 상태 평가 :시제열적 상황에 따른 평가와 보완과제 ▶ 전달체계 영역의 중앙-지방 역할분담에 대한 의견
이해관계자	추진체계	▶ 청년자치정부의 경험 공유, 평가 (쟁점 및 발전방안)
	전달체계	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 현행 자치구 단위 청년정책 전달체계에 대한 의견 ▶ 청년활동지원센터 현황, 역할, 운영 평가 및 발전방향 ▶ 청년공간 운영, 정체성 인식 및 향후 발전방향 ▶ 자치구 청년센터 각 영역에 대한 의견 <ul style="list-style-type: none"> · 콘텐츠 · 운영형태(시·자치구 민간위탁), · 인력(급여, 교육/훈련체계, 직무 등) · 재정

2. 분석결과

인터뷰 결과는 「서울시 청년정책 추진체계의 의의」, 「서울시 청년정책 전달체계의 의의」, 「서울시 청년정책 추진·전달체계의 이슈와 개선을 위한 논의」, 「‘서울시’ 청년정책 추진·전달체계를 넘어」로 구분하였다. 먼저, 「서울시 청년정책 추진체계의 의

의」로는 정책 주체로서의 시민참여, 정책 추진기반으로서의 청년청, 정책 실행도구로서의 청년자율예산이, 「서울시 청년정책 전달체계의 의의」로는 사람 중심의 연결 지향, 다양한 취약성의 발견, 적극적 정책 전달의 통로가 도출되었다. 또한 「서울시 청년정책 추진·전달체계의 이슈와 개선을 위한 논의」에 대해서는 자치정부의 지속가능성에 대한 상이한 시각과 청년청 조직 재편의 필요성, 코로나19 상황에서 서울시 청년정책추진체계가 봉착한 난관이 언급되었으며, 청년정책 전달체계의 개념과 역할 명확화, 콘텐츠의 구체화, 운영지원의 필요성, 서울시 청년정책 생태계 역할 세분화에 따른 청년허브, 무중력시대 정체성 재정립의 필요성, 그리고 코로나19 상황에서 서울시 청년정책 전달체계가 봉착한 난관이 다뤄졌다. 끝으로 「‘서울시’ 청년정책 추진·전달체계를 넘어」에서는 청년 전달체계는 청년의 문제를 개인화 하지 않고 연대하는 방식으로 해결하는 것을 지향해야 하며, 중앙과 지자체의 역할은 재원의 제공과 서비스의 제공으로 구분되어야 하며, 청년정책은 필요한 누구나 적시에 제공받을 수 있는 상시 접근할 수 있도록 설계될 필요가 있음을 강조하였다.

〈표 2-2-3〉 주요 이해관계자 인터뷰 내용

구분	내용	
서울시 청년정책 추진체계의 의의	<ul style="list-style-type: none"> -정책 주체로서의 시민참여 -정책 추진기반으로서의 청년청 -정책 실행도구로서의 청년자율예산 	
서울시 청년정책 전달체계의 의의	<ul style="list-style-type: none"> -사람 중심의 연결 지향 -다양한 취약성의 발견 -적극적 정책 전달의 통로 	
서울시 청년정책 추진·전달체계의 이슈와 개선을 위한 논의	추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> -자치정부의 지속가능성에 대한 상이한 시각과 청년청 조직 재편의 필요성 -코로나19 상황에서 서울시 청년정책추진체계가 봉착한 난관
	전달 체계	<ul style="list-style-type: none"> -청년정책 전달체계의 개념과 역할 명확화 -콘텐츠의 구체화 -운영지원의 필요성 · 운영지침 명확화, 정보접근의 권한 필요성과 관리의 문제, 교육 훈련에 대한 욕구, 가용자원 확대, 홍보의 필요성과 어려움 -서울시 청년정책 생태계 역할 세분화에 따른 청년허브, 무중력시대 정체성 재정립의 필요성 -코로나19 상황에서 서울시 청년정책 전달체계가 봉착한 난관
‘서울시’ 청년정책 추진·전달체계를 넘어	<ul style="list-style-type: none"> -청년 전달체계는 청년의 문제를 개인화 하지 않고 연대하는 방식으로 해결하는 것을 지향해야 함 -중앙과 지자체의 역할 구분: 재정과 서비스의 제공 -청년정책은 필요한 누구나 적시에 제공받을 수 있는 상시 접근할 수 있도록 설계될 필요가 있음 	

가. 서울시 청년정책 추진체계(자치정부)의 의의

인터뷰 참여자들의 의견을 종합하면 서울시 청년정책 추진체계인 청년자치정부의 의의는 독자적 정책 추진체계를 기반으로 정책을 실현하는 도구인 청년자율예산을 통해 젊은 시민이 정책의 대상에서 정책의 주체로서 역할하게 했다는 데에 있었다.

1) 정책 주체로서의 시민참여

청년자치정부는 청년들이 청년 문제를 제기하는 것을 넘어 공론장에서 문제를 숙의하고 정책을 개발하는 데까지 참여하게 하는 통로로 기능해 왔다. A2는 행정혁신으로, A3은 청년정책 대상자에서의 주체적 참여자로서의 경험으로, A6는 자치정부 전반에 대한 평가를 통해 청년자치정부의 의의를 설명했다.

청년정책의 질적 도약 이런 개념으로 저는 이해하고 있어요. 두 가지 축이었는데, 하나가 자율예산제라고 하는 거였고, 또 하나는 서울시 내, 그니까 청년전담부서를 키우는 것뿐만 아니라 (중략) 사실은 민간이 대거 들어가는 조직을 꾸리게 되는 거죠. (중략) 그거는 어떤 행정혁신이었다고 보는데, 그런 시도를, 광역지자체 차원에서. A2

일반청년이라는 소위 말하는 사람들이 대거 유입이 되기 시작한 거죠. 청정넷 올해 참여자들도 보면 기존에 그런 활동들을 했던 사람들 보다는 그냥 일반시민들이 그렇게 참여를 하고 이제 되게 당연한 걸로 인지를 하기 때문에 이 자치가 가지고 있는 힘이 있는 것 같아요. A3

예전에는 행정에서 수용하지 않는 경우에는 수단이 없었는데 청년청이라는 실행집행기구까지 생기면서 조금 앞서서나 혹은 청년의 시각으로 볼 때 이런 정책이 필요하다고 생각되는 경우들은 청년자율예산으로, 그리고 청년청이라는 집행기구를 통해서 바로 실현할 수 있는 수단이 생겼다는데서 더 넓은 참여와 더 많은 변화를 같이 이뤄냈었다 라고 평가를 하고 있습니다. A6

서울 청정넷은 모일 수 있는 공간이고 가장 먼저 내가 어떤 얘기를 해도 안전하고 그리고 평등하고 존중받는 공론장이라고 해서 공간자체에 대한 효능감? 일종의 효능감이랄기보다는 안정감 그리고 다시 편안함을 가지고 쉽게 말을 꺼내고 아이디어를 제안할 수 있었고, 또 거기서 또 다른 동료시민을 만나는 거에 대해서 만족감이 있었고. A6

청년정책이 당사자의 문제제기로 정책의 필요성이 인식되었고 의제화된 것은 주지의 사실이다. 그러한 차원에서 청년자치정부는 대상정책에서 더 나아가 사회의제의 선제적 발굴과 대안을 찾는 장으로 자리매김하고 있었다. A2와 A3, A7은 성평등, 기후 문제 등과 같은 대상정책을 넘는 주제들이 서울청년시민회의에서 다뤄지고 있음을 언급했다. 이는 청년 당사자의 문제 제기는 자신들의 문제를 해결하기 위한 것이기도 했지만 사회구조에 대한 문제제기와 해결에 대한 요구로 확장되고 있음을 의미한다.

채식하기 좋은 서울이라든지 아니면 공유차 중에 전기차를 할인해 주자든지 이런 것들은 사실은 되게 시범적인데도 불구하고 논의하는데 전혀 어려움이 없었죠. 가다가 막힐지언정. A2

논의하는 내용이 되게 달라졌다는 느낌을 받아요. 과거는 주거의 문제 해결해 달라, 프리랜서의 문제를 해결해 달라, 노동환경을 개선해 달라, (중략) 지금은 이 내용들보다도 강하게 나오는 내용들이 성평등 이슈부터 기후환경에 대한 이야기, 참여를 확대시키는 이야기, 그러니까 청년세대들이 떠드는 정책에 주요한 내용들이 조금씩 이동하고 있다라는 느낌을 받거든요. (중략) 성평등도 단순히 성범죄를 이야기하는 것이 아니라, 여전히 세대주 중심으로 되어있고, 응급실이나 이런 곳을 갔을 때 보호자가 사인을 해야 하는 이런 문제들이 있어서, 보호자가 아닌 사람, 동거인인 경우, 이런 것들을 어떻게 해결해야할지... (중략) 다른 세대문제를 이야기하는 거예요. 60대 이상의 노인들 중에 자식들에게 연락이 안 되는 이런 경우에... (중략) 어르신들이 기초수급이나 이런 것들을 받지 못한다. 이런 것들을 해결해 줘야할 문제다. 라고 이야기되어지는 것들... 이런 게 정말 새롭죠. 처음에는 청년자기 당사자만의 문제만 이야기 했다면, 지금은 당사자 문제뿐만 아니라... 당사자를 둘러싸고 있는 모든 환경에 대한 이야기를 하는? A3

성평등 이슈가 터지기 2~3년 전부터 청정넷에서 성폭력 이슈가 되게 주요했어요. (중략) 기후이야기도 비슷한 양상인거예요. 이게 지금 사회적으로 뜨고 있는데, 작년부터 거버넌스에서 기후이야기가 되게 많이 거론되었고, 올해는 정책까지 절반 가까이 기후이야기였던 거예요. 청년 거버넌스임에도 불구하고. 그러니까 약간 거버넌스가 1~2년 앞당겨서 그 분위기를 감지하고, 그 후에 사회 주류흐름으로 흘러가는 것을 봤을 때. 청년을 지원한다는 개념을 벗어나 보면, 청년이 주체라는 접근하면 이것 역시 청년정책이기는 한데, 이게 성평등에서 혹은 기후위기에서 청년의 목소리를 주도적으로 듣겠다고 가기 시작하면 사실 저는 그게 베스트라고 보는거예요. A7

인터뷰 참여자들은 이러한 사회의제의 발굴이 청년시민회의라는 토대의 존재로 가능함을 지적했다. 청년시민회의는 정책형성의 장에서 권력의 열세 문제로 주변화될 수

있는 다양하고 새로운 주제들을 펼치고 추진해 나갈 수 있는 장으로서의 의미를 지니고 있었다. 특히 A6는 영역별 논의구조나 시민참여예산과 같은 기존 체계와 청년자율예산의 구분이 필요한 이유를 다음과 같이 설명했다. 그에 따르면 서울청년시민회의는 더 나은 미래를 위한 유연한 시각을 제공하는 체계로 기능하고 있는 것으로 보인다.

시민참여예산 전문가분들도 이야기하시는 게 거기에 청년들이 처음에는 참여할 수 있어도 지속되지도 않고 거기에 실제 청년들이 나오느냐고 하면 사실 그렇지 않다. 그리고 녹색위원회 같은 경우도 원전 하나 줄이기 위해서 녹색위원들은 크게 만들어지고 기후환경, 기후위기 부분에 청년들이 아주 관심이 많지만 녹색위원회에서 청년들이 활동할 수 있는 부분이 거의 없고 실제 위원은 한 명 정도. 그리고 거기서도 요구받는 것들은 주로 청년의 기발한, 청년 일자리 이슈에 대해서 어떤 실무자적인 위치로서 뭔가를 만들어내기 바라는 위치성, 이런 것들이 늘 결부되면서 항상 다른 의제처럼 소수자, 부문화 전략으로 가는 게 합당하지는 않아 보이는데 청년들이 최소한 지금 위치와 지금 전문성, 경험, 그리고 지금 요구되는 것들을 깨지 못하는, 여전히 시선 그대로 남아있는 상황에서 다른 사업이나 다른 기구 내에서의 한 개 정도 분과로 갔을 때는 실현할 수 있는 게 많이 없을 것 같습니다. A6

주택건축 위원회가 이미 주택 본부에서도 교육부분이거나 기존 여러 분야별, 영역별, 의제별 정책에서도 위원회가 많이 있는데 거기 청년들이 가서 할 수 있을만한 내용은 거의 없죠. (중략) 그리고 청년들의 참신한 의견이나 당사자성의 기반한 내용을 만들어 본 과정을 기존 정책이나 현재의 구조로서는 반영시킬 방법이 없고. 또 그런 것들을 계속해서 디벨롭하면서 끌어올 수 있는 구조도 없기 때문에. 게다가 아예 규정상 전문경력 5년, 3년 이상, 석사이상 이런 게 요구받는 데서는 더더욱 들어갈 수도 없는 거죠. (중략) 최소한 지금 구조에서 다른 위원회, 아니면 영역별로의 청년의 참여기구를 여는 것, 그 자체는 유효하지 않다고 생각이 돼요. 거기서도 늘 청년들은 아이디어를 내봐라 정도로 위치 지어졌고 현재로도 그러고 있는 걸 많이 보고 있고. A6

오히려 참여예산을 많이 해본 전문가들이 청년들이 시민참여예산제에서 참여해서 할 수 있는 부분이 없다. 그건 실제 들어와 보면 금방 알 수 있다. 거기 들어와서 청년들이 낸 아이디어가 끝까지 간 적도 없고, 주민자치위원회에 청년들이 없는 이유는 오히려 선배 분들이 더 잘 알거다. A6

한편, A2와 A6는 서울청년시민회의가 더 많은 참여의 확보, 대표성의 문제를 극복하기 위한 노력, 규모의 성장과 함께 기울이고 있음을 설명했다. 서울청년시민회의 참여의 규모 확대와 더불어 회의의 밀도를 높이기 위한 노력, 민주적 절차의 공고화 기제를 마련해 온 것이다. A3이 설명한 청년시민회의의 규칙은 기성세대에 의해 꾸려져

온 정책추진체계와 가장 명확히 구분되는 지점이다.

과정이 민주적 절차를 계속 거쳐요. 처음에 의제를 설정하는 과정부터 시작해요. 2019년에 청년시민회의가 처음 발족할 때도 그 의제를 어떻게 설정했냐면 2,000명에게 설문을 받아가지고 그걸로 오십 몇 개의 소주제와 그것을 열개 내외의 대주제로 만들고 그걸 첫 회의에서 의결해서 그 모양을 만들었어요. 그건 누군가가 혼자 '나는 이거 좋으니까' 이렇게 할 수 있는 구조가 아니게끔 했던 거죠. 그리고 그렇게 결정하고도 한 달 이내에는 분과 구성을 바꾸고 싶다고 하면 그 의결을 받아서 또 조정을 했죠. A2

나이도 묻지 않고, 어디 사는지도 묻지 않고, 이 친구가 고졸인지, 어느 대학을 나왔는지 조차를 서로 묻지 않고 몇 년간을 같이 활동을 해와요. 서로 궁금해 하지도 않고, 이 친구가 성적취향이 어떤지도 묻지도 않고. A3

더 넓은 참여 그리고 더 많은 변화, 더 나은 미래 이렇게 3개 정도의 슬로건으로 시작했었는데, (중략) 일단 2019년 자치정부 출범 자체 목표 중에 하나가 기존에는 서울청년의회라는 형식으로, 의회가 아닌데도 불구하고 차용해서 행정의 요소를 내는 식의 참여를 했다면 더 많은 시민들이 참여할 수 있게 어떤 숙의의 공론장으로서 서울청년시민회의가 아니라 회의로 변화하자! 그러면서 300명을 1,000명의 청년 시민들이 참여할 수 있는 상설회의체로 만들자 라는 게 중요한 부분이었어서 그 변화는 좀 이끌어냈다고 생각을 하고 있고. 벌써 2년차 2019년, 2020년 둘 다 1,000명이 넘는 시민들, 위원 분들이, 청년들이 참여해서 안정적으로 운영해서 그 부분에서는 더 많은 참여를 이뤄냈다고 생각을 하고 있고. A6

원래 의회라는 단 한 번의 행사에서 서울청년시민회의라는 4번의 큰 행사로 저희가 상상하겠다고 했었는데, 실제 운영에서는 서울청년시민회의는 다시 1회 정도의 집중회의가 됐고, 그런 식의 큰 회의체로는 아니지만 약간 그래서 총회격으로 변했고 나머지 일상적인 활동과 그리고 소규모 다빈도의 숙의 공론장들이 분과별로 이루어지면서 또 그런 부분은 서울청년시민회의가 1회에서 4회로 늘어난 것만이 아니라, 오히려 작은 깊이 있는 토론들이 많이 일어나고 있어서 그런 부분에서는 더 많이 참여하고, 또 정책가지를 작년은 43개 사업에 280억, 그리고 올해는 스물 몇 가지 사업인데 322억 정도 편성해서 정책가지수로 는 그만큼 많은 변화를 이뤄냈다고 평가를 하고 있습니다. A6

A6는 현재의 서울시 청년정책 추진체계 내에서 민간부문 참여에 대한 우려의 시선을 인지하고 있었다. 그러나 그는 그러한 시선이 현재의 청년시민회의의 구조에 대한 이해 부족에서 비롯될 수 있음을 부연 설명했다.

하다못해 어떤 단체랑 어떤 이슈에 대해서 청정넷 이름으로 연명을 해 달라, 같이 성명을

내달라는 것만 해도 일반시민단체, 그게 노동조합이건 아니면 시민사회단체, 참여연대와 같은 그런 단체건 집행부나 결정부들 구조에서 쉽게 결정을 내릴 수 있는데 참여기구로서 운영위원장이 있다고는 하지만 대표성이 다른 곳 보다 강하지 않아서 그 분들도 운영위원회에 물어봐야 되고 운영위원회가 현재로는 40명에 가까운데, 8개 분과에서 5명씩 해서. 그 운영위원들도 대표성을 가진 게 아니기 때문에 또 분과원들한테 물어봐야 되는. 그렇다고 뭔가 직접 선출된다거나 조합비를 내서 어떤 규약이나 강령으로 그 대표성이 보장되는 것도 아니라 그런 부분에서 굉장히 끊임없는 토론이나 결정구조의 지난함. 그러면서 자연스럽게 기존에 우리가 어때 왔다 그거에 꼭 성문화되지 않은 이 안전한 공론장, 지향하는 가치에 대해서 아주 조심스럽게. (중략) 우리의 정책제안과 우리 분과의 방향으로 설정하는 데까지 굉장히 많은 시간이 걸리는 게 제가 봤을 때 가장 큰 특이한 점이었어요. (중략) 처음에 개척했던 몇 명들이 어쩔 수 없이 많은 부분을 할애하고 헌신하면서 지금정도 왔다고 생각을 하고. (중략) 이렇게 어렵기 때문에 처음 등장한 사람들, 새로 유입된 참여자들의 경우에는 그리고 또 조금 조급한 자기 의제를 들고 들어온 사람들의 경우에도 나는 정책제안서가 완성이 되는데 왜 받아주지 않느냐라는 말을 작년에도 많이 들었었어요. 그래서 그 분들의 경우에는 이게 우리 분과가 되기 전까지, 그리고 어떤 특정단체나 집단이 여기를 좌지우지 할 수 없다는 것 때문에 기존세력들, 어떤 특정 집단이 끌고 간다? 이런 오해도 많이 받았던 것 같아요. (중략) 저는 소수 혹은 특정인 몇 명이 끌고 간다는 면에 대해서는 ‘특성 때문에 발생한 오해 내지는 이해 부족일 수 있겠다’라는 생각을 이제 와서 좀 많이 하고 있고. A6

지금 참여구조를 보면 1,000명이지만 신규로 들어오시는 분이 80%가 넘어가고 저희가 운영규정이 따로 없습니다. (중략) 약속문 정도가 있는데 말하는 이는, 듣는 이는 이렇게 하는 정도로 합의보고 계속해서 분과별로 끝없이 토론하기 때문에. 그런 차원에서 이 공론장을 성숙하고 안전하게, 그리고 이게 성차별적 발언, 어떤 경험에 의한 압박적인 그리고 폭언이 없게 하기 위해서는 굉장히 서로가 조심스러워야 하는 문화를 계속 유지해야 되기 때문에 기존 참여자들이 그 문화를 알리고, 또 전년도에 정책제안은 어땠는지를 mim 같은 문화재 유산으로도 남기는 데 굉장히 많은 시간을 투입하게 돼요. 이제 저희가 1,000명으로 됐지만 실제 교육까지 마친 사람은 730명 정도고, 그 인원 중에서도 80%는 새로 오신 분들, 20%정도가 기존 참여자들이신데, 기존 참여자들의 역할이 그래서 더 중요하고 저는 특정 참여한 사람들이 서울 청정넷을 운영하고 있다는 말들이 예전에는 많았는데 저는 올해만 해도 코로나 상황도 있었지만 더 이상 그런 얘기가 나오지는 않는 것 같아요. (중략) 채널이 많아지면서 그런 오해들이 좀 줄어들었다고 보고 있고. 예전에는 오히려 아무 창구가 없었을 때 대표하게 되면서 좀 생긴 부분이 아닌가 싶어요. A6

1,000명이 참여기구를 한다고 해도 당연히 대표성은 인정될 수 없다는 부분은 잘 알고 있고. 그래서 저희가 일반적으로 공개모집과 상시모집을 통해서 청년 누구나, 저희가 1,000명으로 한정하기는 했지만 신청기준으로 보면 1,100명 가까이 정도 되고, 그 인원이 넘어간다고 해도 참여의 한계나 선별작업이 들어가는 게 아니라 1,058명이면, 1,100명이면 그 대로 신청을 받고 간단한 기본교육을 받게 해서 활동을 보장하는 방향으로 현재는 운영을 하고 있는데, 1,000명이 아니라 2,000명이 된다고 한들 서울청년 300만 명의 청년들을

대표할 수 있다는 생각은 하지 않고 있어서. 다만 목소리를 내고 싶은 청년들이, 비단 청년들만이 아니라 일반 시민들하고도 충분히 본인들이 생각하는. 당사자로는 청년이지만 우리가 내오는 제안들이 다른 사회구성원들한테는 또 어떻게 다가갈지 의견을 묻기도 하고 세대공존 차원에서의 관점을 고려해서 저희끼리 자체 검열, 자체 토론 또 공론장을 열 때는 당연히 다른 세대나 특정 집단에 대한 전문적 의견을 고려하기도 하고 참여의 기회를 보장하는 형태로, 조금 더 열린 형태의 공론장을 운영하고 있습니다. 그래서 서울청년시민회의 바로 1달 전에 8월 30일 날 있었지만 청년들이 바라는 바의 목소리를 다음서울에게 전달하기도 할 때 시민 누구나 말할 수 있도록 저희가 홈페이지를 따로 열어서 그 과정을 한 보름정도를 더 가지고. 그건 여성, 아니면 장년층, 노인, 일반시민 누구나 말할 수 있게 열어서 다음서울에게 바라는 말을 저희가 의견을 모아서 하기도 하고. 그래서 청년전체를 대표한다 라기 보다는 말을 하고 싶은, 참여에 의지가 있는 청년들이 모여서 시민 누구나 참여할 수 있는 의견을 수렴해가면서 우리가 제안하고 싶은, 또 우리가 생각하는 다음 서울, 더 나은 서울, 그리고 청년을 위한 삶과 정책 이런 걸 논의한다고 저희는 설명을 하고 있어요. A6

A2 또한 대표성에 대한 비판이 어떠한 현실적 차원을 고려하지 못하고 있는지를 설명했다.

300명에게도 설문을 받고 1,000명에게도 설문을 받잖아요. 근데 그게 엄청 다양하냐고 하면 그렇지 않은 것 같아요. (중략) 어떤 삶의 일상을 바꾸고 싶냐요, 어떤 문제를 풀고 싶냐요. 되려 그건 그 시대시대마다의 이슈를 더 타는 거지 숫자가 더 늘었다고 그게 다양해지고 이런 느낌까지는 못 받았던 것 같아요. 예를 들면, 18년도 이럴 때는 미세먼지 이런 게 그냥 확 이렇게 된단단가. 지금은 그냥 이게 1,000명이어서 기후·환경 분과가 생겼을까? 평등 다양성 분과가 생겼을까 라고 했을 때 그런 게 아니라 그냥 시대가 그렇게. 어느 날에는 청정넷의 친구들이 그런 이슈를 계속 다뤄왔고, 그래서 거기에서 성장한 친구들이 아예 분과까지 만들게 된 거죠. 2015년도에도 처음, 그니까 젠더 문제를 다루는 성 소수성 문제를 다루는 친구가 있었어요. 근데 그 친구 처음에 들어왔던 건 그 친구를 다룰 분과가 없어서 기타 분과에 있었어요. (중략) 근데 호응을 많이 얻었고 논의를 하다 보니까 그런 이야기들이 평등 다양성 분과라는 이름으로 지금 8개의 메인 분과 중에 하나가 된 거예요. 그렇게 이제 되고. 기후·환경 분과는 최근에 이슈가 확실히 컸던 것 같아요. 미세먼지부터 시작해서 지금은 다른 기후까지 다 포함해서. 그것도 8개 중에 하나의 덩어리로 차치를 하는 거죠. 이게 1,000명이 아닌 300명이었으면 그 분과가 안 생겼을까? 이렇게 질문하면 300명이었어도 그 분과가 생겼을 것 같아요. 영향력이 있기에. A2

그러나 청년시민회의방식의 자치정부 구성 즉, 대표성에 대한 인정이 자치정부 안팎에서도 충분히 인지되고 있는 지에 대해서는 회의적이다. A5가 언급한 대표성에 대한 문제제기는 시민사회단체, 정당 등 사회 구성원들이 조직하고 있는 조직체가 본질적으

로 안고 있는 문제이기도하다. A5의 진술은 서울시 청년정책 추진체계의 정당성 확보와 역량 강화를 위해서는 서울시청년시민회의가 청년자치정부 내외부의 평가와 소통을 꾸준히, 더 적극적으로 할 필요가 있음을 시사한다.

소수의 청년들만 대상으로 하면서 그게 마치 서울에 있는 모든 청년들을 대변한다고 하는... 구청에서 구청마다 아동청년과든 청소년과든 과가 있으니까 (중략) 청년과를 자치구 별로 다 모아내면 전체 목소리 중에 청년이 더 포함되어 있을테니까 더 정확히 전달이 될 것 같아요. 그게 부족하면 온라인으로 의견을 내면 될 텐데...A5

2) 정책 추진기반으로서의 청년청

인터뷰참여자들은 청년청은 정책 주체들이 정책을 추진해나가는 기반임을 언급했다. 청년청은 정형화된 영역에서 수행하기 어려운 사업을 실현할 수 있는 체계이면서도 기존 영역별 체계들과 협의가 가능한 행정조직으로 기능해 온 것이다.

청년청이라고 하는 부서가 예를 들면 시민회의의 내용들을 다른 사업부서에 제안하고 조종하는 것만 한 게 아니라 직접 사업을 받아 안기도 할 수 있게 했었기 때문에 일정부분 성공했다고 저는 보고 있어요. 예를 들면 되게 실험적인 사업들은 어느 부서에서도 잘 안받아주거든요. 근데 그걸 (중략) 할 수도 있었던 거예요. A2

필요성이나 유효성을 먼저 고민해 보면, 참여자들에게 가장 많이 들었던 말들 중에 하나가, 보통 청년들한테 의견을 묻겠다고 하지만 내용은 목소리가 아주 기발한 정책이나 아주 촌충한 정책 설계까지 발전하기는 쉽지 않아서 단순히 목소리를 내는 것에 그치는 경우가 많았었는데, 이제 처음은 아이디어에 불과한 수준으로 취합을 받았다가 그걸 실제 행정에서 어떻게 작동되는지 그리고 더 많은 시민의 의견을 어떻게 반영할지 그러면서 약간은 변경되기도 하고 개선 보완되는 점들이 있는데 그 과정을 함께하는 중에 시민위원분들이 직접 체감하시는 것 중에 하나가 청년청의 존재였던 것 같아요. (중략) 정책들이 안착될 수 있는 게 청년자율예산제보다 청년청이 있었기 때문에 안에서 행정 공무원들이, 크게는 어떤 부서가 그 부분을 실현하려고 다른 부서보다 훨씬 더 적극적으로 움직였기 때문에 많은 것들이 실현될 수 있었고. A6

3) 정책 실행도구로서의 청년자율예산

청년자율예산은 청년시민회의에서 제안되는 정책들을 구현할 수 있는 도구였다. 물

론, 시의회에서 최종 의결되기는 하지만, 청년자율예산은 청년시민회의를 통해 제안된 정책들이 아이디어 수준에 그치지 않을 수 있게 만드는 수단이었으며, 현실을 토대로 정책을 고민하게끔 하는 기능을 수행하고 있는 것으로 보인다.

질적 도약이었다고 보고 있어요. 그전에는 그냥 아이디어를 던지면 그것을 들어주는 정도 였다가, 그 다음에 정책을 만들어서 제안해도 됐다가, 세 번째로는 그게 협의 가능해졌고 그렇게 발전하다가 마지막에는 예산편성권의 일부를 아예 위임받은 것이었죠. (중략) 최근에 청년참여 활성화 지원 조례까지 제정되면서 법적 근거까지 추가되었죠. A2

참고로 서울시는 「서울특별시 청년참여 활성화 지원조례」를 제정, 시행하여 (2020.10.5.) 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조와 「서울특별시 청년 기본 조례」에 따라 예산편성과정을 포함한 청년의 시정 참여를 보장하고 있다.

사업제안이 가장 기초의 어떤 시작점이에요. 사업이 오고, 그것이 어떤 절차를 거쳐서 떨어지기도 하고 붙기도 하는 거라면, 여기는 그냥 사람이 있어요. 최초의 제안된 사업이 없 이 사람을 모집하고 그 사람이 과정을 거치면서 어떤 정책을 내는 거죠. 그래서 협의하는 면에서는 자율예산제가 훨씬 탁월하죠. 왜냐하면 조정하기도 좋고. 그걸 제안하는 사람이 그걸 제안하고 떠나는 게 아니라 계속 그걸 제안하기 때문에 사업부서랑 만났어도 사업부서 같은 의견은 그걸 그냥 받아내서 조정도 쉬운 거예요. A2

예산을 편성할 수 있는 권한이 있다고 하는 건 되게 큰 진전인건 맞는 것 같아요. 그래서 사람들이 예전에는 ‘이게 과장을 설득할 수 있을까’, ‘국장을 설득할 수 있을까’로 지레 정리하거나 아니면 안 될 것 같다 이렇게 됐다면, 이번에는 그래도 우리가 편성하잖아 이런 게 있으니까. A2

그러나 A5의 진술처럼 시민참여예산과 별도로 청년자율예산을 두어야 하는지에 대한 회의적 시각도 존재한다.

합쳐져야죠, 제 생각에는. 솔직히 말해서 기초실에서 예산을 편성하고 있는데 어떤 사람은 어디가 있고 어떤 사람은 어디가 있고 이게 말이 됩니까? 그 부서 안에 합쳐서 주민예산이나 자율예산 이건 같은 거 아닌가요? 청년은 주민 아닙니까? 청년도 주민이죠. 노인도 있고 청년도 있고 장애인도 있고 임산부도 있고 다 있는 거지. (중략) 전체 범위 안에서 청년의 자율예산 범위는 이 정도. (중략) 이렇게 나누면 되는 거지. A5

이는 작게는 청년자율예산의 의미, 크게는 청년정책의 역할에 대한 인식차이에 근거한 것으로 보인다. A5는 청년자율예산에 대해 청년을 대상으로 한 정책을 실현하는 수단으로 인식하는 반면 A7은 대상정책을 위한 수단이라기보다 새로운 정책의 발견과 실현을 가능케 하는 수단으로 인식하고 있다고 볼 수 있다.

시민참여예산은 어찌되었든 생활기반에 주민 자치위원 중심으로 해서 자기 생활기반의 중심의 아이디어와 정책과제가 많이 올라올 수밖에 없고, 근데 청년들은 대체적으로 자기 생활 기반에 크게 공유를 안 하기 때문에 정책과제 자체가 올라오는 게 광역단위거나 되게 중앙정부적이거나 가치적인 거예요. 되게 결이 많이 달라요. 그리고 되게 대상중심적으로. 생활중심기반이 아니거든요. 그러니까 시민참여예산은 뭐 우리 지역에 공헌을 어떻게 해주세요 이렇게 많은데, 청년들은 아니라는거죠. 분명히 제가 보기에는 정책적인 결이 달라요. 그래서 충분히 따로 갈 수 있고, 따로 가야 이렇게 위로 올라올 수 있다. A7

나. 서울시 청년정책 전달체계(서울시청년활동지원센터-자치구 청년센터)의 의의

1) 사람 중심의 연결 지향

부처별 접근과 별도의 독자적 청년정책 전달체계는 공통적으로 ‘이행기’ 특성을 고려하지만 부처, 또는 특정 영역에 따른 접근이 주로 교육과 노동시장의 특정 영역에 초점을 둔다면, 대상중심의 전달체계는 사람의 상태나 문제를 보다 총체적으로 보고 개입한다는 점에서 특정 영역의 문제를 넘어설 수 있다는 강점이 있다. 이 때문에 서울시의 청년정책 추진·전달체계는 노동시장으로 이행하지 않는 청년, 복합적 문제를 가지거나, 육구의 발견이 필요한 청년까지 포괄할 수 있다. 특정 부처의 청년센터를 운영한 경험이 있는 A8은 청년정책이 왜 특정 영역 정책과 단일부처를 통해 전달되는 것이 한계가 있는지를 설명했다. A1은 특정 영역에 초점을 둔 센터와 서울시 청년센터의 차이를 청년과 사회 간 연결의 지속가능성으로 보았다.

청년들의 활동을 지원한다는 개념 자체를 잘 이해를 못하시더라고요. 구직활동과 연계되지 않아 보이는 활동들의 경우에, 구직활동으로 보는 쪽 자체가 너무 좁은 거예요. (중략) 예를 들어서 저희가 했던 프로그램 중에 포트폴리오 만드는 것도 구직활동이라고 저희는 봤죠. 그래서 영화를 제작한다거나 아니면 영상? 포트폴리오가 어쨌든 필요한 그런 예술계, 문화계 직종을 지원을 하는 사업이 있었어요. 근데 이제 그거의 경우에 그 사람들이 쓴

내역 같은걸 보잖아요. 그러면 이것도 거기에 해당이 되냐 이런 걸 설득하는 데 되게. A8

저희가 2018년에 만났던 청년들, 그 청년들을 지금까지 저희랑 계속 관계를 맺고 있는데 진짜 다양한 게 가구소득이 높아도 심리적으로나 정서적으로 취약할 수가 있잖아요. 그러면 이 사람들은 심리지원이 들어가야 되는 거고. 그리고 가구소득이 높다고 해서 그게 본인의 소득은 또 아니잖아요. 그러다보니까 이제 그런 경우에 부모님한테 영향 받지 않고 심리지원을 제대로 받을 수 있으려면. 부모님이 돈 안주면 땡 이잖아요 그 청년은. 그렇기 때문에 받아야 될 필요가 있는데다가 그 지원을 해야 되는데 가구소득으로 잘라버리게 되면 그 청년은 배제되게 되겠죠. 그런 식으로 지금까지 살아온 거잖아요. A8

(특정 영역에 초점을 둔 센터의 경우) 거기서 이들의 관계는 끝나요. 그니까 왜 이들의 관계가 거기서 끝나냐면 6개월이 지나잖아요. 그러면 2년 이내니까, 6개월이 지나면 6개월의 유예기간이 지나야 ○○에 또 들어갈 수가 있는데, 문제는 이 친구들이 일종의 자율경영 6개월을 해봤잖아요. 그러니까 이 수당을 받고나서 여기는 안 들어가요. A1

점점 더 앞으로의 대한민국 상황이 개인이 개체적 입장에서 자신의 인생 플랜을 세우기 굉장히 어려운 구조가 될 거라는 거예요. 그래서 빨리 이 사람을 사회와 링크 시켜줄 수 있는 플래너의 공적 도움이 굉장히 필요하다, 지금 시급하다 이렇게 생각이 드는 거고요. A1

서울시에서 청년활동 지원사업 참여자들이 굉장히 만족도가 높거나 초기에 관심이 많은 사업이 어슬렁반상회 이런 거거든요. 나는 몇 년 동안 하면서 정말 이해가 안 갔어요. 초기 기뻐함이 되게 높은데 참여도는 대따 많고 참여한 사람들의 만족도는 거의 10점이에요. 뭐지 이것은..? 그랬는데 몇 년을 평가하면서 배운 게 굉장히 우리나라 청년들이 개체화 되어 있다. 외롭다. 마음의 병도 거기서 온다. 그래서 초기 버전의 마음의 병은 네트워크 연결만 해줘도 많은 부분 해결이 된다. A1

2) 다양한 취약성의 발견

사람중심의 접근은 기존에 알지 못했던 청년의 특성을 경험적으로 포착해내는 데도 기능하고 있었다.

가족이나 기존의 가족 안에 생태계에서의 고립이랑 크게 조금 청년 쪽은 다르다. 예를 들면 가족은 도움요청하고 이런 사람이 있다하더라도 실제로 기능하지 않는 청년들의 실태가 이번 고립조사에서 나온 거예요. 오히려 가족 외에 지인이나 친구로부터의 도움을 받을 수 있는 사람이 많은 청년일수록 오히려 더 건강하게 나오는 거예요. (중략) 우리는 보통 기존의 청소년이나 보호대상들은 가족의 건강성, 가족에게 도움을 요청하는 (중략) 이게 수

가 많아야 생태계가 풍부하다고 생각하고 건강하다고 생각을 하는데, 청년들은 가족보다 지인이나 그 외에 지원체계가 많을수록 더 건강한 거예요. 같은 수라면 가족보다는 가족 외에 있는 거예요. 이런 것을 저희가 확인한 상황이었고. A4

이러한 접근이 가능한 이유는 청년센터가 청년이 쉽게 이용할 수 있는 공간을 기반으로 사업을 수행하고 있기 때문이다. 공간은 청년들이 센터, 더 나아가 사회와 연결될 수 있는 고리로 기능하고, 이는 다양한 취약성을 가진 청년을 발견하는데 기여하고 있는 것으로 보인다. A8은 가구단위의 관점에서 바라보는 소득중심의 취약성을 통해서 는 발견할 수 없는 취약한 청년들이 청년 공간을 통해 발견되었음을 보고했다.

갈 데가 없어서 동네 카페를 전전하다가. (중략) ‘어? 청년공간이네? 그럼 난 갈 수 있겠다.’ 라고 해가지고 온 케이스였어요. 근데 되게 오랜 기간에 걸쳐가지고 그 청년의 어떤 백그라운드에 대해서 알게 됐는데 부모님이 다 굉장히 우리 사회적 지위도 높은 그런 직업을 가지고 계셨고, 근데 이 청년은 약간 심리상담 연계했을 때 자폐의 소견도 보인다고 할 정도로 그랬는데 부모님이 그거를 받아들이지 못하시는 거예요. 그래서 꼴 보기 싫으니까 집에서 나가라고 막 그랬대요. 그래가지고 돈이 없는 건 아니니까 동네 카페를 막 돌아다니다가 온 거죠. A8

원가정에서 저희가 인터뷰했던 청년 중에 성폭력을 당하고 이런 청년이 있었는데 이제 집이라고 원가정이라고 하는 게 전혀 보호막이 어렸을 때부터 되어주지 못했다보니까 그걸로 인한 여러 가지 중첩적인 어려움이 있었는데 이제 그런 것들도 포괄할 수 있어야 되고. 그리고 아예 가구소득이 너무 낮아가지고 취업준비에 어려움을 겪는다거나, 아니면 구직기간이 너무 길어졌는데 이 사람이 애초에 구직활동을 잘못하고 있었거나 이런 경우에는, 또 그 미취업기간을 기준으로 해가지고 또 다른 지원들을 해야 될 것 같고 그래서 지표들이 여러 가지를 만들어서 그 중에 뭐에 걸리면 지원을 할 수 있도록 해야 되지 않을까 싶어요. 2018년부터 이용했던 그 청년 같은 경우에도 지금 공간이 문을 닫으니까 갈 데가 없나 봐요. 진짜 그냥 길에 있는 벤치에서 만나게 되고, 하루 종일 거기에 또 멍 때리고 있는 거예요. 그리고 막 배고프다고 하는 청년들도 있었어요. 저희 센터 오는. A8

먹는 프로그램만 오시는 분이 계셨어요. 근데 그 분은 한 달에 생활비지출이 10만원인거예요. 그래서 10만원으로 어떻게 사나 했더니, 식빵만 먹고. (중략) 그니까 식비지출과. 그니까 교통비도 정기권만 끊어서 지하철로 갈 수 있는 곳만 가고 그런 식으로 생활을 하고 있어서. A8

보편적 방식의 대상 중심의 청년센터는 자신의 상태, 욕구를 인식하지 못하는 경우에도 접근이 가능하다는 점에서도 강점을 가질 수 있다.

개개인별로 어떤 특징 그건 사실 저도 잘은 모르겠는데 약간 극과 극인 것 같아요. 굉장히 명확하게 자기 욕구를 딱 알아서 이 부분의 정보를 주세요라고 하는 분이 있고, 정말 맥락 없고 두서없고 본인이 뭘 원하는지 정말 모르는 상태구나 이렇게 신청서를 쓰시는 분도 있고. A10

어떤 복지체계 안에 없던 사람들까지 다 보고 있는 거기 때문에 기존의 정책을 잘 몰라도 잘 살던 사람들, 혹은 정책을 모르면 약간 힘들긴 한데 누구한테 도움 받아야 될지는 모르지만 기초수급자나 차상위계층 그런 것도 아니라서 그런 기존 복지 시스템에 닿아있지 않던 사람들, 그 사람들에게 당신들을 불쌍히 여기거나 그런 시선이 아니라 당신들이 이 사회에서 뭔가 청년의 역할을 제대로 할 수 있는 백업 정보들을 드리는 거기 때문에 (중략) 그리고 어떤 사람한테 문제가 생겼을 때는 이미 늦는 경우가 많이 있거든요. 그걸 해결하기 어려워서 아예 구렁텅이에 빠진 사람들이 되게 많은데 그 전에 이미 연결망이 있으니까 계속 2주에 한 번씩 문자 보내드리고, 지금은 그게 한계이긴 한데 계속 관리를 하면서 더 밑으로 안 빠져나가게끔 방어막을 만들어주는 역할이라고 생각을 하거든요. 그리고 이 시기에는 그런 사람들이 더 많아질 것 같고, 코로나 때문에. A10

3) 적극적 정책 전달의 통로

독자적 청년정책 전달체계는 부처단위에서 이뤄질 수 없는 적극적 전달체계 통로로서 기능할 수 있다는 강점 또한 가지고 있었다.

저희가 작년에 별짓을 다했던 게 고등학생들 딱 수능 끝나고 나서 이제 청년 되잖아요. 그래서 그 청년들한테 알려줘야겠다! 청년정책을. 그래서 특성화고만 짝 뽑아가지고 ○○구랑 ○○구, ○○구에 있는 특성화고에 공문을 보내가지고 저희가 가서 정책설명회 해줄 테니까 받아달라고 해서, 5개 학교인가 갔어요. 그래서 가서 그냥 설명하면 얼마나 재미가 없겠어요? 저희 연극했어요. (너 그렇게 입고 면접가려고? 너 그럼 떨어져. 이런 다음에 정책 옷장 이렇게 막 이러면서) 이제 청년날개 서비스 하고. 그리고 한 다음에 퀴즈 맞추면 상품 같은 거 주고 그랬더니 그리고 나서 고졸 청년들의 프로그램 참여율이 확 올라간 거예요. 그래서 ‘아, 이게 진짜 몰라서 못 왔지. 알면 오는구나.’ 그걸 그때 확 느꼈었던 것 같아요. 그래서 올해도 가고 싶었는데 지금 코로나 터져가지고 불가능해졌고, 그래가지고 온라인으로 한다거나 한 번 전환을 하고 있어요. 근데 온라인으로는 너무 한계가 명확해요. A8

인터뷰참여자들은 청년이기에 당연시되는 기대로 인해 발생할 수 있는 배제와 자원 접근성에서의 불평등 문제를 해소하기 위해서는 청년을 대상으로 한 별도의 독자적 청년정책 전달체계가 필요함을 강조했다. A8과 A1의 인터뷰 내용은 보편적 청년정책 전

달체계의 필요는 한 개인의 배제문제를 극복하고 정책당사자로서의 권리를 행사할 수 있는 통로로 기능하는데 있음을 시사한다.

환대받지 못하고, 그리고 뭔가 왜 너는 혼자 못 찾아? 그리고 너는 청년이면 마땅히 혼자 알아서 잘 해야 되는데 못하고 왔으니까 뒤떨어져있고 도태된 사람이다 이런 시각들이 되게 많이 있었고, (중략) 누구나 찾아올 수 있는 공간 하나쯤이 있어야 거기를 통해서 유입되는 사람들이 분명히 있기 때문에. 안 그러면 일단 세대의 인구구조가 달라지고 있고 그렇기 때문에 이 세대가 계속 뒤로 우선순위에 밀릴 수밖에 없다는 생각도 들어요. 그래서 지금은 그런 사회경제적인 불평등, 그리고 이 청년들이 축적하고 있는 자원 자체가 부모세대로부터 온 것일 수밖에 없다는 측면. 그래서 이 세대내의 불평등을 해소하기 위해서도 이 세대 안에서 누구든지 접근 가능한 자원을 많이 만들어 놓는 게 중요하다는 생각을 하고 있고. A8

어떤 공적 도움을 받을 수 있는가, 또는 노동시장 환경에서 지금 나는 어디를 움직여야 되는가. 이런 거에 대한 도움 되는 정보를 못 받기 때문에. 어떤 친구들은 고등학교를 졸업한 거야. 그래가지고 이 친구가 그걸 한 거지, ○○○. 그래가지고 ○○○ 처음 들어갔는데, 처음 들어간 직장에서 엄청나게 심리적 학대를 받은 거예요. (중략) 그리고 난 다음에 자기 샵을 열기 위해서 2년 동안 돈을 모았어. (중략) 그리고 나서 돈을 모아가지고 런칭을 딱 하려고 했는데 코로나가 펄 터진 거야. 자기가 알고 있던 유명 ○○○들 문을 다 닫더라. 이게 왜냐하면 대면 서비스잖아요. (중략) 그 친구가 예를 들어서 6개월 만에 튀어 나오고 정책 컨설턴트나 이런 사람들한테 도움을 받았으면 어땠을까. 그니까 예를 들어서 그렇게 험악한 주인이 있지 않는 다른 샵에 링크를 할 수도 있었을 거고, 아니면 그 때 자기 적성검사를 해서 다른 창업이라든지 이런 쪽으로도 지원을 받을 수 있었을지도 모르고. A1

또한 A4는 청년정책 전달체계가 영역별 접근으로 해결할 수 없는 문화, 사회자본을 축적하는 역할을 담당할 수도 있다고 보았다. 즉, A4와 A7의 진술은 궁극적으로 공동체를 통한 소외의 극복을 의미하는 것으로 해석될 수 있다.

또 하나는 직접 사업을 하면서 느끼는 건데 그럼에도 불구하고 직접 서비스 할 필요가 있다. 특히나 정책에 대부분이 이제 포함하지 못하는 부분도 있겠지만 소위 이행기에 놓여져 있는 청년이 갖춰야 할 사회적 역량이라든지 쌓아야 할 자본이라든지. 그게 문화적이던 사회적이던 그런 것들이 대부분 시장화 되어있다고 생각하거든요. 이게 교육이라는 공적인 서비스 전달체계에서 다 받은 것들. 노동시장에 진입해야지만 자기가 능력이 있어서 주거도 궁리하고 그럴 수 있고 보험도 들 수 있고. 사회에 있는 청년들은 무언가를 시도하려는 행동이 다 재화로 귀결되는 상태로 보여져요. 공공영역에서 포괄에서 이들에게 좋은 관계를 설정해준다든지, 마음상태를 보게 해준다든지 이런 것들을 이 친구들이 실제로 할려면 구매를 해야하는... 그런 것들이 결국은 저 서비스를 못 받게 하는 큰 요인이라고 생각하기

때문에 일정부분은 공공영역에서 제공할 수 있는 서비스를 전달체계에서 제공할 필요도 있다고 생각해요 저는. 대표적인데 저는 진로탐색이라는 부분이랑 마음건강, 이 친구들도 자신의 상태를 돌아볼 수 있게하는 이런 마음건강 서비스, 그 다음 그 중에서도 사각지대에서 발생하는 부분에 대한 직접적인 개입 이런 것들. A4

청년정책이라고 소위 말하는 일자리위주의 정책을... 그렇게 되기보다는 청년들이 공간이라는 기반 안에서 자연스럽게 모이고, 연결되고, 관계를 만들어내고, 거기서 본인이 주도적으로 작당을 해볼 수 있게 하자라는. 주어진게 만드는 방식보다는 청년주도적인, 수요자 주도적인 정책으로 만들어 내려갔었던 것이 제가 생각했던 서울시청년정책의 혁신성 같은 거예요. A7

A11은 영역별 접근으로는 해소되기 어려운 상담이 전달체계 내에서 이뤄지고 있음을 보고하며 전달체계 내에서 이뤄지고 있는 상담의 가치에 대해 언급했다. 또, A11은 너무 무겁지도 가볍지도 않은 상담에 대한 청년들의 욕구를 확인했으며, 청년감수성이 뒷받침된 상담의 효과성을 인식하고 있음을 보고했다.

정신과 치료를 받다가 지역심리지원 복지센터에서 대면이 안 된다고 코로나 때문에. 그래서 비대면 화상으로 하다가 그것도 너무 이제 비언어적인 커뮤니케이션이 부족해지니까 저희 센터를 소개를 받았대요. 저희가 마침 그 기관이랑 업무 협약을 맺어놓은 상태인데 거기서 ○○에 가면 대면상담을 받을 수 있다고 해서 가보라고 해서 왔는데, 일단 저희가 대면상담을 진행을 했고 그 분이 말씀해주신 거는 아까 설명을 드렸던 것처럼 정신과 치료를 받을 때 그냥 약 먹고 운동해라 밖에 없었다고 거의. 그리고 본인이 고민하는 거에 있어서 이미 기성세대고 권위가 있으신 분들이기 때문에 공감을 못해주셨다. A11

되게 많은 상담 내용 중에 부모님이랑 갈등이 되게 많아요. 근데 이걸 어디 전문기관에 가면 대부분 저희 부모세대 분들이 상담을 해주시거든요. 그래서 이해를 못하시는. 예를 들어 진로탐색 같은 경우에도 고용안정성을 추구하던 세대가 당장 이직을 고민한다 그러면 이 시대, 코로나 시대에 무슨 이직이나 이런 상황이 되게 많이 발생하고. 일단 현재 고민하고 경험하고 있는 카테고리 자체가 비슷한 사람들끼리 얘기를 하면 좋은데, (중략) 친구랑 얘기를 나누고 싶은데 자존심이 상하는 거예요. 내가 이런 고민을 하고 있음을 친한 친구한테 얘기하기에는 내가 너무 나약한 것 같고. 근데 이제 쉽게 생각하면 앞으로 안볼 사람일 수도 있으니까 좀 더 쉽게 털어놓는 경우도 있는데, 이거는 그래서 좀 고민인 거긴 한데 사실은 이 영역에서 매니저의 경험의 분야가 되게 작용을 많이 해요. A11

오시는 분들은 전문적인 심리상담을 원하시는 것도 아니더라고요. 그래서 상담 신청서에 되게 많이 오는 신청내용들이 친구가 필요해요, 우울해요, 대화가 필요해요 같은 어떤 소모임 같은데 모이고 싶은데 용기가 안 나요 이러면 저희가 진행하는 프로그램에 초대해드

리기도 한다거나 그런 것들이 있고. A11

같은 청년이 얘기해줬을 때 오는 감흥이 좀 다른 것 같아요. (중략) 사실은 관심이 더 중요한 것 같아요 전문성 보다는. 상담 담당자가 가지고 있는 관심 분야에 대해서는 진짜 초보 수준으로 그 사람들도 알고 있을 거잖아요, 완전 전문성 있다기 보다는. 사실은 그 단계가 지금 되게 결여돼 있거든요. 예를 들면 재무상담 이러면 투자, 재테크 막 이런 거 얘기하는데 그냥 보험은 월 평균 우리 나이 대는 얼마 정도가 평균적이고, 저도 이제 보험 상담을 받아봤으니까 제 나이대 고민했던 거. 그리고 제가 실제로 상담 들어오는 분들보다는 연령대가 좀 높은데, 한두 살 많은 형, 오빠가 알려주는 정도의 한 해정도 더 먼저 경험한. 유튜버 프로그램을 저희가 하는데 강사분이 만약에 100만 유튜버면 이제 막 시작하는 사람들이 너무 부담되니까 저희가 한 1만, 2만 이렇게 되는 강사님 모셔 가지고 시작하는 단계에서 조금 더 먼저 경험해본 것들 이런 거 하는 프로그램을 하거든요. A11

다. 서울시 청년정책 추진·전달체계의 이슈와 개선을 위한 논의

1) 추진체계

① 자치정부의 지속가능성에 대한 상이한 시각과 청년청 조직 재편의 필요성

청년자치정부는 시장직속기구인 청년청과 민간부문인 서울청년정책네트워크가 결합하여 신설, 구성되어 왔기 때문에 필요와 지속가능여부에 대한 본질적 문제에 계속 직면하게 된다. 인터뷰참여자들 또한 청년자치정부, 더 구체적으로는 현재의 청년정책 추진체계의 나아갈 바에 대한 의견이 일치하지 않았다. A3, A6는 민관협치로서의 자치정부의 강점인 유연성과 혁신성에 초점을 두는 반면, A5는 정책성과를 담보해야 지속가능한 현실을 강조했다.

이게 앞으로 지속가능하냐의 문제는 여러 가지 다른 정책이나 사업별로도 챙겨봐야 되겠지만 저는 충분히 지속가능한 구조라고 생각을 하고 있고. 일단 제도적으로도 기본법이나 시행령 그리고 기본 조례도 맞춰서 근거 조항도 마련되고 있고. 올해 서울청년시민회의에서도 조례를 제정을 했는데, 청년기본법이 아니라 참여기구의 상설화에 대한 아예 의회에서 만드는 조례로서의 제도적 기반을 만들었어요. (중략) 지금은 어떤 정책이나 이 사업의 운영에 대한 부작용 혹은 어떤 부족한 부분, 이런 것들이 찾아지기 보다는 유효성들을 많이 찾아가서 입증증명 할 수 있도록 빨리 한 발씩 나가는 것 같아서, 저는 보완해나가는 것과 동시에 조금 더 안정화된 모델을 하면 얼마든지 지속가능한 모델이라고 생각을 하고 있

어서, 앞으로도 발전 되는 방향으로 나가고 그럴만한 가능성과 지금의 인프라도 갖추었다고 생각을 하고 있습니다. A6

청정넷이라는 본인의 활동들을 쫓 해오는데 이게 조직화가 되고, 기구화가 되면 공공의 것이 되잖아요? 어떤 특정한 누군가의 자산이 아니라 공공의 자산이 되는건데. (중략) 행정이고 처야하고 민간이 주도해야한다는 프레임이 당시에는 강하게 걸려있었고. (중략) 행정 안에서도 “아! 여기서 청년세대들이 되게 민감해하는 것은 이런 거구나”라고 이해하는 방식들도 있었고, 그런 와중에 같이 이뤄 낸 성과들이 있는 거예요. 이거는 전적으로 청년 민간 조직에서만 했다고 하기도 어렵고. 그렇다고 행정이 했다고 하기도 그렇고. 근데 이들이 같이 만들어낸 성과 같은 것들이 만들어 지는 거죠. 두개가 분리되어 있었던 것들이 무너지고. “오히려 우리 좀 좋은 모델이잖아?” 이렇게 서로의 마음을 여는 시기가 있었던 것 같아요. A3

지금은 좀 네트워크의 기반을 많이 두고 있는 것 같아요. (중략) 청년정책 기획팀, 관리팀 이렇게 정확히 구분되어 있어야하는데 지금은 정책에 집중하기보다는 네트워킹에 너무 치중되어 있어서 정책기능은 거의 약화됐고. 협력 네트워킹 쪽에 한 7:3정도로 되어있지 않나. A5

이게 정식 조직으로 만들어져야겠죠. 최소 못하더라도 3급 국장정도로 아마 있어야지. 과는 3개정도는 만들어져서 청년수당 하는 곳은 청년수당만 하고, 그리고 청년정책을 기획하고 관리하고 자치구와 협력하는 것은 청년정책과에서 만들어주고, (중략) 최소 국장급 밑에 3개정도 과는 있어야하지 않겠나. A5

저는 지금보다 조금은 지원이 더 필요한데 그것은 조직, 적당한 예산, 예산이 있어야만 될 하니까. 그래서 예산이 조금 더 늘어야한다. 그 두 가지 정도. A5

A7은 더 나아가 자치정부 특히 청년청의 자리매김에 대한 고민을 토론했다. 즉, 지속가능성에 대한 문제제기는 청년청과 서울시청년시민회의가 구성하고 있는 청년자치정부를 넘어 청년청의 조직구조 재구조화의 필요성에까지 닿고 있었다.

국이나 과냐 물론 국이면 훨씬 편하긴 하겠죠. (중략). 그런데 이게 체계 안에서 이 내용들이 정말 컨트롤할 수 있게 하나가 관건일 것 같고. A7

한편 A2는 현재의 서울시 청년정책 추진체계 형태가 사업부서의 설득하는 데는 여전히 한계가 있음을 이야기했다.

사업 부서를 설득하는 그게 좀 문턱이었던 것 같아요. 그걸 어떻게 잘 하게 할 거냐가 앞으로. 예를 들면 거버넌스의 과제이지 않을까. 사실은 돌이켜보면 그 전에도 늘 그랬어요. 근데 이제 예산편성권이라고 하는 걸 가지고도 그게 쉽지 않구나 라고 하는 걸 확인하게 된 거죠. 그걸 하기 위해서는 구조적으로 해결할 수 있는 것도 있지만, 절차적이거나, 그니까 큰 구조적 변화 없이도 그걸 강화할 수 있는 방법이 뭘까 이런 게 고민이죠. A2

② 코로나19 상황에서 서울시 청년정책추진체계가 봉착한 난관

코로나19는 공론장 운영에도 영향을 미쳤다. 익숙하지 않은 비대면의 공론장 운영에서 언어적 의사소통 못지 않게 중요한 비언어적 의사소통은 제한적일 수밖에 없었고, 이는 참여자들에게 형식을 넘어서기 어려웠다는 한계를 인식하게 한 것으로 보인다.

코로나 때문에 확장되지 못했던 것 같아요. 인원 적으로는 거의 비슷한 수를 유지했지만 새로운 사람들과의 약간 화학적 관계 이런 맺음을 못했던 것 같아요. 온라인 회의의 특성상 대화를 기다려 줄 수밖에 없잖아요. 누가 말을 끝나면 발언권을 얻듯이, 마치 되게 형식화된 회의하듯이 해야 되는 거잖아요. A2

거의 온라인으로 진행했고, 일부 오프라인으로 진행하더라도 그것은 분과장 회의라든지 되게 소수의. 그러니까 이제 참여하는 시민들이 자기의 어떤 필요를 다 정책화한 채로 오는 게 아니잖아요. 막 이야기를 하고 흥미를 나누다보면 그것을 캐치하는 사람이 생기고, 그럼 더 물어보고 그러면서 사실은 어떤 삶의 필요가 정책으로 이어지는 과정을 겪었는데. 그게 족히 2달에서 3달 정도 걸리는 거죠. 이제 그게 되게 제한되었단 말이에요. 온라인상으로 그렇게 좀 느끼기가 쉽지 않고, 오프라인으로 모이면 소위 누가 말하는데 흥미를 느낀다는 느낌을 받잖아요. 그러면 그랬던 사람에게 한 번 더 묻고 이런 게 되는데. 그게 안 되면서 사실은 올해 정책을 수립하고 하는 과정에, 사실 결과물만 놓고 보면 비슷하게 냈어요. 작년 재작년이란 비슷하게. 근데 그 숙의의 범위라든지 이런 것들이 사실은 했던 주체들도 퀄리티는 높은데 넓게 이야기는 못했던 것 같다. 그니까 예전에는 그래도 한 400-500명한테는 ‘아 저게 우리가 낸 거다.’ 이런 느낌을 갖춰가면서 그 정책을 냈다면, 이번에는 정확한 수치는 아니지만 한 100여명내외가 이 정책은 내가 만들었다고 느끼는 것 밖에 안됐던 거죠. A2

2) 전달체계

서울시 청년정책 전달체계에 대한 인터뷰 참여자들의 생각은 구체적이었다. 세부적으로는 청년정책 전달체계의 개념과 역할 명확화, 콘텐츠의 구체화, 운영지원의 필요

성, 홍보의 필요성과 어려움이 도출되었다.

① 청년정책 전달체계의 개념과 역할 명확화

인터뷰 참가자들은 청년정책 전달체계의 개념과 역할 정립이 필요함을 언급했다. 공간제공을 넘어 무엇을 전달해야 하는 것인지(A4), 전달체계의 역할이 급여, 콘텐츠의 제공인지, 참여의 제고인지(A7)에 대한 혼란이 존재했다.

현재 청년에서의 전달체계의 역할이 무엇인가에 대한 정의가 더 많이 활성화 되어서 그 과정에서 좁혀져 나가야 한다고 생각을 하는데, 그 논의가 많이 안 되어져 있다고 생각해서 하는 이야기이고. 행정도 컨트롤타워지만 아마도 많은 부분 정리가 안 되어있는 것 같다고 말씀을 드린거고. 이걸 현장도 마찬가지이고. A4

모든 분야의 전달체계에서 청년이라는 대상은 있는데, 청년이라는 대상을 띄워서 새로운 전달체계를 구축하는 과정에서 이론적인 부분이나 가치적인 부분이 많이 공론화되거나 합의되어진 것이 아닌 것 같아요. 당사자성, 필요에 의해 시작이 되었고 이렇게 담겨져 있는데, 이론적으로 탄탄하게 주장이 되어있지 않은 상황에서, 근데 현장은 더 빠삭하게 이런 것이 구축되어왔다고 생각하거든요? 그러다보니 행정도 중간체계도 일선의 오랑도 행정의 전달체계 대비 명확한 인지와 역할에 대한 구분이 아직은 조금 혼재되어 있는 부분이 있지 않나라는 생각이 있어요 예를 들면 행정에서는 아마도 무중력지대와 오랑과 청활센터 이런 명확한 인지나 정리가 되어있을까? (중략) 정책들이 조금 중복되거나 조정, 통합되어야 하는데 그렇지 않은 것들. 일선 현장에서는 공간을 기반으로 정보를 제공하는 인력이었던 사람이 이제 정책전달체계라는 오랑이라는 포지션에 위치했을 때에 내 역할은 어느 지점에서 어느 지점으로 바뀔지에 대한 정보가 명확하게 전환되지 않고, 이런 현상이 결국은 저는 그것을 뒷받침하는 방향성이라든지 이론이라든지 이런 것들이 아직은 구축단계에 있기 때문에 혼란을 야기해오고 있다는 생각을 하고 있었어요. A4

어떻게 보면 잘 세련된? 좋은? 정책을 전일적으로 청년들에게 접근하는 방식에 초점을 둘 것인지, 아니면 청년활동 생태계 그 자체를 조성하고 주체를 양성한다라는 차원에서 쪼개지고 분산적이고 들쭉날쭉이라고 할지라도, 그 주체의 양성을 함께 고민하면서 가나의 방점에 따라 결국 우리가 어디에 중점을 두어야하나가 나온다는 생각이 저는 들었던 건데. A7

A4와 A9는 중간지원조직인 청년활동지원센터와 청년센터의 역할구분의 필요성에 대해서도 언급했는데, 청년활동지원센터는 관리기능과 사각지대 지원(사각지대 청년에 대한 상담, 프로그램 개입)의 역할을, 청년센터는 직접사업을 전담해야 한다고 보았다.

지금 만나보면서 저희가 어디에도 링크되지 않았던 사각지대 부분을 저희가 광역에서 담당해야 된다는 고민을 하고 있어요. 이게 지역단위로 내려가면 너무 작은 규모라 흡수되지 못하는 것들은 광역단위에서 포괄해줘야 되는거. A4

전달체계 측면으로 봤을 때도 광역센터로서의 관리기능을 맡아야 하는 것이거든요. 맡고 있고, 그래서 그런 것들이 체계화 될 수 있다고 생각을 합니다. 활동지원센터의 역할은 현장에서 청년정책이 잘 적용될 수 있도록, 전달 될 수 있도록 관리체계를 만드는 것이고요. 그래서 직접사업들은 보내야 해요. A9

② 콘텐츠의 구체화

인터뷰 참가자들은 대상중심의 전달체계의 강점을 살리기 위해서는 콘텐츠의 구체화가 필요함을 제안하기도 했다. 또한 청년정책 전달체계의 발전을 위해서는 현재 제공하고 있는 콘텐츠 뿐 아니라 다른 전달체계를 통해 제공되고 있는 콘텐츠를 연계하는 작업도 필요함을 강조했다.

저는 갭이어는 전달체계 이쪽으로 가지고 와야 한다고 강력하게 생각을 하고 일자리사업도 저는 고민이 있어요. (중략) 공공일자리사업이 일자리정책까지 일괄 다 하는 것과 기존의 일부는 청년청에서 뉴딜사업에서 일부 했던 거에 있어서 사실은 사업이 종결되기는 했지만, 사실 일자리 문제를 청년들에게 접근 안 할 수가 있을까? 그거를 조금 연결 할 수 있는... 필요하다라고 생각을 해서 일자리사업도 일부분은 해결할 수 있었으면 좋겠다라는 생각이...(중략) 교육훈련 과정이라든지 사업장과의 양측의 매칭이라든지 이런 것들이 초기 청년들한테 일자리 진입에 굉장히 중요한 역할로 작용하는데 되게 단순 평가 지표를 받게 되잖아요? 일자리과로 가면 취업했느냐? 지속, 연장했느냐? 이렇게 되다보면... 청년들의 특수성이 반영되지 못하는 것 같아서 저는 갭이어도 추가되었으면 좋겠고. 전달계로 미취업상태에서 자신을 모색하고 갭이어라는 걸 통해서 이직자든 입직자든 본인들 본인을 조금 다시 설계할 수 있는 기회를 주고, 그리고 사적 일자리 말고 노동시장 전에 공공일자리라든지 지렛대에서 학습하는 기회라든지 연결고리 있게 되었으면 좋겠다는 생각을 하거든요. A4

월세지원정책이라든지... 저는 이걸 주거정책이라고는 생각하지 않거든요. 생활지원정책이지. 청년주택문제라든지 기존의 주택에서 임대주택의 문제를 어떻게 개선 할 것인지. 그리고 기존에 4인가구나 가구 중심에 주택이나 자가소유 뭐 이런 세제혜택이나 이런 것들이 1인가구나 청년특색에 맞는 다른 디자인이 나와줘야 한다고 생각하는데 이게 전달체계의 몫이라고는 생각하진 않고요. 기존에 있는 정책 중에서는 생활안정지원에서 주거가 안정

될 수 있게 지원하는 정책들은 연결해줄 수 있다고 생각해요. 월세지원, 임대차보호법에 대한 해석, 본인의 주거를 어떻게 찾아야하는지. 이런 정책과 서비스는 저는 전달체계에서 해야한다고 생각하기는 하는데. A4

A9는 현재의 청년정책 전달체계의 문제를 이상과 현실의 충돌로 표현하기도 했으며, 신규 콘텐츠인 ‘웰컴키트’를 소개하기도 했다.

이상과 현실이 계속 맞부딪치는 거예요. 그러면 종합지원인데 실제로 서울시가 종합지원이 가능하냐 사실 불가능하거든요. 왜냐하면 사업적으로 봤을 때 대표적인 게 뭐냐면 청년수당 이런거 밖에 없는거예요. 이런거 밖에라고 표현하기도 그렇지만 다양하지가 않아요. 다양하지가 않고 청년을 개인으로 봤을때 개인이 봤을 때 여러 가지 문제점이나 필요성을 가지고 있잖아요? 다 충족시켜줄 수가 없는거예요. A9

동네에 좋은 정보들이나, 혼자 밥 먹기 좋은 곳 이런 것, 동네정보, 부동산 계약정보, 주택정보, 여성들 호신용품 관련, 근로계약 그런 것들. 그런 것들을 꾸릴꺼예요. (중략) 전입자 대상으로 1인 가구. 이것도 구랑 할까 하다가 구랑하면 치밀하지 못할 것 같아서. 1월1일부터 5월30일까지 전입하면. 청년1인 가구 이렇게 할꺼예요. A9

A5 또한 청년정책전달체계의 발전을 위해서는 기존 공간 제공 사업은 청년센터로 통합할 필요가 있다고 지적하고, 청년센터의 콘텐츠 취약성 문제를 지적했다. A8 또한 공간과 상담을 결합한 방식의 전달체계 구축의 필요성을 강조했다.

청년들이 원하는 상담이라는게 정신건강, 마음건강 그 중에서 가장 필요한게 일자리일 것 이예요. 사실 청년수당도 상담을 많이 요하기는 하죠. 그렇지만 그 두 개는... 어디가도 상관 없어요 제가 봤을 때에는 그럴 바에야 부처 간에 열거돼 있는 것들을 통폐합시켜서 일자리분과 부분은 같은 기능이니깐 같이 크게 만들든지 해야 한다. (중략) 어찌되었든 일자리기능을 가져오든지 연계할 수 있는 방안이 있어야할 것 같아요. 일자리면 일자리 애는 애대로 이게 편파되어선 안 된다 는거죠. 만약 필요하다면 일자리하는 상담을 하나 넣고, 시스템 구축을 하고. 청년 포탈이 있지 않습니까? 그 포탈간의 상호간 연계해서 같이 상담을 해도 무방하거든요. 그리고 그게 하나가 되는 거죠. 물리적으로는 못하지만 구조는 가능한 거니까. 저는 그렇게라도 해야 한다. 청년정책을 전체로 해줘야지 지금대로라면 기능이 약하다. (중략) 예를 들어 청년센터에 들어와서 월세지원 누르면 주택국에 있는 월세 지원으로 연결되는 거죠. A5

오랑의 기능과 무중력지대의 지금 현재 기능 둘 다 있어야 된다고 생각을 해요. 왜냐하면, 공간을 제대로 운영을 하지 않으면 공간을 찾아오는 청년들을 만나고, 그 청년들에게 뭔가

를 전달하고 발굴하고 이 기능 자체가 저는 무중력지대가 가진 되게 큰 힘이라고 생각하거든요. 요새 막 보통청년이라는 말이 되게 비판받기도 하지만 그래도 일상을 살아가고 있는 활동가가 아닌 그런 청년들이 쉽게 와서 ‘아! 이런 것도 있네?’라고 할 수 있는 정도까지 할 수 있는 게 되게 크다고 보는데 그게 공간이 주는 이점이라고 생각을 하고. 그리고 거기에 플러스로 청년들한테 상담도 제공하고 정보도 제공하고 이걸 너무너무 필요한 일이기 때문에. A8

반면, A11은 커뮤니티 지원사업이 본질적으로 추구해야 할 목표와 사업이 무엇인지에 대해 의문을 제기했다.

서울시 청년청에서 추구하는 커뮤니티 지원사업이라는 뭔가가 있었으면 좋겠다. 그냥 항상 위탁법인 모집사항에 청년커뮤니티 활성화사업을 필수사업으로 해야된다 까지만 있고, 그 청년커뮤니티가 뭔지조차 규정화가 안 되어 있는 거죠. (중략) 커뮤니티가 이미 3명 있는 팀한테 100만원을 지원해주는 게 커뮤니티 사업의 본질인가를 생각했을 때는 커뮤니티 관계망 형성을 하라는 원래의 취지가 이제 1인 가구 청년들이나 집밖으로 나오지 않는 청년들이 같이 대면하고 소통할 수 있는 기회를 만드는 거라는 얘기들이 많은데, 그러면 커뮤니티가 새로 만들어져야 하는 거 아닌가 생각이 드는 거예요. A11

③ 운영지원의 필요성

i) 운영지침 명확화

인터뷰이들은 센터운영에 있어 보다 일원화된, 명확한 가이드라인이 필요함을 언급했다. 이는 자치구 민간위탁 운영에 따른 특성이자 운영 초반에 나타나는 과정의 일환이기도 하지만, 수퍼비전 체계 등 지속가능한 전달체계 구축을 위해 필요한 과제를 정리할 필요를 시사하기도 한다. 운영지침의 명확화는 코로나19로 인해 공간을 활용할 수 없는 문제, 서울시와 자치구간 서로 다른 지침, 민간위탁이라는 운영형태와도 관련이 있었다.

운영하는 주체 입장에서도 그냥 가이드라인만 명확하면, 규정만 명확하면 사업을 추진하는데 있어서 행정처리를 한다거나 이런 건 크게 다른 건 없는 것 같아서. 근데 좀 일원화된 가이드라인? 예를 들어서, 코로나 같은 경우에도 딱 터졌을 때 어떤 자치구는 바로 섯다운을 해버리고 어떤 자치구는 끝까지 버티고 이런 차이들이 있잖아요. 근데 이게 그 위탁기관의 자율성이 아니라 그냥 그 자치구에서 하라고 하면 해야 되는 그런 상황들이 있는데,

저희는 (위탁주체가) 서울시니까 그냥 ○○구가 문 닫으라고 해도 약간 조금 버티다가 받고 이런 게 가능했을 거거든요. A8

운영관련 하는 것도 코로나 단계에 따라서 서울시 지침이 내려오기는 하는데 가장 최종적으로는 자치구와 협의를 통해서 많은 것들을 결정하다 보니까. A10

구청도 그 전에 계시던 분과 지금 또 7월에 인사이동 있고나서 오신 분의 청년정책을 바라 보는 시각 자체가 너무 차이가 큰 거예요. 그래서 그 공무원이 바뀔 때마다 처음부터 다, 청년정책이 생성되게 된 계기부터 모든 걸 다 다시 설명해야 되는 그게 되게 답답한 것 같아요. 근데 서울시는 어떻게 된 건지 모르겠는데 기본적인 그 기초라든지 이런 건 흔들리지 않잖아요. A8

저희는 구청 끼고 있고 구청예산도 받다보니까, 약간 구랑 자율적으로 하다보면 처음에 만 들어졌던 지침이 많이 변형될 수도 있기 때문에 아마 최초에 그렸던 그림이랑 저희가 완벽하게 같이 가는 거 같지는 않아요. 그런 부분들을 좀 오류를 줄어야 되지 않을까 싶고. A10

청년청에서 ‘코로나 1단계니까 내일부터 문 열기로 했습니다. 그러면 ○○은 문 열면 되는데, 저희는 또 ○○구청을 기다려야 되는 거예요. 열지말지. 그런 거? 그리고 작년에는 구 행정사무감사 관련 자료만 드리면 됐었는데 올해는 이제 청에서 달라고 하는 것도 드리고, 구에서 달라고 하는 것도 따로 드려야 될 것 같고. A10

저희가 협약을 맺은 건 시가 아니라 구이기 때문에, 구 입장을 우선 중요하게 여길 수밖에 없죠. A10

공간이 구에서 위탁한 ○○관련 공간을 같이 쓰고 있거든요. 그래서 구랑 되게 많이 소통할 수밖에 없고, 또 거기서 청년 축제한다 그러면 거기도 같이 참여해야 되고 이런 분위기들이 다 조금씩은 있는 것 같아요. A10

종합상담사업이 최소 몇 퍼센트는 해줬으면 좋겠다, 필수 사업에. 그런 가이드가 있었으면 좋지 않았을까. 지금 필수사업이 가장 돈이 적게 들어가고, 가장 사람이 적게 붙을 수밖에 없는 그런 상황이 10월 달까지는 지속이 되다가 이제 저도 위기감을 좀 느끼고 남은 2개월이라도 어떻게 필수사업에 더 많이 해야 되겠다. 방향을 다시 잡아서 하고 있고. 제가 오늘 오전에도 상담을 하시는 분하고, 지금 2개월 정도 했는데 어떤 프로세스로 진행을 하고 있는지 한 번 좀 보고 이걸 효율화, 모듈화 시키려면 어떻게 해야 되는지를 고민을 같이 하다가 왔거든요. 근데 이거정도는 내려줘야 되는 게 아닌가? 그니까 공통사업이고 공통방침이고 그러면은. A10

예를 들어 위탁법인 가이드라인 같은 게 계속 개선이 되지 않았고 그것들이 최근까지도 이어져오고 있는 상황들이 많은 것 같아요. 그렇게 봤을 때, 과연 위탁 방식이 효율적으로 가능한 선을 찾다보니까 추구하는 방식일 수도 있을지 모르겠으나 책임감까지 위탁해버린 게 아닌가라는 생각이 드는 거죠. A11

A10은 운영지침의 명확화에 대한 아쉬움을 이야기하면서도 청년정책 전달체계에 대한 기대를 표시하기도 했다.

민간위탁이긴 한데 저는 사실 청년청이나 SYGC(서울시 청년활동지원센터)한테 고맙거든요. 그니까 저는 다른 청년공간에서도 잠깐 일을 했었기 때문에 어떤 법적이거나 조례상으로 개념정리가 안된 청년공간들이 아직 어떤 사업이나 인건비 차원에서 보호받지 못한 것들을 많이 봤었고. 근데 이번에 청년 기본조례 수정을 하면서 청년청에서 이제 청년지원센터를 공식기관으로 넣었고, 청에서 내려오는 지침에 따르면 여기서 일하는 사람들에 대해서 여기 경력을 쌓고 이 분야 전문가로 키우겠다는 게 보여서 저는 그런 지침이 있고 그게 잘 반영이 된다면 그게 민간위탁이든 직접운영을 하든. A10

한편, A4는 현재 구축되어 있는 전달체계에 대한 보다 근본적인 문제를 지적했다.

오랑은 자치구 민간위탁이에요. 그러다보니 오랑이 실질적으로 서울시의 컨트롤을 받지 않아요. 서울시가 오랑에 직접적으로 제안을 거는 형태가 아니라, 서울시는 자치구를 컨트롤 하고 광역센터를 컨트롤하는 기능이다 보니, 자치구를 컨트롤 하는게 사실 쉽지 않다. (중략) 그렇다고 오랑은 서울시가 위탁한 저희센터의 매뉴얼이 있고 기본의 역할이... 표준화된 게 있음에도 불구하고 자치구의 영향력과 자치구의 이해관계에 의해서 영향을 제일 많이 받아요. 그러다보니 이 평가지표가 그럼 모든 오랑을 그런 적용할 수 있느냐? 안 되는 지점들이 발생하는 거예요. 현재 예를 들면 ○○같은 경우는 거버넌스 운영을 같이하라고 되어있어요. 근데 다른 오랑들은 거버넌스 운영을 지원하지거나 하지 않거든요. 같은 인력에 더 많은 인력을 소모하고 있는 거예요. A4

민간위탁구조라는 한계가 있는 거죠. 그런데다가 민간의 자치구단위의 행정에서 보는 위탁의 단계 그리고 광역센터와 지역센터와의 관계가 약간 정방향적으로 될 것 같아요. 행정은 광역, 자치구. 광역의 센터 또 자치구의 오랑센터 이게 복잡한 구조로 되어있는 거예요. 자치구는 지역의 오랑센터를 관리감독할 의무를 가지고 있고, 지역의 오랑은 그것에 대한 수용할 의무를 가지고 있는데, 평가의 권한이 저희한테 좀 조례상으로 일부 있어요. 지표를 설정한다던가, 지표의 대한 달성 이런 것들을 종합하는 것을 우리도 일부 가지고 있고, 저희는 그것을 모아서 서울시에다가 또 평가를 받고 수정을 해야하는 입장이고 근데 직접적으로 서울시가 오랑에다가하는 경우는 있기는 하지만 그것은 예외적인 부분이니까... 이런 4가지의 틀이 일선에서 컨트롤타워가 부재하는 상황이 오는 것 같아요. (중략) 그러다보

니 구마다 특성들이 반영이 되는 거죠. 근데 이게 청년 당사자의 특성을 반영한 거냐? 라는 문제에선 좀 더 들여다 봐야할 필요가 있다고 봐요. (중략) 중앙 컨트롤 타워가 없는 식의 지금의 구조가 가지고 오는 애로사항이 현장에서 분출되고 있다고 봅니다. A4

ii) 정보접근의 권한 필요성과 관리의 문제

정책전달체계 최일선에 있는 A8은 청년에 대한 정보접근 권한이 필요하지만 동시에 관리의 문제 또한 존재함을 토론했다.

사실 정보접근에 대한 권한이 있으면 그게 제일 좋을 것 같기는 한데. 아예 청년기관들이 공유하는 데이터베이스가 있거나 통계라도 있거나. 그니까 들어와 있는 청년들이 20대 초반이 몇 명이고, 그리고 가구소득이 대략 이정도 되는 것 같고, 가구소득까지 따질 수 없다면 관심 있는 분야라든지 이런 거라도 딱 정리가 되어있으면. 아니면 풀이 있으면 프로그램을 기획을 하거나 예상되는 수요자를 파악할 때 좋을 것 같은데. 저희가 가끔 보면 이 물량에 비해서 너무 많은 사람들이 들어왔을 때 되게 자르기가 애매한 경우들이 발생을 하는데 그럴 때 어느 수준에서 기준을 세워야 될지 파악이 가능하니까 그런 건 필요할 것 같고. A8

축적은 해놓고 있어요. 근데 그것도 저희가 그 개인정보 보호하고 동의하는 기간이 있잖아요. 그래서 그러고 나면 폐기했다가 다시 종이 받고 (중략) 그리고 그게 팀장선 정도까지 공유를 하는데, 저희가 모두가 정규직이 아니고 거기에다가 서울시에서 공공일자리로 파견 같이 오신 분들도 계시고 하다보니까 이 정보를 어느 정도로 오픈을 해야 될지도 고민되는 부분이 많이 있는 것 같아요. A8

iii) 교육·훈련에 대한 욕구

청년센터에서 일하는 인력들은 교육훈련에 대한 욕구가 높았으며, 해당욕구는 매뉴얼과 정책에 대한 이해, 상담기법에 이르기까지 다양했다.

들어오시는 분들의 컨디션이 다 너무 다르고. 그래서 사실 들어오면 일단 일주일 내내 저희가 돌아가면서 발제를 하고 업데이트를 해요. 그런 다음에, 일주일에 한 번씩은 스터디를 하거든요. 청년정책 스터디를 해서. 보사연에서 발간하신 청년연구 있잖아요. 사회보험제 있고. (중략) 기사 같은 것도 제가 매일 스크랩해서 올리고, 그리고 일주일에 한 번씩 청년정책 기사 정리하는 담당이 있어요. 그래서 그거 같이 보고 이런 식으로 하고 있어요. A8

뭔가 주시는 자료 같은 게 있기는 있는데, 근데 이거 과연 시뮬레이션 해보고 우리한테 준 건가 싶은 생각들이 많이 들었었고. 저희가 받는 필수교육 안에 굉장히 교양, 그니까 청년 정책에 대한 일반상식을 알 수 있고 큰 관점을 보는데 도움이 되는 정보들이 굉장히 많이 있었는데 실무자들은 사실 ‘우리는 당장 실무를 해야 되는데 이런 정보는 도움이 안 된다.’ 라는 얘기를 저한테 굉장히 많이 했었어요. A10

우리가 상담을 해야 되는데 우리는 상담기법을 모르고, 그리고 이 상담에 어떤 사람들이 오는지 우리는 알지 못한다. 그러면 어떤 상담이 이뤄졌을 때 어떤 상황들이 일어날 것을 예상할 하고 그 때는 이렇게 하고 이런 정보들이 3월 달에는 제대로 마련이 되어있지 않았었고, 상담관련 실무교육도 필수교육의 굉장히 끝자락에 있었기 때문에 더더군다나 이제 들으시면서 ‘이게 정말 우리가 일하는데 도움이 되는 것인가?’ 이런 고민들을 많이 하셨었어요. 그럼 상담을 어떻게 받을 것인가 했을 때, 청년수당 받으신 분들이 우선이나 아니면 일반 청년 분들이 우선이나. 모두가 다 우선이다. 그럼 이 분들을 어떻게 받을 것이냐, 어떤 시스템 통해 받을 것이다 그렇게 얘기는 있는데 저희 눈에 실제로 보이지 않기 때문에 초반기에 굉장히 혼란스러웠죠. 그래서 그 CRM이라는 사이트는 새로 만드셔가지고 5월 달 즈음에는 결국 보여주셨는데 ‘아니, 이걸 처음부터 알려주지..’라는 생각들을 굉장히 많이 했었고. (중략) 그거를 알았을 때도 되게 혼란스러웠던 거는, 근데 상담이라는 말에 힘이 있기 때문에 신청하시는 분들은 기존의 상담을 기대하고 오실 텐데 우리가 하는 상담은 그런 상담이 아닌데 이 불일치를 어떻게 우리가 해소해야 되는 것이냐. 그리고 또 이제 그 매뉴얼에 상담의 대상에 1단계부터 4단계로 나누어서 1단계는 정보전달, 2단계는 기관연계, 3단계는 고위험군, 4단계는 청년수당 관련 정보니까 SYGC(서울시청년활동지원센터) 넘기고 이런 게 있기는 있는데, 그 사이사이에 세부적으로 단계들이 이제 없으니까 그런 것들이 좀 애매했죠. 그래서 아예 처음부터 저희한테 맨땅에 헤딩을 하라고 그러면 할 텐데, 큰 틀은 있고 그 사이사이는 어떻게 메꿔야 되는지는 없으니까 그런 것들이 많이 헛갈렸었고. A10

기법을 저희가 배우긴 배웠는데 세 번에 걸쳐서 전문심리상담 선생님한테 이런 상황에서는 이렇게 하면 안 되고, 요런 상황에서는 이렇게 하면 안 되고 이런 정도의 상담이었어요. 그래서 종합상담, 종합생활상담, 상담 오랑이라는 거에 배움은 사실 실무자들이 직접 하면서 습득하는 수밖에 없거든요. 그러다보니까 이제 한 분이 한 사람의 신청자를 상담하는데 있어서 굉장히 많은 시간이 들어가는 거예요. 그래서 그럼 차라리 기존의 복지체계에서 심리상담을 하시는 분의 어떤 프로세스를 비교문으로 볼 수 있게끔 같이 내려왔으면 어떨까 그런 생각도 들고. 그리고 저희가 받은 자료들이 있어요. 연계기관은 뭐 마음심리는 이런 기관들이 있고, 또 주거, 진로는 이런 기관들이 있고 그런 것들이 있는데. 그니까 그런 기관을 소개하는 게 일단은 최우선인데 이제 일하는 사람 입장에서는 이거로 정말 끝내도 되는 것인가, 우리는 다른 상담이랑 다르게 종합상담이라는 건데 그냥 다른 데처럼 똑같이 기관 연계만 해주고 끝나면 안 되지 않나? A10

저희는 다회차가 아니라 한회차로 끝나기 때문에. 대신에 계속 말씀을 드리죠. 담당자가

끝나면 다음에 또 이런 고민들이 있으면 저희 항상 열려있으니까 신청해 달라 그렇게 안내를 해드리기는 하는데, 그런 연계기관들에 대해서. 일단 연계기관에 SYGC(서울시청년활동지원센터) 차원에서 만들어 주시는 것이기 때문에 되게 폭이 넓어요. (중략) 근데 이제 실무자가 판단하기에 그렇게 기관만 알려주면 이 사람들이 절대 만족하지 않을 것 같다. 그런 고민들을 하고 있어요 지금. 그래서 막 더 발품을 팔아서 다른 기관들 거 찾아서 알려주기도 하고. 근데 저는 이제, 일단 우리 역할은 기관을 알려주는 것이 끝이고 그 이후의 문제는 우리가 해결할 수가 없는 거다 계속 말씀은 드리고 있는데, 그럼 이 상담의 질은 누가 보장할 것인가 여기서 끝냈을 때. 이제 그런 걱정이 실무자들은 또 생기는 거죠. A10

A7은 교육훈련을 위한 해결책으로서 중간지원조직인 청년활동지원센터의 인력을 활용하는 것도 고려할 수 있다고 보았다. A11은 청년활동지원센터의 운영지원을 반겼다.

활동지원센터에서 성장한 팀장님 급 분들이 자치구의 센터장으로 가야한다고 생각하거든요. 파견이 되어야 한다. 지금은 광역조직이긴한데, 아무래도 내부에서 프로그램을 제공한 다라고 하는 기능에 많이 초점이 가있고, 그러다보니 밖으로 뻗어 나오는 것에 대한 것은 제가 보기엔 조직구성원들 간에 합의가 아직 높지는 않아 보여요. 그렇게 토론을 한 적도 없고, 또 자치구가 하나니까 그런 토론도 불가능 했겠죠? (중략) 파견을 보낼 수 없는 구조라 하더라도 제가 만약에 활동센터 내에 기능을 요구한다면 자치구를 조금 돌아다니면 어떨까... 탐방단? 매니징을 단순히 교육시키고 매뉴얼을 줘서 평가하는 것을 넘어서 수시로 행정을 돌아다니면서 봐주고, 이런 어떤 조금 능동적인... A7

6개월~1년 봐주어야 할 것 같아요. (중략) 그래서 저는 어떤 기능과 콘텐츠가 더 많이 필요하단기 보다는 활동지원센터가 지난 5년 가까이 축적해왔던 노하우와 내용과 본인들이 가지고 있는 것들을 밖으로 많이 퍼트려주는 기능이 되게 중요한 것 아닌가? A7

그래서 사실은 아까 말씀드렸던 것처럼 모니터링이나 감사나 지도점검 이런 것도 되게 중요한 게, 저희는 이번에 되게 지도점검 받으면서 청활지랑 새로운 청년지원팀의 모습을 보고 되게 기대감이 생겼어요. 정말 디테일한 것 까지 다 보시더라고요. 물론 그 과정에서 어떤 그 센터로 전달하는 내부의 어떤 의견 전달이 있었기 때문에 가능했던 거지만. A11

저희는 상담에 대한 전문성이 10개 카테고리에 대해서 상담을 해야 되는데 다 전문성을 가질 수가 없잖아요. 그러다 보니까 기관 연계를 필수적으로 할 수밖에 없는데 그럼 어느 기관을 어떻게 연결을 해야 되는가에 대한 게 사실 지금 자구책을 마련하고 있는 거지 공식적인 루트가 사실은 지금 없고. 그리고 그러면 우리는 상담을 하는 게 아니고 콜센터가 되는 게 아닌가라는 생각도 좀 들긴 해요. (중략) 이거는 저희가 그래서 만약에 상담을 1시간으로 정해놓고 하는데, 만약에 1시간이 넘어가면 어떻게 할거냐라는 되게 사소한 거부터 되

게 다양한 질문들이 생겨요. (중략) 막 내담자는 이제 막 감정이 북받쳐서 ‘울고 있는데 한 시간 됐으니까 끊을게요.’ 이렇게 또 할 수가 없잖아요. 근데 또 성과는 달성을 해야 되고 다음 상담 막 밀려있는데. A11

iv) 가용자원 확대

A8은 전문적 상담이 필요한 청년들을 위해 활용할 수 있는 가용 자원의 확대가 필요함을 언급했다.

서울시에 마음상담센터도 생기고 그런 것들이 일정할당량을 아예 청년센터나 이런 곳에 빼놔다가 이렇게 연계되어 오는 청년이 있으면 그 청년을 우선적으로 바로 연계해줄 수 있도록 하면, 그 한계가 좀 극복될 수 있을 거라고 생각을 해요. (중략) 그래서 아예 청년센터들이 어차피 취약한 청년들을 볼 수 있는 기회가 조금 더 많고, 각 지역에 퍼져있으니까 그냥 그 청년센터당 5명씩이라도 빼놔서 연계를 하면, 우선적으로 가능하다고 하면 발굴이 됐을 때 망설이지 않고 믿을만한 기관이니까 연계할 수 있을 것 같아요. A8

지역사회 자원 발굴은 자치구를 기반으로 하는 청년센터들에게 주어진 필수사업 영역이며, 탐색적 노력을 기울이고 있는 상황으로 보인다.

지역정보발굴은 사실 필수사업 안에 들어가 있기도 해요. 그래서 ○○에서 혹은 ○○, ○○에서 어떤 청년대상 무료나 혹은 유료 그런 것들을 진행하는 정보들을 저희도 찾아서 올리고 있고 그거 외에 저희가 작년부터 원래 했던 ○○에 있는 청년 공간, 단체들 모임이 있어서 그 안에서 관계망은 계속 맺고 있어요. 근데 그걸 앞으로 어떻게 활용해야 될지는 사실 구체적인 그림은 그리고 있지는 않고 사실 그런데는 평소에 다 포털에 올리고 각자 또 청년들망이 있기 때문에, 워낙 잘 알려져 있는 그런 것들 인거고. 저희가 상반기에 했던 거는 IT관련 교육 기관, 센터, 학원 같은 게 있어가지고 거기서 진행하는 어떤 무료 IT기술, 프로그램에 저희 ○○의 관심카테고리 취창업을 넣으신 분들하고 연결을 해줘가지고 그 분들이 거기 가서 교육을 듣게 하는 이런 것들을 좀 더 많이 해야 되지 않을까? A10

v) 홍보의 필요성과 어려움

청년 공간 및 청년 대상 프로그램을 2018년부터 운영해온 A8은 청년센터가 홍보를 어떻게 해 나갈 것인가에 대한 시사점을 제공한다.

2018년 2월에 저희가 개소를 했었는데요. (중략) 그래서 사실 ○○에 대한 인지가 그렇게 높은 상태는 아니었어요. 많이 있지 않다보니까. (중략) 그래서 연사 분들도 많이 알려지신 분들, ○○ 작가님이라든지. 그리고 ○○ 같은 웹툰 작가 이런 분들 모셔가지고 청년들한테 강연하고 그러면서 인지도를 높이는 노력을 했었고요. (중략) 청년들하고 접점을 많이 만들어야 되고 하니까 사실 있는 사람들에겐 온전히 맡겨놓을 수가 없어가지고 코워킹스페이스에 계속 나와 있고 청년들하고 직접 말도 걸어보고 그랬는데 생각보다 취약계층인 청년들이 많이 오는 거예요. A8

④ 서울시 청년정책 생태계 역할 세분화에 따른 청년허브, 무중력지대 정체성 재정립의 필요성

서울시 청년정책 생태계 내에서 발전경과에 따라 역할 세분화가 이뤄지면서 청년허브와 무중력지대의 정체성과 역할 재정립의 필요성이 제기되기도 했다. 청년허브의 공간지원기능, 프로그램, 커뮤니티 지원이 접근성 제고와 청년수당대상자 지원 등을 위해 무중력지대와 청년활동지원센터, 청년센터로 세분화되었기 때문이다. 공간기반 사업을 해 왔던 무중력지대 또한, 청년센터가 설립되면서 역할 중복의 문제가 발생한 것으로 보인다.

(청년)활동지원센터와 허브. 이것이 주는 혼선이 현장에서 상당히 커요. (중략) 청년허브는 청년조례나 기본조례나 청년과가 이미 만들어지기 전부터, 전국에서 청년정책을 선도했던 조직이었고, 그 이니셔티브가 조금 남아있어요 많이는 아니지만. 그러다보니 그 영향력이 적지 않고, 활동지원센터 이제 수당사업이 워낙 중요하다보니 그 영향력이 날이 갈수록 커지고 있는... (중략) 허브가 되게 처음에 이니셔티브를 쥐고 가다가 뒤로 갈수록 이제 수당과 같은 보편서비스가 커지면서 여기서 오는 어쩔 수 없는 경합국면이 현장의 생태계 안에서 약간의 갈등을 만들어내는 이런 측면에서 혼선이 있는 건데, (A7)

예를 들면 이제 사업적 교집합은 저희는 서울지역에 청년정책의 혁신성은 그걸 만들어오는 과정에 청년의 차례를 보장했다는 혁신성도 있지만 (중략) 청년들이 공간이라는 기반 안에서 자연스럽게 모이고, 연결되고, 관계를 만들어내고, 거기서 본인이 주도적으로 작당을 해볼 수 있게 하자라는. 주어진게 만드는 방식보다는 청년주도적인, 수요자 주도적인 정책으로 만들어 내려갔었던 것이 제가 생각했던 서울시청년정책의 혁신성 같은 거예요. 그게 거버넌스 원리기도하고, 공간원리기도 하고, 커뮤니티지원사업에 중점을 두었던 이유이기도 하거든요. 결과물은 알아서 낼 거다라는 개념으로 접근을 했고, 그게 허브가 처음 시작했던 청년커뮤니티 지원사업으로 시작을 했는데, 이게 지금은 무중력지대나 서울청년센터 모두가 하는 커뮤니티 지원사업으로 확산이 되는 거고 ... (A7)

시의회에서도 그런 문제가 나왔어요. 청년 놀자리 공간이 있는 거. 청년청 교류본부나 무중력지대, 청년센터, 허브 이렇게 있는데 이 역할이 도대체 뭐가 뭔지 모르겠다는 거예요. (A5)

⑤ 코로나19 상황에서 서울시 청년정책 전달체계가 봉착한 난관

코로나19는 청년정책 추진체계 뿐 아니라 청년정책 전달체계에도 난관으로 작용하고 있었다. 그러나 역설적으로 코로나19는 오프라인 기반의 보편적 청년정책 전달체계의 필요성을 드러내기도 했다.

대화를 하면서 이 사람도 제가 정보를 전달을 해주면 궁금한 게 더 생겨나잖아요. 그러면 그 참여하는 분이 무엇을 원하는지를 저희가 캐치를 하고 그 정보를 더 줄 수 있는데, 그냥 온라인으로는 질문에 대한 답변을 하면 끝이에요. 표정을 알 수도 없고, 부가적으로 저희가 대화를 이어나가기에도 한계가 있고. 그리고 심지어 이번에는 영상콘텐츠로 다 바뀌가지고 유튜브로 송출을 하고 이런 식으로 사업이 전환이 되면서 유튜브 누가 보는지 어떻게 알아요. 저희 직원들이 그냥 10번 보면 조회 수가 10번 찍히는 건데. 그래서 그게 너무 답답함이 있어요. 만나야 되는데 만나지 못하고, 그래서 이번에 영화제를 저희가 온오프라인 동시에 했거든요. 그래서 영화제에 청년정책 상담 부스를 설치할 하고 일대일 상담을 진행을 했는데, 그 때도 되게 관심을 많이 가져주셨어요. 참여하시는 분들이. A8

사실 현장에서 상담 또는 인테이크(Intake), 의뢰라고 표현되는 이용자의 유입은 사회정책의 관점에서 효과성이 드러나기가 쉽지 않은데, 이는 결국 ‘상담’을 제공하는 조직의 특성인 인간을 원재료로 한다는 점, 성과측정의 어려움의 문제에 원인이 있다. 따라서 청년정책 전달체계는 기존 전달체계의 성격을 띠면서도 동시에 그 경로성을 넘어서야 하는 과제를 가진다고 볼 수 있다. 상담을 통한 청년정책 전달의 효과성은 코로나 상황과 맞물리면서 더욱 잘 드러난다.

일대일 심리상담 연계를 하고. 사실 이렇게 되는 게 전 베스트라고 생각을 해요. 직접 오지 않으면 일일이 발굴하기 어려운 게 있고, 아무래도 상대적으로 청년들의 경우에는 취업프로그램에 진입장벽이 낮고 여러 가지고 깔려 있으니까 그런 곳에 온 청년들 중에 취약성이 딱 발견이 되면 그렇게 저희한테 바로 연계를 해주시면 저희가 해줄 수 있는 게 생기고 즉각적으로 지원을 할 수가 있고. 그리고 ○○톡 메시지 같은 경우에도 죽고 싶다는 문자 메시지를 최근에 저희한테 보내온 케이스도 있고. 확실히 코로나 이후에 그런 식으로 우울감이 높아져가지고 취업도 너무 어려워지고. 원래도 문제가 있었는데 그 문제가 고립성 되고

내몰려있다보니까 더 심해지고 이러면서 좀 나타나는. A8

무조건적인 온라인 전환은 해서는 안 됐다고 점점 확신이 생기고 있는 부분이 저는 공간도 너무 열고 싶었어요. 왜냐하면 이 공간이 없으니까 자꾸 카페나 이런데 가서 더 방역에 취약한 곳으로 사람들이 밀려나게 되잖아요. 그리고 소득수준으로 취약한 사람들은 카페도 갈 수가 없으니까. 그래서 저희도 문 닫고 있는 와중에 되게 많이 찾아왔었어요. ‘도서관도 닫고 이런데 그럼 나는 어디 가서 공부하라는 거냐?’ 진짜 이렇게 말씀을 하시더라고요. 그리고 청년센터는 사람을 한두 명이라도 더 늘려서 자꾸 밖으로 나갈 수 있도록 해줘야 될 것 같아요. A8

라. ‘서울시’ 청년정책 추진·전달체계를 넘어

인터뷰 참가자들은 ‘서울’에 한정된 청년정책 추진체계와 전달체계를 넘어, 청년을 대상으로 하는 정책 추진체계와 전달체계의 필요성에 대해서도 의견을 개진하였다. A3은 청년 전달체계의 필요성에 대해 문제를 개인화 하지 않고 연대화하는 방식으로 해결하도록 하며, 청년거버넌스에서의 참여는 사회문제를 구조 속에서 파악하도록 함을 강조했다.

주변의 여러 가지 문제들에 대해서 개인이 스스로 노력하는 것으로, 구조적으로 풀려나가고 있으니 환경문제는 우리가 다같이 연대해서 해결해야하는 문제로 받아들여지기보다. “내가 좀 더 돈 많이 벌어서 에어컨 빵빵한 곳에서 있을 거야” 라고 귀결되는 것 같은 느낌 인거죠. 내가 앞으로 어떻게 살아가야하는지가 더 중요한 거지, 내 환경이 어떻게 바뀌어야 한다는지가 중요하지 않는 쪽으로 가고, 이것이 주류를 형성하는 느낌이에요. 근데 웃긴 것은 이게 주류의 의견처럼 이야기가 되어지지만 전체를 놓고 보면 절대 주류가 아닌 거예요. 청정넷에 참여하는 사람들은 그 다수가 여론에 막혀서 안보이던 것들을 보이게 하는 하나의 틀 같아요. A3

A1은 현재의 청년정책 추진·전달체계 구축의 움직임에 대해 지역별 차이가 있을 수밖에 없으며, 어떻게 구축할 것인지는 지역에서 결정해야 하는 문제임을 강조했다.

지금 17개 광역시도가 민간위탁만 있는 건 또 아니에요. 예를 들어서, 경남은 지금 공공위탁을 하고 있고. 근데 경남도 바뀔 수도 있겠죠. 근데 문제는 그거를 공공으로 하든 민간으로 하든, 지금 경남은 얘기를 들어보면 더 문제가 동서남북의 포스터를 다 따로 만들어야 된다. 그러면 거기엔 센터가 4개를 만들 수도 있는 거예요. 근데 그것에 대한 판단은 거기서 해야 되는 거죠. 그렇게 해서 가되, 방법은 중앙정부도 집행체계를 깔아야 되기 때문에. A1

A4는 현재 존재하는 타 전달체계와 대상중심의 전달체계를 연계시킬 수 있는 아이디어를 제안하기도 했으며, A7은 청년정책 전달체계의 지향은 적어도 정책의 존재를 몰라서 자격이 됨에도 불구하고 그 권리를 누리지 못하게 하는 일을 없게 하는데 있음을, 그리고 중앙과 지자체의 역할은 재원의 제공과 서비스의 제공으로 구분되어야 함을 말했다.

예를 들어 고용복지플러스센터가 지역의 공무원이 거기 센터에 나와 있긴 하잖아요. 근데 이게 활성화가 안 되긴 안 되더라고요. 그 사람이 그 업무를 연결할 수 있긴 한데... 그냥 단순하게하면 예를 들어 구할금 대상자 구할금 6개월 받고 1년 지난 대상자 이런 내용을 받아서 서울시가 도의 사업의 하나로 런칭을 하는 거예요. 연계사업으로. 이미 서울시에선 이미 받은 사람에겐 무엇을 해준다. A4

제대로된 브랜딩을 해서 청년정책을 하면 그것을 원하는 모든 사람한테 어떻게든 이게 전달될 수 있게. 서울과 중앙과 기초가 한마음으로 뿌려서 가담을 수 있으면 좋겠다고하는... 엄청난 욕심이죠. 그게 핵심은 브랜딩일 것 같아요. 청년들에게 이미지가 중요하니. 두 번째는 그리고 세 번째는 중앙정부가 어찌되었든 돈을 많이 뿌리고, 우리가 맨날 했던 이야기가 지방정부가 서비스를 제공해서 매칭하는 형식으로 가면 좋겠다. 그럴려면 중앙정부가 규모화를 많이 해야 되겠죠. 구할금도 십몇만원하던거 이삼십만원하고 그중에 이제 서울시 청년들이 오면 정보제공해주고, 우리가 서비스를 제공하는 방식으로 될 것 같은데, 그게 그렇게 잘 안되나 봐요. 쉽지않나 봐요. 그래서 각자가 하고 있는데, 그런 방향이면 참 좋겠다. A7

또한 A7의 청년정책의 설계는 궁극적으로 필요한 사람이 적시에 지원받을 수 있는 방향으로 설계될 필요가 있다고 설명했다.

근데 뭐가되었든 중앙과 지방정부사업들이 상시 모집할 수 있는 사업들... 결국 전달체계가 결국 만들어지려면 상시 모집할 수 있는 사업이 많아야 하는 거잖아요? 그래서 그런 사업들이 많이 만들어지면 좋겠는데, 이거는 행정적으로 어떻게 실무를 떨어야할지는 잘 모르겠는데. 그것은 중앙, 지방이 같이 힘을 합쳐서하면 좋겠다... 이런 고민도 있고. A7

3. 소결

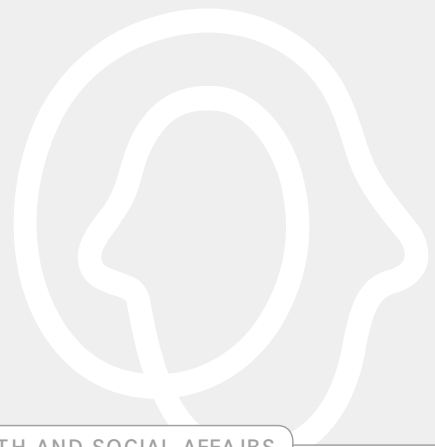
2장에서는 서울시 청년정책의 추진체계와 전달체계의 개요파악과 주요 이해관계자

인터뷰를 통해 서울시 청년정책 추진체계와 전달체계 개선 방안의 실마리를 찾고자 하였다. 서울시 청년정책은 2011년 10월 서울시장 보궐선거 이후부터 청년기본조례 제정 이전까지 ‘형성기’의 시기를 거쳤다. 이 시기에 서울시는 청년정책의 범주를 최초로 구획하였고, 행정 내 청년 유관 부서를 신설하였으며, 혁신적 청년정책 발굴과 수행을 위해 청년허브를 신설, 청년정책네트워크 활동을 시작했다. 2014년부터 2018년까지는 서울시 청년정책의 ‘제도화기’라 볼 수 있다. 전국 최초 청년기본조례 제정과 더불어 청년종합지원계획인 서울형 청년보장을 발표하는 등 아이디어 수준의 청년 사업이 본격적으로 제도로 편입시켜 실행된 것이다. 2018년부터 현재까지는 서울시 청년정책의 ‘발전기’로 명명할 수 있다. 서울시의 청년정책의 틀과 내용이 전국적으로 확장되면서 청년기본법을 제정하는 데 일부 기여한 것으로 보인다. 뿐만 아니라 ‘발전기’에는 청년자치정부가 출범했고, 청년 당사자의 예산 집행권이 더욱 강화되었으며, 자치구마다 청년센터를 설치하여 정책의 전달체계를 구성하는 등의 노력이 기울여졌다.

주요 이해관계자 인터뷰를 통해 드러난 서울시 청년정책 추진·전달체계의 의의와 이슈는 아래와 같다. 청년 당사자가 정책형성과정에 직접 참여하는 구조가 있었으며, 이 과정에서 만들어진 정책들이 청년청이라는 행정 전담 조직을 통해 실현될 수 있었다는 점, 정책을 실현할 수 있는 도구로서 청년자율예산제를 도입하고 운영했다는 점은 서울시 청년정책 추진체계가 가지는 가장 큰 의미라 할 수 있다. 특히 인터뷰 참여자들은 추진체계의 발전과정에서 청년을 대상으로 한 정책 뿐 아니라 시대적 과제를 민감하게 먼저 인식하여 미래를 준비하는 정책을 만들 수 있는 제도적 체계를 만들었다는 점에 의미를 두었다. 그러나 인터뷰 참여자들은 서울시를 둘러싼 대외환경의 변화에 따라 청년자치정부라는 체계 자체의 지속가능성에 대한 상이한 시각을 가지고 있었으며, 성과를 지속하기 위해서는 행정조직 내 청년청의 조직 재편은 피할 수 없는 과제임을 인식하고 있었다. 한편, 코로나 19 상황에서 서울시가 갖고 있던 가장 큰 강점인 ‘당사자의 직접 참여’를 어떻게 풀 것인가도 과제로 남아 있음을 발견했다.

청년정책 전달체계(청년활동지원센터, 청년센터)는 사람 중심의 연결 지향이 가장 강점으로 나타났다. 청년 매니저(자치구 청년센터에서 근무하는 직원) 또한 또래의 청년 당사자로서 초기 상담의 내담자로 만나게 되는 청년이 처한 어려움을 적극 공감하고, 당사자의 감각으로 다양한 서비스를 연결하거나 또는 서비스를 새롭게 만드는 것을 모색하기도 하였다. 인터뷰 참여자들은 청년정책에서 전달체계의 개념은 여전히 모

호하지만, 청년이 찾아올 수 있는 공간과 환대하는 믿을만한 사람이 있다는 점을 넘어 청년들의 삶에 보다 가까이에서 보다 적극적으로 기능할 수 있다는 것을 확인하고 있었다. 단, 전달체계에 대한 이해 정도가 서로 다르고, 기능과 역할이 불분명해서 발생하는 혼선이 있음을 언급했다. 자치구 청년센터에서 급여를 제공하는 것인지, 당사자의 사회참여를 제고하는 것인지에 대한 혼선이 있음을 언급했으며, 콘텐츠가 취약한 점도 아쉬움으로 꼽았다. 광역 센터와 지역 센터 간의 역할 구분이 모호한 점을 비롯하여 자치구 청년센터 운영을 위한 지원(운영지침 명확화, 정보접근의 권한 필요성과 관리의 문제, 교육훈련에 대한 욕구, 가용자원의 확대, 홍보의 필요성과 어려움)이 보다 강화될 필요가 있음을 이야기하기도 했다. 또 인터뷰 과정에서 청년정책 생태계 역할 세분화에 따른 청년허브, 무중력지대 정체성 재정립에 대한 필요성도 대두되었다.



제3장

국내외 정책 추진체계 및 전달체계 사례

제1절 국내 정책 추진체계 및 전달체계 사례

(대구, 광주 청년정책, 서울시 50+, 서울시 주거복지전달체계)

제2절 국외 청년정책 추진체계 및 전달체계 사례

(일본, EU, 프랑스, 핀란드)

제3장

국내외 정책 추진체계 및 전달체계 사례

제1절 국내 정책 추진체계 및 전달체계 사례

1. 대구, 광주 청년정책 추진체계 및 전달체계

가. 대구, 광주 청년정책 개관

청년정책 추진체계와 전달체계의 국내 사례로는 광주광역시(이하 ‘광주’)와 대구광역시(이하 ‘대구’)를 선정하였다. 이들 지역은 서울시와 마찬가지로 2015년 청년기본조례를 제정하고, 5개년 계획에 의거하여 청년정책을 추진해 온 지자체로 서울시와 함께 지역 청년정책을 선도하는 지역으로 꼽을 수 있다. 이들 지역 청년센터의 사업 내용도 서울시와 유사하게 상담사업, 진로탐색 및 일 경험 지원, 커뮤니티와 네트워크 형성 지원 사업을 위주로 구성되어 있다. 광주와 대구는 현재 서울시와 마찬가지로 지난 5년 간의 사업 성과에 대한 점검을 바탕으로 향후 5년 간의 제2기 청년정책 로드맵을 준비하고 있으며, 그 과정에서 추진체계와 전달체계에 대한 고민도 함께 하고 있다.

이에 따라 광주와 대구의 청년정책 추진체계와 전달체계를 검토해보고, 서울시 청년정책 추진체계와 전달체계 구상에 시사점을 제시해보고자 한다. 최근 광주, 대구, 서울의 청년활동지원사업과 전달체계에 대한 평가 연구가 수행되어 세 지역의 사업과 전달체계의 특성을 비교를 통해 살펴볼 수 있다(김문길 외, 2020. 발간예정). 따라서 이 절에서는 동 연구에서 정리해 놓은 두 지역의 전달체계 현황을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 두 지역 청년기본조례 중심의 청년정책 개관, 청년정책 발전과정, 청년정책 추진체계와 전달체계, 그리고 시사점 도출의 순으로 기술할 것이다.

서울특별시와 마찬가지로 광주와 대구도 각각 청년기본조례 제정에 따라 본격적인 청년정책을 시행해오고 있다. 광주의 경우 2015년 12월 28일 ‘광주광역시 청년정책 기본 조례’를, 대구도 2015년 12월 30일 ‘대구시 청년기본조례’를 각각 제정, 시행하였다. 2015년 1월 2일에 제정된 ‘서울특별시 청년 기본 조례’에 이어서 두 지자체가

청년기본조례를 제정함으로써 서울시와 더불어 지역 청년정책을 선도해오고 있다 할 수 있다. 광주시 조례는 청년의 사회참여 보장, 청년을 위한 정책 개발, 청년의 자립 기반 형성 등 청년의 권익 증진과 지역사회 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있으며(광주광역시 청년정책 기본 조례 제1조), 대구시 조례는 「청년기본법」에 따라 청년의 능동적인 사회참여 기회 보장, 자립 기반 마련에 필요한 사항을 규정하여 청년의 권익 증진과 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다(대구광역시 청년기본조례 제1조). 청년의 사회참여 기회 보장과 권익 증진이 공통적인 핵심 목적이라 할 수 있다. 서울시의 청년기본조례와 동일한 목적을 표방하고 있다.

기본조례에는 기본계획 및 시행계획 수립과 시행, 청년정책조정위원회 설치와 운영, 청년위원회(청년정책네트워크), 청년센터의 설치와 운영, 참여 확대, 그리고 권익 증진(능력개발, 고용확대, 주거안정(대구), 건강증진(광주), 생활안정, 문화 활성화, 권리보호 등)에 관한 사항이 공통적으로 명시되어 있다. 역시 서울시의 기본조례와 비슷한 구성을 갖추고 있다.

지역별로 청년정책 추진 경과를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 광주의 경우 추진체계 및 전달체계를 중심으로 우선 살펴보면, 2015년 3월에 제1기 광주광역시 청년위원회가 출범하였고, 같은 해 광주시에 청년정책 전담부서(청년인재육성과)가 설치되었으며, 역시 같은 해 6월에 청년센터(광주청년센터the숲)가 개관하였다. 이로써 광주시 청년정책 추진체계를 구성하는 3대 주체가 갖추어졌다. 시의 청년 전담부서가 종합계획을 수립하고, 이를 위한 행정적, 재정적 지원을 담당하며, 청년센터는 중간지원조직으로 정책형성과 청년활동 전반을 지원하는 역할을 담당하고, 청년위원회는 파트너십 기구로서 청년과의 소통과 정책 제안 기구의 역할을 담당하게 되었다. 그리고 같은 해 청년종합실태조사를 실시하였는데, 광주 거주 청년 1,206명을 대상으로 한 조사로서 이는 지역에서 최초로 실시된 청년실태조사로서의 의미가 있다. 이 조사는 향후 마련될 광주시 제1기 청년정책 기본계획의 기초자료로 활용되기도 하였다. 2016년 7월에는 광주 청년정책네트워크가 출범하였고, 같은 해 초에는 청년정책 기본계획이 발표되었다. 2017년부터 2021년까지 5개년 간 시행될 구체적인 청년정책이 제안되었다(광주광역시, 2017).

대구의 경우는 청년기본조례가 제정되던 2015년과 그 이듬해인 2016년까지를 태동기로 볼 수 있다. 2015년 2월에 청년위원회가 전국 최초로 구성되었고, 같은 해 12

월에 청년기본조례(제4805호)가 제정되었다. 이듬해 2월에 ‘대구시 청년정책 TF’가 구성되고, 7월에 ‘대구광역시 청년센터’가 개소하면서 본격적인 청년정책을 시행하게 되었다. 같은 해 9월에는 임기 2년의 ‘청년정책위원회’가 구성되어 청년정책 기본계획 및 시행계획의 수립, 변경, 추진실적 점검, 평가, 관련 사업 조정 및 협력에 걸친 역할을 수행하게 되었다. 2017년부터 2018년까지는 정착기로 2017년 1월 대구광역시청 조직으로 시민행복교육국에 3개 팀으로 구성된 ‘청년정책과’를 신설하여 행정적으로 전담조직을 구성하였고, 같은 달에 「청년정책 기본계획-2020 청년희망대구」를 발표하였다. 2018년 5월에는 ‘민·청·관 협업 TF’를 구성하여 민간과 청년당사자, 그리고 행정조직 간의 협업체계를 구축하였다. 같은 해 9월에는 ‘대구형 청년보장제’를 발표함으로써, 청년의 삶의 변화와 사회적 변화를 종합적으로 고려한 청년계층별 맞춤형 종합정책을 수립하게 된다. 2019년부터 2020년까지는 확산기로서, 2019년 3월에 청년 거버넌스인 ‘청년정책네트워크’를 발족하였고, 같은 해 12월에는 ‘청년희망공동체 대구’ 선포식을 개최하였다. 그리고 2020년 초에 제정되고 시행된 중앙정부의 「청년기본법」에 맞추어 10월에 청년기본조례 전부개정이 이루어졌다.

나. 대구, 광주 청년정책 추진체계

청년정책 추진체계는 크게 지방자치단체의 행정 전담조직, 심의기구, 참여기구, 전달체계(중간지원조직)로 구분할 수 있다. 광주와 대구 모두 4개의 추진체계를 모두 갖추고 있으며 그 명칭과 규모는 아래 표와 같다. 이하에서는 지역별로 세부적인 사항을 소개한다. 전달체계는 다음 세절에서 별도로 다룬다.

〈표 3-1-1〉 광주, 대구의 청년정책 추진체계 구성

구분	전담부서	심의기구	참여기구	전달체계
광주	행정부시장 / 청년정책관 (12명)	청년정책위원회 (25명)	광주청년위원회 (50명)	광주청년센터 (18명)
대구	경제부시장 / 일자리투자국 / 청년정책과(30명)	청년정책조정위원회 (25명)	청년정책네트워크 (100명)	대구광역시청년센터 (14명)

광주의 경우 행정조직으로 행정부시장 직속으로 청년정책관을 두고 있다. 2020년 하반기까지는 여성가족국 내 청년청소년과에서 담당함으로써 행정조직 상으로는 청년정책이 여성가족 정책의 범주에 포함되어 있는 모양새를 갖추고 있었다. 그리고 담당과의 정책대상으로 청년과 청소년이 한데 묶여 있는 체계였다. 일자리와 관련한 사업은 일자리정책관이 별도로 관장하는 구조였다. 그러나 2020년 11월 조직개편을 통해 행정부시장 산하에 별도의 조직으로 분리되었고 그 규모도 확대되었다. “청년의 자립과 성장을 지원하고 지역정착을 유도하기 위해 종합적·체계적 청년정책을 총괄하는 ‘청년정책관’을 신설”(광주광역시, 2020)한 것이다. 청년 일자리 창출, 창업, 주거, 생활지원, 문화 등의 정책영역을 연계하여 정책수립과 시행을 전담하게 되었다. 이는 중앙정부의 청년정책 거버넌스가 국무조정실을 중심으로 짜여져 있는 것과 궤를 같이한 조치로 풀이된다. 조직 내에 별도의 팀 구분은 없지만 청년정책 업무 총괄, 청년지원 업무 총괄, 청년일자리 업무 총괄 담당이 정해져 있어 전담조직 내에서 영역별 체계를 갖추고 있는 것으로 볼 수 있다. 총 12명의 인원으로 구성되어 있다.

심의기구로는 기본조례 제8조에 의거하여 ‘청년정책위원회’를 두고 있다. 기본계획과 시행계획의 수립 및 변경, 시행계획의 연도별 추진 실적 점검 및 평가, 청년위원회에서 회의에 부치는 사항, 그리고 그 밖에 청년정책에 관하여 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의·의결하는 기능을 수행한다. 25명 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있고, 시장과 위촉 위원 중 호선을 통해 위원장을 정하도록 되어 있다(조례 제8조).

참여기구로는 소통과 정책제안을 위한 기구인 청년위원회를 두고 있다. 청년의 참여를 보장하고 청년 의견을 시정에 반영하기 위하여 각 분야를 대표하는 청년들로 구성하게 되어 있다(조례 제9조). 청년위원회는 청년위원회 운영계획 수립 및 시행, 청년 의견수렴 및 정책 제안, 청년문제 발굴·조사·개선 방안 모색, 청년정책에 대한 의견 제시 및 참여, 국내외 청년단체·협의체와의 협력 및 교류 등의 역할을 수행한다. 50명 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있고, 임기 1년(1년 연임 가능)의 위원장은 위원들 중 호선을 통해 정하게 되어 있다.

추진체계에는 포함하지 않았지만 광주시의회에는 청년발전 특별위원회를 두고 있어 청년정책 전반에 관한 사항을 다룬다. 총 7명의 의원으로 구성되어 있고 2020년 11월 까지 총 4차례의 회의를 개최하였다.

대구의 경우는 경제부시장 직속의 일자리투자국의 청년정책과가 전담부서로서의 기

능을 수행하고 있다. 청년정책팀, 청년활동팀, 청년진로팀, 청년생활팀의 4개 팀으로 구성되어 있는 총 30명의 조직이다. 2017년에 청년정책과장을 개방형 직위로 임용하여 지금까지 청년정책 총괄업무를 담당하고 있다. 이는 서울시가 청년청장을 개방형 직위로 임용하여 청년정책에 대한 이해를 바탕으로 한 전문성과 정책의 일관성을 도모하고 있는 것과 비슷한 상황으로 볼 수 있다.

심의기구로 대구는 서울, 광주와 마찬가지로 청년정책조정위원회를 두고 있다. 2020년 조례 전부개정을 통해 명칭을 ‘청년정책심의위원회’에서 ‘청년정책조정위원회’로 변경하였다. 「청년기본법」과 궤를 맞추기 위하여 개정된 조례(제9조)에 따라 청년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하는 역할을 부여하고 있다. 위원회의 주요 심의·조정 대상은 전술한 광주와 크게 다르지 않다. 기본계획 및 시행계획의 수립 및 변경, 시행계획의 연도별 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항은 광주와 동일하다. 청년정책 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력, 위원회의 범위와 청년 위촉 비율에 관한 사항을 다루도록 한 것은 광주와 차이가 있다. 위원회의 구성과 운영에 관해서는 별도의 조항(제10조)에서 규정하고 있는데, 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 20명 내외로 구성하도록 되어 있다. 호선에 의해 위원장을 결정하는 광주와 달리 대구는 시장이 위원장이 되고, 부위원장을 위촉 위원 중에서 호선으로 정하게 되어있다.

참여기구인 청년정책네트워크는 청년의 사회문제를 청년이 자발적으로 진단하고 해결방안을 모색하기 위한 정책제안 모임인 ‘청년ON’을 전신으로 한다. 시정에 청년의 소통과 참여를 확대하고 청년의 의견을 반영하는 것을 목적으로 구성되며(조례 제11조), 청년의견 수렴 및 정책 제안, 청년정책에 대한 의견제시 및 참여, 국내외 청년단체·협의체와의 협력과 교류, 그리고 그 밖에 청년의 소통과 참여를 확대하기 위해 필요한 사항과 관련되는 기능을 수행하고 있다. 규모는 조례에 규정되어 있지는 않지만 전신인 ‘청년ON’이 100명의 청년으로 구성해오던 것을 그대로 유지하고 있다.

광주광역시 의회에 청년정책 관련 특별위원회가 있는 것과 달리 대구광역시 의회에는 별도의 위원회가 구성되어 있지는 않다.

다. 대구, 광주 청년정책 전달체계

두 지역의 전달체계는 서울시청년활동지원센터와 유사한 기능을 수행하고 있는 광

주청년센터와 대구광역시청년센터(이하 ‘대구청년센터’)를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 연혁

두 청년센터의 연혁은 아래 표에 간략히 정리되어 있다. 광주는 서울과 대구보다 이른 2015년 6월에 센터를 개관하였고, 2018년 1월에 새로운 위탁기관이 선정되어 지금에 이르고 있다. 대구는 2016년 4월에 청년센터를 개관하였고, 같은 해 7월에 청년활동지원 기관인 ‘활동그레’를 개소하고, 기존 3개 센터(청년센터, 사회적경제지원센터, 시민공익활동지원센터)의 공간을 통합한 ‘혁신공간 바람’을 개소하였다. 2019년 4월에는 청년활력공간인 ‘다운나그레’를 개소하고, 이어서 6월에 청년성장지원 기관으로 ‘공감그레’를 개소하였다.

〈표 3-1-2〉 광주, 대구 청년센터 연혁

구분	연혁
광주청년센터	2015년 6월 광주청년센터 개관 2017년 12월 교육문화공동체 결 위탁 계약 종료 2018년 1월 (사)지역공공정책플랫폼 광주로 위탁 계약 체결
대구광역시청년센터	2016년 4월 (사)대구사회연구소 위탁 계약 체결 2016년 7월 활동그레(1센터) 개소 2019년 4월 다운나그레(청년활력 공간) 개소 2019년 6월 공감그레(2센터) 개소

자료: 한국보건사회연구원. (2020). 지역청년센터 종사자 간담회 결과; 김문길 외(2020), p.149.

2) 설립 근거와 업무 범위

두 지역 청년센터의 설립 근거와 업무 범위는 아래 표와 같이 요약할 수 있다. 먼저, 설립근거를 살펴보면, 광주의 경우는 조례 10조에서 청년정책의 발굴·연구·추진을 위해 청년센터를 설치하고 운영하도록 규정하고 있다(1항). 그리고 청년센터를 민간에 위탁해서 운영할 수 있도록 규정하고 있다(3항). 대구도 역시 설치와 운영에 관한 사항이 조례에 규정되어 있는데, 광주와 달리 설치와 운영이 임의규정이라는 점은 특징적이다. 조례 제12조에서 청년센터를 설치하고 운영할 수 있음을 명시(1항)하고 있고, 전문적이고 효율적인 운영을 위하여 민간에 위탁해서 운영할 수 있도록 규정(2항)하고

있다.

청년센터의 업무범위를 규정하고 있는 두 지역의 기본조례를 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 광주광역시 조례 제10조 2항에 따르면 1)청년센터 운영계획의 수립과 시행, 2)청년의 참여 확대를 위한 청년활동 지원과 민관 협력 활성화, 3)청년의 능력개발과 인재 양성을 위한 교육 실행 및 지원, 4)청년의 자립 성장과 권익 보호를 위한 지원, 5)국내외 청년 네트워크 구축 및 교류 활동, 6)그 밖에 청년정책 추진에 필요한 사업을 업무범위로 하고 있다. 그리고 청년센터 사업과 유사하거나 관련이 있는 사업이나 업무를 청년센터에 위탁하여 수행하게 할 수 있도록 하고 있다(제5항). 대구광역시 조례 제12조에서 광주와 동일한 업무범위를 규정하고 있다. 그리고 역시 광주와 마찬가지로 청년센터 기능과 유사하거나 관련 있는 사업을 청년센터에 위탁하여 수행하게 할 수 있도록 규정하고 있다(제3항).

이들 업무범위는 서울시 조례와 차이를 보인다. 광주와 대구가 청년센터의 업무범위를 비교적 광의로 규정한 것과 달리 서울은 ‘구직활동’, ‘진로모색’, ‘심리적 안정’, ‘자립지원’ 등과 같은 구체적인 사업 내용을 적시하고 있기 때문이다. 그리고 광주와 대구의 업무범위에는 없는 ‘자치구별 서울청년센터 지원·교육·평가’가 포함되어 있어 차이를 보인다. 광주와 대구도 서울과 마찬가지로 광역단위 청년센터로서의 위상을 가지고 있지만 조례상에서 그와 같은 역할을 규정하지 않는 것과 달리 서울은 광역센터로서의 위상과 역할을 조례에서 규정하고 있다. 서울의 자치구별 청년센터 설치를 추진하고 있는 근거를 제시하고 있는 것이다. 이들 두 지역과 서울의 또 다른 차이점은 광주의 제10조 5항과 대구의 제12조 3항이 규정하고 있는 것과 같이 센터 고유의 사업 이외에도 필요한 경우 시가 청년센터에 사업을 위탁할 수 있도록 한 것이다. 이는 지역별로 청년센터의 위상에 차이가 있음을 보여주는 대목이다. 서울이 청년센터의 고유사업을 중심으로 위상을 세우고 있는 것과 달리 광주와 대구는 보다 포괄적인 사업영역을 규정하고 있는 것이다. 이 같은 차이점에 대해서는 이 세절의 말미에서 별도로 다루기로 한다.

〈표 3-1-3〉 광주, 대구 청년센터 설립 근거 및 업무 범위

구분	광주청년센터	대구광역시청년센터
설치·운영	제10조제1항에서 청년정책의 발굴·연구·추진을 위해 청년센터 설치 및 운영함을 명시 제10조제3항에서 「광주광역시 사무의 민간위탁 조례」에 따라 청년센터 민간위탁 운영 가능함을 명시	제12조제1항에서 청년정책 추진을 위해 청년센터 설치 및 운영함을 명시 제12조제2항에서 청년센터 민간위탁 운영 가능함을 명시
업무범위	제10조제2항 1. 청년센터 운영계획의 수립 및 시행 2. 청년의 참여 확대를 위한 청년활동 지원 및 민관 협력 활성화 3. 청년의 능력 개발과 인재 양성을 위한 교육 실행 및 지원 4. 청년의 자립 성장과 권익 보호를 위한 지원 5. 국내외 청년 네트워크 구축 및 교류 활동 6. 그 밖에 청년정책 추진에 필요한 사업 제10조제5항 ⑤ 시장은 청년센터에서 수행하는 사업과 유사하거나 관련이 있는 사업 또는 업무를 청년센터에 위탁하여 함께 수행하게 할 수 있다.	제12조제1항 1. 청년센터 운영계획의 수립 및 시행 2. 청년의 참여 확대를 위한 청년활동 지원 및 민관협력 활성화 3. 청년의 능력 개발 및 인재 육성을 위한 교육 실행·지원 4. 청년의 자립 성장과 권익보호를 위한 지원 5. 국내외 청년 네트워크 구축 및 교류활동 6. 그 밖에 청년정책에 관하여 필요하다고 인정되는 사업 제12조제3항 ③ 시장은 청년정책의 효율적인 추진을 위하여 청년센터 기능과 유사하거나 관련이 있는 사업을 청년센터에 위탁하여 함께 수행하게 할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터. 대구광역시 청년 기본 조례(대구광역시조례 제5472호); 국가법령정보센터. 광주광역시 청년정책 기본 조례(광주광역시조례 제5358호); 김문길 외(2020), p.150.

3) 위·수탁 구조

광주와 대구의 청년센터는 서울과 마찬가지로 시에서 민간위탁으로 운영하고 있다. 광주의 경우 2018년에 위탁기관이 한 차례 교체된 이력이 있고, 대구는 서울과 마찬가지로 2016년부터 동일한 기관이 위탁을 받아 사무를 수행해오고 있다. 위수탁 기간은 광주가 2년으로 3년인 대구와 서울보다 짧다. 세부적인 내용은 아래 표와 같다.

〈표 3-1-4〉 광주, 대구 청년센터 위탁 방식

광주청년센터	대구광역시청년센터
<ul style="list-style-type: none"> 광주청년센터 운영에 관한 사무 민간위탁 위수탁 기간: 2년 수탁법인: 사단법인 지역공공정책플랫폼 광주로 	<ul style="list-style-type: none"> 대구청년센터 운영에 관한 사무 민간위탁 위수탁 기간: 3년 수탁법인: 사단법인 대구사회연구소

자료: 한국보건사회연구원. (2020). 지역청년센터 종사자 간담회 결과. 김문길 외(2020), p.152.

아래 표에서 보듯이 17개 광역시도 중 고용노동부 청년센터가 아닌 조례에 의거하여 자체적으로 설치한 청년센터는 9개소다. 이 중 서울, 대구, 광주, 울산, 전남, 전북, 제주의 7개 지역이 민간위탁으로 운영하고 있다. 부산은 다른 기관에 위탁하지 않고 직접 운영하는 독특한 운영방식을 취하고 있다. 참고로 2021년 2월에 기본조례에 의거한 수탁기관으로서 청년센터가 개소될 예정이다. 세종과 경남은 공공위탁으로 운영하고 있다. 세종은 세종시사회서비스원에서, 경남은 경남연구원²⁾에서 각각 수탁 받아 운영하고 있다. 민간위탁에 관한 선행연구들은 공공기관도 민간 수탁기관으로 분류³⁾하고 있는데(권해수 외, 2006, p.11; 김정해, 2015, p.16) 이 연구에서는 행정과의 관계에 있어서의 순수 민간단체와 산하 공공기관 등과 차이가 존재한다는 점에서 공공기관이 수탁하는 경우는 공공위탁으로 구분하였다. 인천, 대전, 경기, 강원, 충북, 충남, 경북의 7개 지역은 자치단체의 청년센터가 아직 설치되지 않은 지역이다. 서울, 부산, 인천, 대전, 충북, 경남의 6개 지역에는 고용노동부가 공모를 통해 운영하고 있는 오프라인 청년센터가 설치되어 있으며, 이들 대부분은 민간위탁 방식으로 운영되고 있다.

지역 청년정책의 추진 및 전달체계에 있어서 중간지원조직의 역할을 담당하고 있는 청년센터와 별도로 고용노동부에서 오프라인 청년센터 사업을 운영하고 있다. 2018년 군산과 통영에서의 시범사업 거쳐 2019년 1월부터 공모를 통해 3월부터 전국적으로 16개 청년센터가 선정되어 운영되고 있다. 이 중 광역단위의 청년센터는 서울(무종력지대 양천), 인천(유유기지), 대전(청춘너나들이), 부산(청년두드림센터), 충청북도(충북청년희망센터), 경상남도(청년일자리플랫폼)의 네 곳이며, 나머지 12개소는 기초단위에 설치되어 있다.

이로써 자체적인 청년센터와 고용노동부 청년센터가 모두 없는 지역은 경기, 강원, 충남, 경북의 4개 지역이다. 다만, 경기도의 경우 별도의 청년센터는 존재하지 않지만 지역의 대표적인 청년정책인 청년기본소득을 비롯한 주요 일자리정책의 전달체계 역할을 경기도일자리재단이 담당하고 있다.

2) 경남 청년센터의 역할을 하는 조직은 경남연구원 경제산업연구실 소속의 '경남청년정책이니셔티브'로 확인된다. 여기서 청년층 창업 및 일자리 창출, 일자리 플랫폼 구축 민 관리·운영, 네트워킹 및 커뮤니티 활동 지원, 진로설계교육 및 취·창업 컨설팅, 청년센터 운영 및 정책 수립·네트워크 운영, 청년지원사업 및 구직카드사업 운영 등의 업무를 수행하고 있다(경남연구원 홈페이지).

3) 세종특별자치시 청년기본조례 제20조에 따르면 청년센터를 민간에 위탁하여 운영할 수 있도록 되어 있어, 이들 연구에서 분류하는 것과 같이 세종시사회서비스원도 민간으로 분류한 것으로 보인다.

전술한 바와 같이 자치단체 차원의 청년센터를 설치하여 운영하고 있는 9개 지역 중 7개 지역이 민간위탁 방식을 채택하고 있는데, 2021년 2월 개소 예정인 부산을 포함하면 10개 지역 중 7개 지역이 민간위탁으로 운영될 것이다⁴⁾. 지역 청년정책을 선도해왔던 서울, 광주, 대구가 모두 여기에 속한다. 이들 세 개 지역의 청년기본조례에서 ‘민간’ 위탁이 가능하도록 규정하고 있고, 실제 민간법인에 사무를 위탁하고 있는 것은 청년정책 추진에 있어서의 전문성을 고려한 것으로 보인다.

〈표 3-1-5〉 17개 광역시도 청년센터 설치 현황

지역	있음			없음	고용노동부 청년센터
	민간위탁	공공위탁	직영		
서울특별시	○				무중력지대 양천
부산광역시			○		청년두드림센터
대구광역시	○				
인천광역시				○	유유기지
광주광역시	○				
대전광역시				○	청춘너나들이
울산광역시	○				
세종특별자치시		○			
경기도				○	
강원도				○	
충청북도				○	충북청년희망센터
충청남도				○	
전라북도	○				
전라남도	○				
경상북도				○	
경상남도		○			청년일자리플랫폼
제주특별자치도	○				
계	7개소	2개소	1개소	7개소	6개소

자료: 김종진·박관성(2020)과 고재성 외(2019)를 바탕으로 저자가 재구성

4) 부산광역시 청년 기본 조례 제21조(사무의 위탁) 1항에서 위탁기관을 “비영리법인이나 비영리단체”로 명시하고 있다.

우리나라에서 위탁에 관한 현행 법률은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」이 유일하다. 이 법에 의하면 위탁은 “법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것”(동법 제2조)을 말한다. 민간위탁은 행정기관이 아닌 민간, 협회 등에 사무를 위탁하는 것을 의미한다. 중앙행정기관 간의 그리고 민간위탁의 기준으로 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정 사무로 한정하고 있다(동법 제11조). 민간위탁은 “조직의 슬림화를 통해서 보다 경제적인 비용으로 효율적으로 공공서비스를 공급하고 민간의 전문적인 기술을 이용하여 보다 좋은 품질의 서비스를 제공하려는 노력이라 할 수 있다”(김정해, 2015. p.14). 민간위탁은 엄밀히 민영화와 구분되지만 1980년대 신자유주의 확산과 더불어 등장한 신공공관리론(New Public Management)에 뿌리를 두고 있다는 점에서 시장화라는 큰 흐름의 하나로 볼 수 있다. 민간위탁이 갖는 장점으로 1)공공부문의 조직, 인력, 비용 부담 절감, 2) 전문적 지식과 기술, 시설 장비, 경험 등의 활용을 통한 서비스 품질 제고, 3)민간의 경쟁에 의한 공공서비스 제공을 통한 효율성 및 생산성 제고, 4)공공의 책임성 유지를 통한 효율성 제고와 동시에 공익성 유지 등을 꼽을 수 있다(김정해, 2015, p. 18).

민간위탁을 통해 청년정책을 추진하는 배경에는 비용절감을 통한 효율성 제고의 목적도 있겠지만 무엇보다 민간의 전문성 활용을 통한 서비스의 품질을 제고하려는 목적이 가장 클 것이다. 여타의 대상정책과 달리 청년정책의 전달체계에서 무엇보다 중요한 것이 청년층과 공감하고 소통할 수 있는 역량이라 할 수 있기 때문이다.

그러나 지방행정사무의 위·수탁 구조가 유발하는 문제점도 존재한다. 인력과 예산 운용 등 조직 운영에 있어서 발생할 수 있는 제약은 물론이고(이 같은 제약은 직영에서도 마찬가지로 존재할 수 있다), 위탁기관인 시(행정)와의 위계상의 문제가 드러날 수 있다는 것이다. 이는 청년정책 추진체계와 전달체계로서 시와 원만한 협력관계를 유지할 수 있지만 계약관계에 따른 강력한 통제도 가능하기 때문이다. 경우에 따라 시(행정)의 의지에 따라 청년정책의 방향이나 내용이 수시로 바뀔 수 있고, 수탁기관은 그 방향에 따를 수밖에 없는 구조에 놓여있다 할 수 있다. 서울과 대구의 경우는 시 행정과의 신뢰를 바탕으로 자율성을 어느 정도 확보하고 있는 것으로 파악되고 있는 반면, 광주의 경우는 행정의 관리감독 측면이 강조되어 협력조직으로 기능하는데 한계를 가



지고 있는 것으로 파악된다(김문길 외, 2020, p. 155). 김문길 외(2020) 연구에서 지역 청년센터 종사자들을 대상으로 진행한 간담회에서 청년센터가 청년정책의 사무를 대행하는 역할에서 벗어나 지역 청년정책 거버넌스 구성원으로서 보다 자율적이고 주체적인 역할을 기대하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 김문길 외(2020) 연구에서는 이와 같은 맥락이 지역에 따라 상이한 것을 행정조직의 전담부서의 특성에서 원인을 찾고 있다. 전술한 것과 같이 서울과 대구의 경우 전담조직의 책임자를 청년정책 또는 유사한 정책 경험과 지식이 있는 전문가를 개방직으로 임용하여 운용하고 있는 것과 달리 광주는 시의 공무원이 책임을 맡고 있다는 차이가 있다. 따라서 이 대목에서 전담조직의 구성뿐만 아니라 인력의 특성도 고려가 될 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있다.

위·수탁 구조가 유발하는 또 다른 중요한 문제는 위·수탁 계약기간에 고용계약이 종속되는 문제다. 서울의 경우 종사자들은 모두 정규직이지만 위·수탁 기간에 고용계약이 종속되는 문제가 있으며, 광주와 대구의 경우는 위·수탁 계약 기간 내에서도 매년 고용계약을 갱신하는 방식이어서 종사자들의 고용에 대한 불안감이 더 클 것으로 보인다. 물론, 세 지역 모두 위·수탁 계약에 고용 승계에 관한 내용을 포함하고 있지만 종사자들이 체감하는 고용불안정을 해소하는 데는 한계가 있는 것으로 평가된다(김문길 외, 2020, p.162).

4) 조직 구성과 예산

두 지역 청년센터의 조직과 인력 구성은 아래 표와 같다. 광주청년센터는 센터장을 중심으로 활동지원팀, 홍보기획팀, 운영지원팀, 사업기획팀의 4개 팀으로 구성되어 있고, 운영 자문 및 심의 기구로 청년응원위원회를 별도로 두고 있다. 인력은 센터장을 포함해 총 18명으로 구성되어 있다. 이와 같은 조직 운영과 별도로 빠른 대응이 필요한 특별한 사무가 발생할 경우 TF 조직을 유연하게 활용하고 있기도 하다(김문길 외, 2020, p.159). 대구는 비상근 센터장을 총괄책임으로 하고 본부장을 중심으로 1단, 4개 팀으로 조직이 구성되어 있다. 경영지원팀, 성장지원팀, 일경험지원팀이 성장기획단으로 묶여 있고, 활동지원팀이 별도로 편제되어 있다. 운영 자문 및 심의 기구로 운영위원회를 별도로 두고 있다. 센터장을 포함한 전체 인원은 14명이다.

〈표 3-1-6〉 광주, 대구 청년센터 조직 및 인력 구성(2020년 8월 기준)

구분	광주청년센터	대구광역시청년센터
조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> 4팀 체계: 활동지원팀, 홍보기획팀, 운영지원팀, 사업팀 운영 자문 및 심의: 청년응원위원회 조직도 	<ul style="list-style-type: none"> 1단 4팀 체계: 경영지원팀과 2개 사업팀은 성장기획단 소속이고 활동지원팀은 별도로 편제 운영 자문 및 심의: 운영위원회 조직도 
인력 구성	18명(정규직 12명)	14명

자료: 광주청년센터, 대구광역시청년센터, 내부자료를 바탕으로 저자가 표를 구성함. 김문길 외(2020). p. 160.

지역 청년센터는 시 비로 운영된다. 예산지원의 근거는 모두 조례에서 찾을 수 있는데, 광주의 경우는 “민간에 위탁하는 경우에는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다”고 규정(조례 제10조 3항)하고 있다. 2020년 광주청년센터는 시로부터 12억8천만 원을 지원받았는데, 이는 사업비 47%, 인건비 42%, 운영비 11%로 배분되었다. 대구는 “예산의 범위에서 위탁에 대한 경비를 지원할 수 있다”고 규정(조례 제12조 2항)되어 있다. 2020년의 경우 총 약 23억 여 원의 예산을 지원받았고, 이는 인건비 24%, 사업비 67%, 운영비 9%로 배분되었다. 광주에 비해 사업비의 비중이 크고 인건비의 비중이 낮은 특징이 있다. 참고로 서울의 경우는 인건비 46%, 사업비 45%, 운영비 9%로 각각 배분되어 배분 구조는 광주와 유사하였다(김문길 외, 2020, p.164).

〈표 3-1-7〉 광주, 대구 청년센터 2020년 예산 현황

(단위: 천 원)

구분	광주청년센터	대구광역시청년센터	서울시청년활동지원센터
인건비	537,000(42%)	562,481(24%)	1,758,472(46%)
운영비	143,000(11%)	197,019(9%)	349,778(9%)
사업비	600,000(47%)	1,556,664(67%)	1,701,750(45%)
총계	1,280,000(100%)	2,316,164(100%)	3,810,000(100%)

자료: 광주청년센터. (2020). 2020년 사업계획(안). 내부자료; 광주청년센터, 대구광역시청년센터 내부자료를 바탕으로 저자가 표를 구성함. 김문길 외(2020). p. 164.

라. 시사점

광주와 대구의 청년정책 추진체계와 전달체계를 서울과 비교해서 살펴본 결과 다음과 같이 두 가지의 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 시(행정) 전담조직의 위상과 전담조직의 총괄책임자의 인적 특성에 따라 청년센터의 운영방식에 영향을 미친다는 점이다. 전술한 것과 같이 광주, 대구, 서울 모두 시에 청년정책 전담조직이 존재하지만 그 조직의 위상과 총괄책임자의 역할에 다소간의 차이를 보인다. 광주시의 경우 전국에서 최초로 전담조직이 만들어졌고, 총괄책임자를 민간에서 공모를 통하여 임명함으로써 이른바 ‘청년친화적’ 정책을 추진할 수 있는 여건을 마련했다. 그러나 전담조직이 청년과 관련되는 모든 정책을 총괄할 수 있는 권한을 부여받지 못했고, 청년정책 중 가장 비중이 크다고 할 수 있는 일자리 관련 정책은 일자리정책관실 등 다른 부서가 실질적으로 담당하는 등의 문제를 노정하였다(광주광역시, 2017, p.239). 이 같은 문제는 비단 광주만의 문제는 아니었을 것이다. 대구시와 서울수도 청년정책을 총괄하는 전담조직이 있음에도 불구하고, 사업 영역별로 책임과 권한의 한계가 있었을 것으로 짐작된다. 광주는 이후 조직개편을 통해 현재는 전술한 것과 같이 청년정책을 총괄할 수 있는 청년정책관실을 행정부시장 직속으로 설치함으로써 이와 같은 책임과 권한의 문제에 대응하고 있다. 한편, 청년정책 총괄 담당자의 인사방식은 청년정책 추진과 관련하여 청년센터 운영에 영향을 미칠 수 있다. 일반적인 공무원 조직의 인사이동 방식이 유지될 경우 청년센터와 행정적 협력방식에 있어서의 연속성과 안정성을 해칠 위험이 있고, 책임자에 따라 정책내용의 변화를 가져올 위험도 존재한다. 이 같은 맥락에서 서울시와 대구시는 개방형 직위로 담당자를 임

용하여 운영해오고 있다. 그러나 이 같은 조치가 명문화 혹은 규정화되어 있는 것이 아니어서 가변성이 있다. 따라서 행정직에서 청년정책 전담조직의 위상과 권한, 그리고 책임자 임용 및 운용에 대한 명문화 또는 규정화가 이루어질 필요가 있다. 지역 청년정책 로드맵을 완수할 수 있도록 행정조직의 전문성과 안정성이 갖추어질 때 중간지원조직인 청년센터가 안정적이고 일관적인 업무를 수행할 수 있는 환경이 마련될 수 있을 것이다.

둘째, 위·수탁 관계에서 오는 불안정성 문제에 적극 대응할 필요가 있다. 위탁계약 기간에 청년센터 종사자의 고용이 규정되면서 고용안정성에 불안감이 존재한다. 광주와 대구가 매년 계약을 갱신하는 것과 달리 서울은 수탁 법인과 계약관계는 정규직이라는 점에서 보다 안정적이라 할 수 있지만 궁극적으로는 위·수탁 계약기간에 종속되기에 체감하는 불안정성은 여전히 존재한다. 이 같은 불안정 문제에 대응하기 위하여 각 지역마다 위탁기관 변경 시 종사자의 고용승계를 계약조건에 명시하고 있지만 불안정성을 완전히 제거하기에는 한계가 있다(김문길 외, 2020. pp.161-162). 이에 대해서는 재단설립을 선택지에 두는 방법을 고려할 수 있다. 청년정책 시행 초기에 민간위탁 방식을 통해 불확실성(센터의 인적자본 수준, 사업수행능력, 청년 소통 능력 등)을 제어할 수 있었다면, 현재 서울시를 비롯한 광주와 대구의 경우는 5년여의 운영과정에서의 시행착오를 겪으면서 안정화 단계에 접어든 것으로 평가할 수 있기 때문이다. 재단설립과 같은 방식을 통해 불안정성 문제에 적극적으로 대응할 수 있고, 청년센터와 시 행정 간의 파트너십도 더 견고하게 형성할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

2. 서울시 50+ 정책 추진체계 및 전달체계

가. 서울시 50+ 정책과 추진체계

2010년대 이후, 서울시를 비롯하여 중앙정부와 대부분의 지방자치단체에서 중장년 세대에 대한 관심과 함께 이들을 지원하기 위한 정책 대응이 이루어지고 있다. 여기서 다룰 50+세대는 은퇴 전환기에 있는 세대로서 통상 50세에서 64세 사이의 인구집단을 지칭한다. 이들은 충분한 사회생활의 역량이 있음에도 주된 일자리에서 퇴직해야 하기 때문에 제도적으로 취약해져 있는 세대임에도 불구하고(양안나 외, 2020) 그 동

안 정책 대상에서 배제되어 왔다. 베이비붐세대들이 본격적으로 퇴직하게 되면서 은퇴 이후 삶에 대한 개인적 준비나 제도적 보호 장치가 제대로 마련되지 않은 50+세대에 대한 지원의 필요성이 대두되었고, 이들을 대상으로 하는 정책 대응이 본격화되기 시작했다(강소랑 외, 2017a).

서울시는 가장 선도적으로 50+세대에 대한 대응을 한 지방자치단체로서 전국 최초로 50+지원 정책 및 사업을 시작했다. 50+지원 종합계획을 통해 장년층 지원 추진체계 및 제도기반 등 인프라 구축(인생이모작지원센터, 2013)을 추진하였다. 2015년 4월에는 ‘서울특별시 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례’를 제정하여 50+ 세대 지원을 위한 법적 근거를 마련하였고, 2016년에는 장년층 지원 전담기구인 50+재단과 복지 복합공간인 50+캠퍼스를 건립하였다.

이와 같이 50+세대에 대한 별도의 정책과 독자적 전달체계를 구축한 배경에는 이들이 오랫동안 정책의 사각지대에 있었다는 사실 외에도 기존 정책에서 포괄할 수 없는, 현재 노년층과는 상이한 특성을 가진 세대라는 인식이 존재한다. 50+세대는 부모 부양과 자녀 양육의 이중고 때문에 노후 준비를 제대로 하지 못한 채 은퇴를 맞이하는 경우가 많다. 한편, 기존 노인 세대와는 달리 고학력자가 많고 비교적 건강하기 때문에 충분한 사회생활 역량을 갖추고 있다. 즉, 50+세대는 정책 대상임과 동시에 사회적 기여가 가능한 세대라는 점에서 기존 정책의 틀 안에서가 아닌 새로운 맞춤형 지원이 필요하다는 것이다(양안나 외, 2020).

서울시의 50+정책 역시 이와 같은 관점에서 은퇴 전후에 새로운 인생을 준비하고 안정적이고 성공적으로 노후에 진입할 수 있도록 사회참여활동을 지원하는 것을 목적으로 한다. 이러한 50+세대의 성공적 생애전환 목적을 달성하기 위해 교육과 상담을 진행하며, 사회공헌일자리, 자원봉사, 창업·창직을 통한 사회참여를 지원한다(양안나 외, 2020).

〈표 3-1-8〉 서울시 인생이모작지원과 '50+지원 정책 및 사업'

구분	지원 내용
〈2015년〉 베이비부머 인생이모작 본격 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 50+캠퍼스 및 인생이모작지원센터 확충 <ul style="list-style-type: none"> -은평 이모작지원센터를 확대하여 캠퍼스로 전환 -인생이모작지원센터 확대 추진: 노원, 영등포, 동작 • 베이비부머 세대 일자리 지원 확대 <ul style="list-style-type: none"> -공공일자리 확대, 50+일자리 엑스포 개최 • 체계적 지원을 위한 제도적 기반 마련 <ul style="list-style-type: none"> -‘서울특별시 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례’ 제정(2015.4.2.) -2014년 어르신복지과 내 베이비부머정책팀 -> 2015년 이모작지원과(인생이모작정책팀, 인생이모작사업팀, 인생이모작시설팀)로 변경
〈2016년〉 50+세대의 인생재도약을 위한 체계적 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 50+재단 출범 및 정착으로 사업 추진체계 조기 확립 <ul style="list-style-type: none"> -50+정책을 견인하는 싱크탱크: 연구조사, 콘텐츠 개발·보급 등 -50+신문화 확산의 네트워크 허브: 커뮤니티 지원, 공익 캠페인, 국내외 파트너십 구축 • 다양한 중장년층 수요 반영 서울형 50+사업 모델 확립 <ul style="list-style-type: none"> -맞춤형 종합상담 구축운영: 개별 욕구진단, 연계, 사후관리 -단계별 맞춤형 교육과정 운영: 제2인생설계, 경력개발, 자기계발 등 -새로운 일자리모델 확립: 협동조합 설립, 창업지원 등 • 50+사업 실행기반인 중장년층 지원시설(캠퍼스 및 센터) 확충
〈2017년도〉 50+일자리와 복지서비스 연계의 선순환 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 50+세대의 성공적 인생2막을 위한 교육·일자리 인프라 확충 <ul style="list-style-type: none"> -맞춤형 교육을 통해 사회공헌 일자리에 적합한 태도와 능력 함양 -50+캠퍼스 및 50+센터 확충: 서부캠퍼스(은평), 중부캠퍼스(마포), 남부캠퍼스(구로), 도심권 센터, 동작센터, 영등포센터, 노원센터 • 증가하는 복지서비스 수요를 50+일자리로 해결 <ul style="list-style-type: none"> -인력난 복지시설과 50+일자리 연계: 2,000개 -사회서비스와 어르신 일자리 연계·지원: 56,000개 • 세대통합형 여가 인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> -노인종합복지관 및 경로당(500개소) 유휴공간을 지역주민에게 개방 -노인대학을 ‘어르신 종합대학’으로 기능 전환, 평생학습 공간 구축

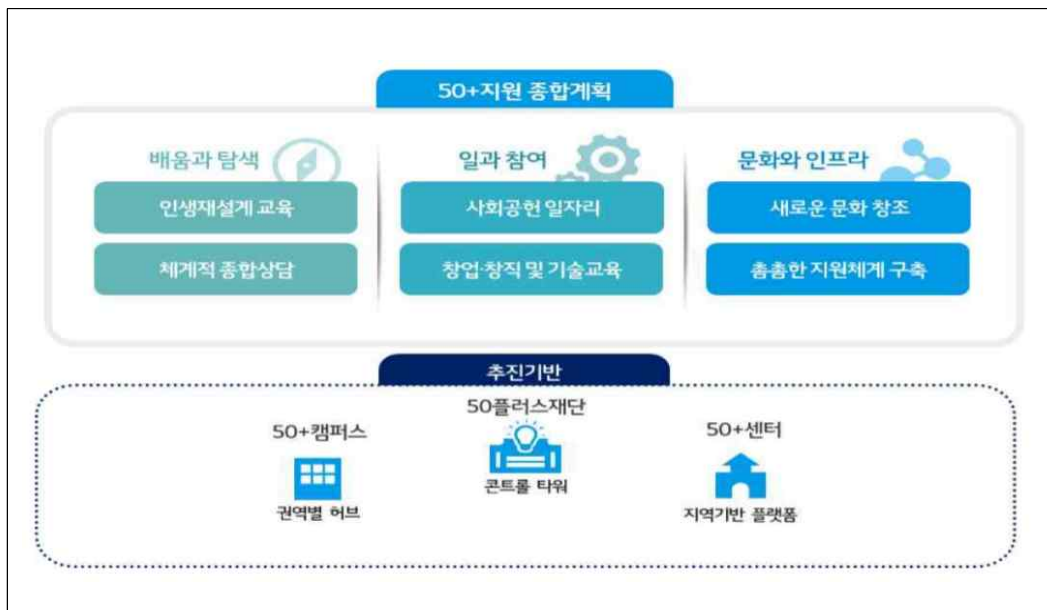
자료: 강소량 외, (2017a), 국내외 정부 및 민간의 50+정책·사업 실태연구, 서울특별시, 50플러스재단, p.110.

오랫동안 정책 대상에서 배제되어 왔고, 사회·경제적 변화와 함께 위기가 양적·질적으로 증가했으며, 기존의 제도들로 이 인구 집단의 특성에 적합하고 충분한 지원이 어렵기에 새로운 대응이 필요하다는 점에서 50+ 세대와 현재의 청년 세대는 상당히 많은 정책적 저변을 공유하고 있다. 따라서 다음으로 살펴 볼 서울시의 50+ 정책의 전달체계 현황과 쟁점은 청년정책 전달체계와 관련한 유의미한 함의를 제시할 수 있을 것이다.

나. 서울시 50+ 정책 전달체계 현황

서울시 ‘50+지원 종합계획(2016)’에 따르면 배움과 탐색, 일과 참여, 문화와 인프라라는 3개 영역에서 인생재설계 교육, 체계적 종합상담, 사회공헌 일자리, 창업·창직 및 기술교육, 새로운 문화창조, 촘촘한 지원체계 구축을 과제로 하고 있다. 이러한 50+ 지원 정책을 구현하기 위한 전달체계는 50+재단, 50+캠퍼스, 50+센터라는 세 개의 조직으로 구성되어 있다(양안나 외, 2020).

[그림 3-1-1] 서울시 50+지원 종합계획(2016년 발표)



자료: 양안나 외, (2020), 서울시50플러스센터 운영 매뉴얼 개발, 서울특별시, 50플러스재단, p14.

서울시와 세 개의 조직을 포함하는 50+정책의 전달체계를 살펴보면 [그림 3-1-2]와 같다. 서울시의 50+정책은 ‘인생이모작지원과’에서 총괄한다. 서울시 ‘인생이모작지원과’는 50+정책의 종합계획을 수립, 예산배분사업수행과 결과평가를 수행하여 50+재단을 관리·감독하는 역할을 한다.

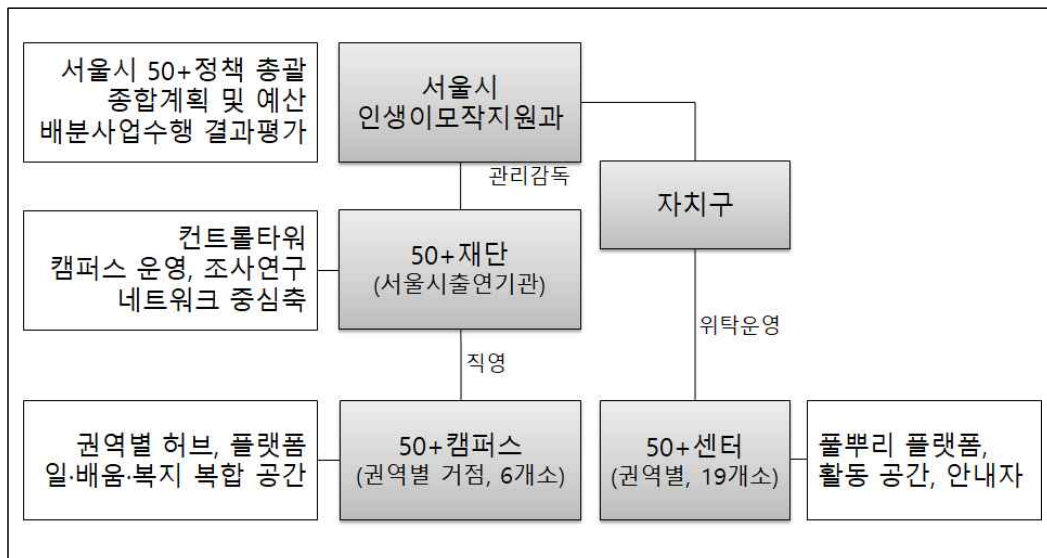
서울시 출연기관으로 2016년 4월 설립된 50+재단은 전체 전달체계의 컨트롤타워로서 서울시 50+정책 사업의 통일된 비전을 제시하고 공유한다. 또한 정책 수행을 위한 조사와 연구, 프로그램 개발, 네트워킹 허브의 역할을 담당하고, 50+캠퍼스를 운영

한다.

50+캠퍼스는 권역별 허브로서 50+재단이 직영하며, 재단의 프로그램을 수행하기 위한 실행계획 수립과 이를 위한 인적 자원을 개발하는 역할을 한다. 구체적으로 교육, 일자리 관련 다양한 실험적 사업 수행과 상담, 일자리, 생애 설계 교육, 문화와 여가를 제공할 수 있는 일·배움·복지의 복합문화공간을 제공한다. 총 6개소를 계획하였으며, 현재 서부캠퍼스, 중부캠퍼스, 남부캠퍼스, 동남캠퍼스 4개는 운영 중이고 북부캠퍼스와 동부캠퍼스는 2020년 개관 예정이다.

50+센터는 풀뿌리 플랫폼으로서 직접 서비스를 기획하고 제공하는 서비스 기관이다. 각 자치구 별로 위치하여 일선 대면상담과 정보 제공, 교육 등의 기능을 수행한다. 또, 50+동아리 등 커뮤니티 육성 지원과 사회공헌 교육, 사회활동 참여를 지원한다. 50+센터는 50+캠퍼스가 미설치된 자치구 19개 지역에 개관할 예정으로, 현재 9개소가 운영 중(2020년 12월 기준)이다(양안나 외, 2020). 서울시가 출연한 도심과 50+센터 외에는 각 자치구가 민간에 위탁하는 방식으로 운영되고 있다(〈표 3-1-9〉).

[그림 3-1-2] 50+정책 전달 기관 체계



자료: 강소랑 외, (2017b), 서울시 50+정책 중장기 발전전략, 서울특별시, 50플러스재단, p.246.

〈표 3-1-9〉 50+재단, 50+캠퍼스, 50+센터 비교

구분	50+재단	50+캠퍼스(광역단위)	50+센터(자치구 단위)
기능	<ul style="list-style-type: none"> • 컨트롤타워(구심점) -재단/캠퍼스 공통 규정 수립 -표준화된 프로세스 제도 확립 -기능과 역할 조정 등 • 서울시 50+정책 사업의 통일된 비전 제시 및 공유 -재단/캠퍼스/센터의 정기적인 교류 등 • 50+정책연구 기능 -서울시 50+정책 특유의 차별화 된 사업·연구 개발 -우수 프로그램의 품질 강화 및 보급을 위한 연구 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육, 일자리 관련 다양한 실험적 사업 수행 -신규 프로그램 개발 및 시행 -선도(우수)프로그램 개발 등 • 상담, 일자리, 생애 설계교육 -인생재설계학부, 커리어모색학부, 일상기술학부, 사회공헌 활동 지원 • 50+세대에게 문화·여가 -체육·커뮤니티 등 포함된 종합캠퍼스(복합문화공간) 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 일선 대면상담 및 정보 제공, 교육 등 -각 자치구별 위치, 상담 -재취업, 창업 기초 교육 프로그램 제공 및 연계 -인생설계 기본 프로그램 제공 • 지역 50+세대 활성화 -50+동아리 등 커뮤니티 육성 지원 -사회공헌 교육, 사회활동 참여 지원 등
운영	<ul style="list-style-type: none"> • 재단법인 	<ul style="list-style-type: none"> • 50+재단 직영 	<ul style="list-style-type: none"> • 시립(민간위탁), 구립(자치구 운영)
예산	<ul style="list-style-type: none"> • 재단본부 -서울시 출연금 100% 	<ul style="list-style-type: none"> • 50+캠퍼스 -서울시 출연금 100% 	<ul style="list-style-type: none"> • 도심권 50+센터 -서울시 출연금 100% • 동작, 영등포, 노원 50+센터 -서울시 약 50%, 각 센터의 수탁기관·자치구 약 50%부담
설립	<ul style="list-style-type: none"> • 2016.4.28. 설립 • 1본부, 3실(일자리사업본부, 정책개발실, 홍보협력실, 경영기획실) 	<ul style="list-style-type: none"> • 50+서부캠퍼스(2016.2.개관) -세대통합&공공일자리 • 50+중부캠퍼스(2017.3.개관) -창업, 창직&미디어 • 50+남부캠퍼스(2018.3.개관) -마을&대학연계 • 50+동남캠퍼스(2019년 예정) -소셜벤처&기업연계 • 50+북부캠퍼스(2020년 예정) -문화산업 창업&연수 • 50+동부캠퍼스(2020년 예정) -대학&중소기업 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 도심권 50+센터(2014.7.) -서울시 50+재단 운영 • 동작 50+센터(2016.2.) -한국씨니어연합 운영 • 영등포50+센터(2016.5.) -학교법인원광학원 운영 • 노원50+센터(2016.12.) -노원교육복지재단 운영 • 서대문50+센터 -희망제작소 운영 • 성북50+센터 -계영복지재단 운영 • 금천50+센터(2020.4.개관) -복지동행사회적협동조합 • 강서50+센터 -사단법인 50플러스코리아 • 서초50+센터 -온누리복지재단 *총19개 자치구 50+센터 개관 예정(2020년까지), 각 자치구 관할, 민간단체수탁 운영

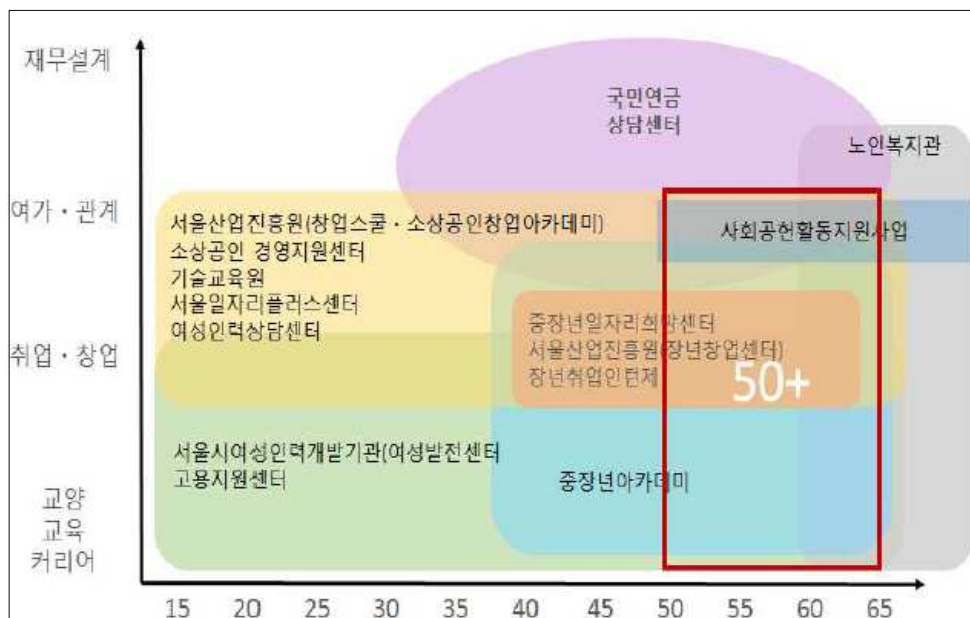
자료: 강소량 외, (2017b), 서울시 50+정책 중장기 발전전략, 서울특별시, 50플러스재단, p.246.을 일부 수정

다. 서울시 50+ 정책 전달체계의 주요 쟁점

서울시 50+정책의 전달체계와 관련한 쟁점은 (1)유관기관 및 유사사업과의 관계 정립, (2)50+재단/캠퍼스/센터 간 역할 확립, (3) 50+센터의 운영주체와 관련된 문제, (4) 전달체계 내 전문성의 한계의 네 가지로 논의할 수 있다.

첫째, 50+정책 전달체계와 유사한 역할을 하는 기관 및 사업들과의 관계 정립 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 50+캠퍼스의 50+세대 교육, 일자리, 사회활동, 커뮤니티 사업은 중장년일자리희망센터의 인생재설계지원, 고용플러스센터의 일자리 지원, 평생교육기관의 교육 및 여가활동 지원, 자원봉사지원센터의 사회공헌 지원 등 타 지원 기관과 상당 부분 유사성이 존재한다(강소랑 외, 2017b). 또, 서울시의 중장년층을 대상으로 경제·사회·심리 서비스를 제공하는 서비스와도 다수 중첩되어 있다(최혜지 외, 2016).

[그림 3-1-3] 서울시 50+정책 유관기관



자료: 최혜지 외. (2016). 서울시 50+사업에 대한 실태분석 및 정책적 평가와 체계적 지원을 위한 법제 방안 연구, 서울특별시의회, p.5.

이와 같은 50+지원 유관기관과 서비스들은 대부분 전 연령층을 대상으로 하면서 특

정 분야(취·창업, 교육, 사회공헌, 여가, 교육 등)를 중점 지원하는 반면, 50+재단/캠퍼스/센터는 50+세대의 다양한 욕구를 모두 포괄하는 50+ 세대만을 위한 별도의 유일한 전달체계라는 점에서 차별성을 가지고 있다(강소랑 외, 2017b). 하지만, 다양한 유관기관 및 서비스와의 관계를 정립하고 연계 방안을 마련하지 않으면 다양해지는 이용자들의 욕구를 적절하고 포괄적, 효율적으로 충족시키기 어렵다는 점에서 전달체계의 정비가 요구되고 있다.

둘째, 50+정책을 전달하는 체계인 50+재단과 캠퍼스, 센터 간의 역할이 확립되지 않아 발생하는 쟁점도 존재한다. 강소랑 외(2017b)는 50+캠퍼스와 50+센터가 어떤 역할과 특성으로 구분되어야 하는지, 어떻게 연계되어야 하는지 미확립되어 있다고 지적한다(강소랑 외, 2017b). 현재 각 체계는 서로 구분되는 역할 분담과 상호 협력체계가 구축되어 있지 않고 각 체계를 아우르는 컨트롤타워로서 50+재단의 역할도 미비하다는 것이다. 50+캠퍼스와 캠퍼스 간, 캠퍼스와 센터가 협업보다는 경쟁이 심화되는 현상은 체계 간 역할 미정립으로 인한 결과로 볼 수 있다.

이러한 역할 미정립과 소통의 부족은 운영 상의 체계화 및 표준화의 결여와도 관련된 문제이다. 체계화·표준화된 공통의 방침과 규정, 성과평가 기준이 미흡한 것은 업무의 비효율화를 야기하며(강소랑 외, 2017b), 더 나아가 서비스의 질을 저하시킬 수 있다는 점에서 해결해야 할 50+ 전달체계 관련 쟁점이다.

셋째, 50+센터의 관리 및 통제의 이슈가 존재한다. 50+재단에 의해 직접 운영되는 50+캠퍼스와는 달리 50+센터는 행정적·재정적으로도 구에 상당히 의존하고 있으며, 운영은 자치구와 민간 기관 간 위수탁을 통해 이루어지고 있다. 서울시가 50+ 센터 운영을 위한 가이드라인을 제공하고는 있으나, <표 3-1-10>과 같이 50+센터를 담당하는 각 자치구청의 주무부서 성격도 서로 상이한 상황에서 50+ 센터 사업을 효율적으로 운영하는데 어려움이 있다(양안나 외, 2020). 또한 50+센터가 자치단체장의 의도나 정책 방향에 따라 다양하게 운영될 가능성 역시 존재한다(최혜지 외, 2016).

이와 같은 50+센터 거버넌스의 분리는 50+캠퍼스와 50+센터의 관리·감독 권한이 달라 서비스의 질과 운영 시스템이 이원화되는 문제뿐만 아니라 50+재단에 의해 구성된 사업의 방향과 내용이 50+ 센터에서 충실히 구현되기 어려운 환경을 조성한다. 즉, 50+캠퍼스와 50+센터의 관리·운영 주체가 다르기 때문에, 50+재단이 네트워킹 허브로서 기능을 충실히 달성하기 어렵다는 것이다(최혜지 외, 2016). 따라서 거버넌스

의 분리와 센터의 관리 이슈를 해소하고 50+ 정책의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 50+재단-캠퍼스-센터로 이어지는 서비스 전달체계의 운영주체를 명확하게 설정하는 것뿐만 아니라 50+센터에 대한 통제권 확보하는 것이 필요한 상황이다(최혜지 외, 2016).

〈표 3-1-10〉 50+센터별 자치구 주관부서, 수탁기관, 등록시설유형 비교(2020.7.기준)

구분	주관부서	수탁기관	등록시설
도심권	서울시인생이모작지원과	서울시50플러스재단	시설유형 없음
동작	동작구청 일자리정책과 공 공일자리팀	사단법인50플러스코리아	노인여가복지시설 중 노인 교실
영등포	영등포구청 어르신복지과 어르신행정팀	학교법인 원광	노인여가복지시설 중 노인 교실
노원	노원구청 교육복지국 어르 신복지과	재단법인노원교육복지재단	노인여가복지시설 중 노인 교실
서대문	서대문구청 일자리경제과	희망제작소	시설유형 없음
성북	성북구청 복지문화국 어르 신복지과	사회복지법인계영복지재단	노인여가복지시설 중 노인 교실
금천	금천구청 어르신 장애인과 인생이모작팀	복지동행 사회적협동조합	노인여가복지시설 중 노인 교실
강서	강서구청 복지국 어르신복 지과	사단법인 50플러스코리아	시설유형 없음

자료: 양안나 외, (2020), 서울시50플러스센터 운영 매뉴얼 개발, 서울특별시, 50플러스재단, p22.

마지막으로 50+정책 전달체계 내 전문성의 문제를 제기할 수 있다. 50+정책과 서비스는 민간에서 소규모로 실험하던 것을 바탕으로 새로 도입한 제도로서, 기존의 유사 영역에서의 파편화된 경험을 가진 인력은 있지만 기존의 정책 대상과는 구별되는 새로운 욕구를 가진 50+세대라는 집단에 대한 전문성과 숙련을 가진 전문 인력은 매우 부족한 상황이다(강소랑 외, 2017b).

구체적으로 2016년 서울특별시의회의 연구용역 보고서에서는 50+재단의 경우 정책연구와 대외협력을 담당할 인적 자원이 부족하며, 정책의 싱크탱크와 네트워크 허브의 역할을 충실히 이행하기에 전문성에 한계가 있다고 지적하고 있다(최혜지 외, 2016). 또, 50+ 캠퍼스는 인생재설계 지원을 위한 상담과 컨설팅이 가능한 전문 인력

의 확보 가능성이 염려된다는 한계가 제시되었다(최혜지 외, 2016). 전문성 이슈는 전달체계의 책임성과도 직결된 문제로서, 서울시의 50+정책의 성공적 수행을 위하여 교육훈련의 강화 등의 방식을 통하여 개선되어야 할 사항이다.

3. 서울시 주거복지센터 전달체계

가. 서울주택도시공사 주거복지센터 전달체계 현황

높은 주택보급율에도 낮은 공공임대주택 공급, 주택 노후화로 인한 빈집 문제, 자가 소유자의 높은 주택담보대출 문제, 청년층의 주거빈곤 등 다양한 형태의 주거문제가 발생하고 있다. 이에 따라 공공임대주택, 주택개량, 주거급여 등과 같은 주거복지정책 또한 발전해 왔다. 하지만 여전히 필요한 사람들에게 충분한 서비스가 제공되고 있지 못하며, 주거복지 자원 또한 부족한 상황이다.

이러한 문제를 해결하고자 만들어진 것이 주거복지센터이다. 주거복지센터는 2000년대 중반 최저주거기준이 법제화된 후 도입된 임대주택 정책, 위기가정 지원 주거지원정책 등에 대한 저소득 빈곤가구의 정보접근성 확보이슈, 재개발 사업에의 대응이슈 등을 고민했던 비영리 민간단체와 법인들로부터 논의가 시작되어, 임대료 체납으로 인한 퇴거위기 가구, 주거환경 열악 가구, 유해환경 노출가구, 임대인 및 재개발 강압에 적절히 대응하지 못하는 가구에 대한 임차인 보호 등 가구별 주거지원방안을 계획하고 주거권을 옹호하는 것과 원활한 사업수행을 위해 공공부문과 민간부문을 망라한 유관 기관 및 단체들과의 네트워크, 주민과 복지관련 기관 실무자 교육을 사업의 한축으로 구성해 사회복지공동모금회에 사업을 제안하여 시작되었다(김선미, 2017).

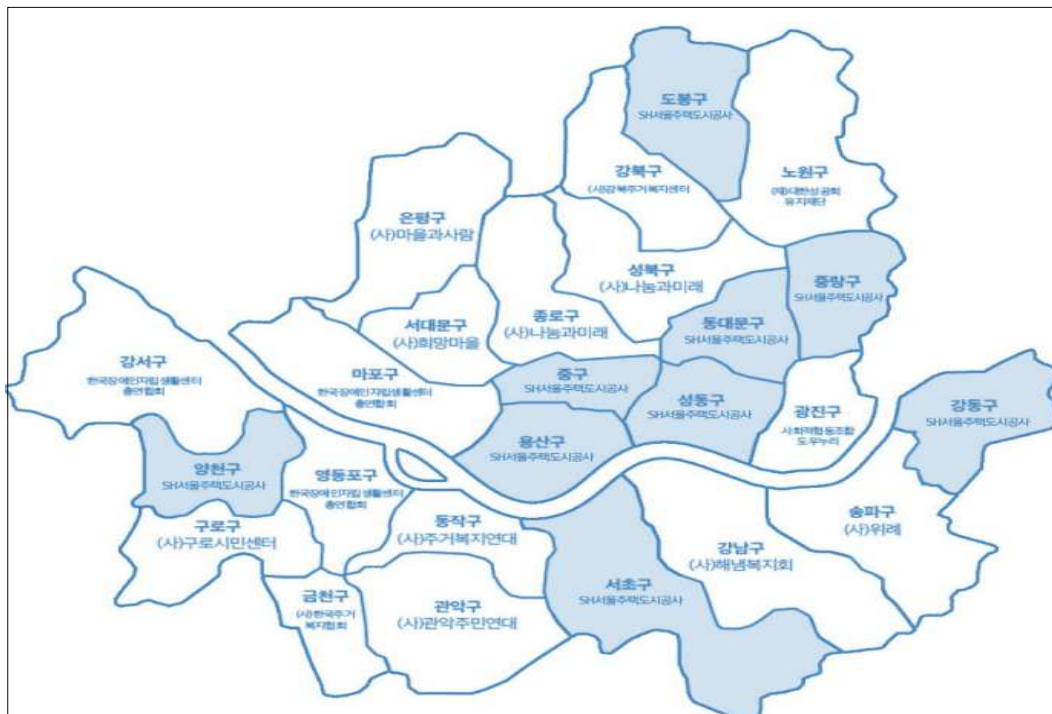
서울시 주거복지센터는 주거복지정책의 새로운 단계로의 진입, 수요자 중심의 주거상담 필요성 증대라는 두 가지 추진배경에서 시작되어 주거복지 상담서비스 제공, 저층 주거지 주택개량 상담 및 집수리 제공, 주거지원 서비스 체계화라는 세 가지 목표를 가지고 시작되었으며, 서울시민 전체를 서비스 대상에 포함, One-Call, One-Click 정보제공, 지역기반 지역밀착형 지역 주거상담 및 지원, 다차원적인 상담 서비스 지원이라는 4가지 추진체계를 가진다. 주거문제를 겪고 있는 서울시민이라면 누구나 접근 가능한 서비스이며, 이를 통해 맞춤형 공공임대주택 입주상담, 주거상향 설계 서비스,

주거관련 정책 및 제도 관련 시민교육, 소액보증금, 연체임대료, 연료비와 같은 주거취약계층 주거비 지원, 주거복지서비스 연계를 지원받을 수 있다(SH서울주택도시공사 홈페이지).

현재 서울의 주거복지 센터는 총 25개소로, SH서울주택도시공사 운영 9개, 민간위탁방식으로 16개의 센터가 운영되고 있다. 각 센터는 관할 지역주민을 대상으로 주거상담, 주거지원 업무를 수행하고 있다(서울주거상담 홈페이지).

주거복지센터의 조직형태는 크게 세 가지로 볼 수 있다. 민간법인에 주거복지센터가 하위조직으로 위치하고 있는 경우, 주거복지센터 자체가 법인인 경우, SH공사가 직접 운영하는 경우이다(남원석, 김수경, 백세나, 2016).

[그림 3-1-4] 서울특별시 주거상담센터 위·수탁 현황



자료: 서울주거상담 홈페이지. <https://www.seoulhousing.kr/html/0601002.do>에서 2020년 12월 1일 인출.

〈표 3-1-11〉 서울특별시 주거상담센터 자치구별 위·수탁 현황

지역	사무위탁기관	지역	사무위탁기관
중앙	SH서울주택도시공사	노원구	(재)대한성공회 유지재단
성동구		서대문구	(사)희망마을
중구		성북구	(사)나눔과미래
용산구		송파구	(사)위례
강동구		은평구	(사)마을과사람
도봉구		영등포구	한국장애인자립생활센터 총연합회
양천구		강서구	
중랑구		마포구	
서초구		동작구	(사)주거복지연대
동대문구		강남구	(사)해냄복지회
강북구	(사)강북주거복지센터	광진구	사회적협동조합 도우누리
관악구	(사)관악주민연대	종로구	(사)나눔과 미래
금천구	(사)한국주거복지협회	구로구	(사)구로시민센터

자료: 서울주거상담 홈페이지. <https://www.seoulhousing.kr/html/0601002.do>에서 인출하여 저자가 구성.

서울시 주거복지센터는 2007년 민간기금인 사회복지공동모금회의 지원으로 전국 6개 지역에 설치된 주거복지센터에서 시작되었다. 서울시는 2012년 「주거복지기본조례」를 제정하면서 주거복지센터를 민간위탁방식으로 운영하기 시작했고, 기존 주거복지센터의 이름을 주거복지지원센터로 변경되었다(남원석, 김수경, 백세나, 2016). 하지만 2015년 「주거기본법」 시행 이후 서울시는 기존의 「주거복지기본조례」를 폐기한 후 「서울시 주거복지기본조례」를 제정·개정하였고, 「서울시 주거복지기본조례」 제19조-24조에 의거하여 주거복지센터의 관리 및 운영에 주거복지 관련 법인, 단체 외에 SH공사의 주거복지센터 운영이 가능하도록 하였다. 또한 기존 10개 정도였던 주거복지 센터를 서울시 25개 전 자치구에 설치하였다(김선미, 2017). 기존 16개 민간센터가 모여 만든 서울주거복지협회에 SH공사가 위탁받은 9개의 센터가 가입예정이며, 현재 각 기관 주체들이 매달 모여 업무협의를 진행하는 등 네트워크를 구축하고 있다.

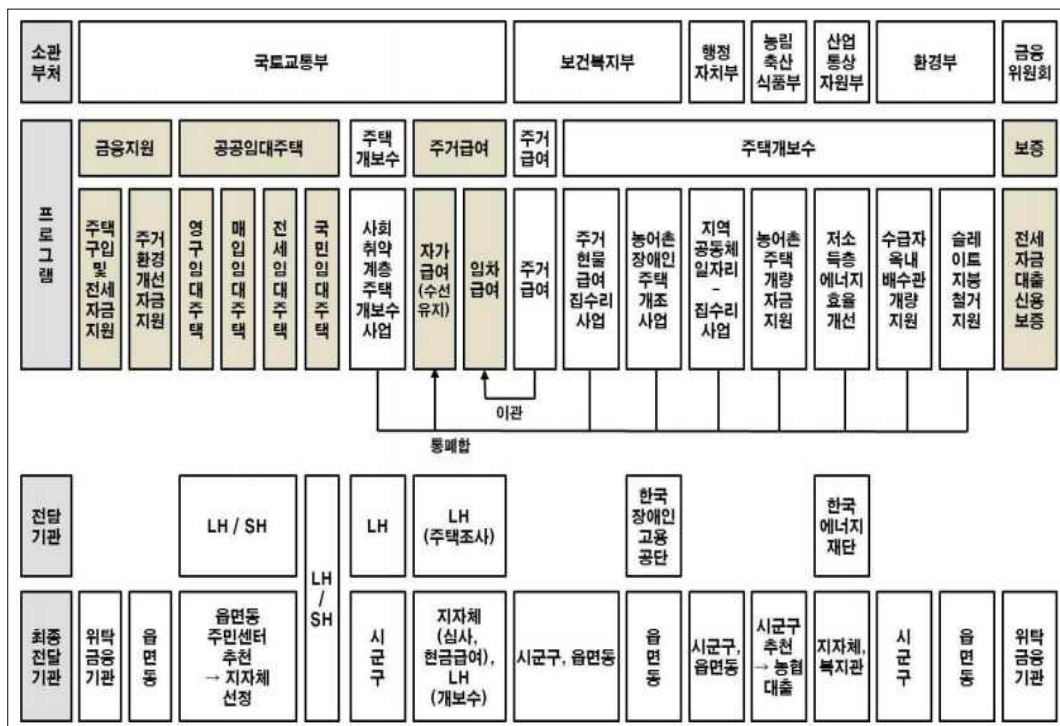
자치구별 25개 센터가 만들어지면서 전체 주거복지센터의 컨트롤타워 격인 중앙주거복지센터가 만들어졌는데, 25개 주거복지센터 실무자들이 방문상담을 하며 현장에서 사용할 수 있는 상담시스템 구축, 25개 지역센터 지원사업을 통한 업무매뉴얼 제작 및 배포, 지역 자원 연계 등의 역할을 담당하고 있다(서울주택도시공사 홈페이지).

나. 서울주택도시공사 주거복지센터 전달체계의 주요 쟁점

서울시 주거복지정책 전달체계와 관련한 쟁점은 세 가지 정도로 논의할 수 있다.

첫째, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담이다. 우리나라의 주거복지정책 담당기관은 국토교통부, 보건복지부, 행정안전부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 환경부 6개의 중앙행정기관에 분산되어 있으며, 저소득층을 대상으로 하는 공공임대주택 관련은 국토교통부 산하의 LH공사와 SH공사, 지방자치단체가 전달기관 역할을 수행하고 있다. 또한 현장에서는 주거복지센터와 관리사무소가 주거복지서비스를 최종적으로 전달하는 역할을 담당하고 있다.

[그림 3-1-5] 주거급여 개편 이후 공적 주거복지 전달체계



자료: 오정석, 박흥철. (2015). 공공임대주택 관리혁신방안Ⅳ -SH주거복지센터 발전방안 연구. SH공사 도시연구소.

정책의 효율적 전달과 대응성 측면에서 주거복지정책의 지방화가 전반적인 추세이나, 여기에는 자원배분이 얼마나 효율적으로 이뤄질 수 있을지, 지역별로 상이한 민관 협력체계가 어떻게 구축되어 활용될 수 있을 것인가에 대한 문제가 발생한다. 현장대

응이 중요한 주거복지정책의 특성상, 중앙정부 차원의 전담기관인 LH공사는 서울시에
서 SH공사에 비해 접근성과 관리 측면에서 제한을 가질 수밖에 없다(오정석·박홍철,
2015).

둘째, 공공부문과 민간부문과의 관계 이다. 공공부문은 민간에 비해 업무의 지속성
을 가진다는 장점이 있지만, 민간부문은 재원조달 등에 문제가 생길 경우 서비스의 연
속성이 보장되지 못할 수 있다. 서울시 주거복지센터는 센터 당 인력이 2명 정도이며,
이는 충분한 사례관리와 서비스 연계를 수행하기엔 부족한 인력이다. 반면 민간부문은
그간 지역 내 자원연계를 주요 축으로 설정해 왔다는 점에서 지역 내 자원을 보다 효과
적으로 활용하여 서비스간의 연계를 실현할 수 있다는 장점을 가진다. 예를 들어 지역
단위 주거취약계층에 대한 정보축적을 통한 지지관계 축적과 같은 네트워크 형성 등이
가능하다. 이는 공적 전달체계의 사각지대를 보완하는 역할을 할 수 있을 것이다. 반면
LH와 같은 공공부문은 임대주택, 주거급여 등 공적 주거복지자원에 대한 전문성이 있
으나 주민과의 접점에서는 정서적 지지관계를 형성하기 어렵다는 점이 있다(이종권,
박근석, 김경미, 박진희, 이원재, 이동근, 2017)

셋째, 서울시와 LH, SH주거복지센터 간의 관계이다. 이용자의 접근성을 높이고 정
책효과성을 올리기 위해서는 각 주체간의 역할분담이 명확할 필요가 있다. SH주거복
지센터가 서울시의 주거복지 총괄기능을 담당하게 될 경우, 분산된 총괄기능을 SH주
거복지센터로 통합할 필요가 있다. 효율적인 역할분담을 위해서는 무엇보다 기관 간
연계와 협업이 중요할 것으로 판단되는데, 서울시 주거복지 통합지원 시스템 구축 등
을 통하여 한 가지 창구를 통해 주거상담, 정보제공, 신청 및 접수, 프로그램과의 연계
등이 이뤄질 수 있도록 해야 할 필요가 있다(오정석·박홍철, 2015).

그 외에도 센터 당 2명 정도에 그치는 인력의 확충, 취약계층 위주의 상담서비스의
대상자 확대, 적절한 인건비 및 사업비 확보와 같은 사업영역 확대 또한 논의가 필요하
다(이종권 외, 2017).

제2절 국외 청년정책 추진체계 및 전달체계 사례

1. 일본

가. 일본의 청년 개념과 정책 배경

1) 일본의 청년 개념

본격적으로 들어가기에 앞서 일본의 청년 호칭에 대해 살펴보기로 한다.

일본에서도 청년(青年)이라는 단어가 전혀 사용되지 않는 것은 아니지만 사용빈도가 그다지 높지는 않다. 최근 한국의 청년에 해당하는 단어 중 자주 사용되는 단어는 '와카모노'(若者)이다. 젊은이로 번역되는 이 단어는 청소년과 혼용되어 사용되기도 하였다. 예를 들어 1970년에 제정된 「청소년의 고용촉진 등에 관한 법률」을 줄인 통칭은 「와카모노 고용촉진법」이었다. 그 뒤 「와카모노」가 법령 명에 정식으로 포함되기 시작한 것은 2009년 「고도모·와카모노 육성지원추진법」 제정부부터이다(日本法律索引, n.d.). 여기서 '고도모'는 아동을, '와카모노'는 청년을 의미한다. 그래서 이 법명을 번역하면 「아동·청년 육성지원추진법」이 된다. 이 법 제정을 계기로 다양한 정책 용어로 와카모노가 자주 사용되게 되었다. 아래에서는 일본어 와카모노를 한국의 청년으로 번역하여 표기한다.

일본에서는 정책적으로 청년 연령에 대한 규정이 명확하지 않다. 위의 「아동·청년 육성지원추진법」에서도 청년의 연령을 정의하지 않았다. 그 외 연령을 명시한 법들은 있지만, 대부분 상한 연령을 규정한 법⁵⁾들이다. 이 구분은 성인과 미성년이라는 2분법적인 사고방식에 기초(大村, 2007)하고 있으며 청년이라는 '이행기'를 나타내는 연령 '구간'은 법적으로는 존재하지 않는 것으로 보인다.

그러나 대체로 사회학이나 사회복지학에서 와카모노는 20세에서 34세로, 아동에서 성인기로 이행하는 과도기로 이행하는 경향이 있다. 또한 후생노동성 홈페이지에서도

5) 대표적으로는 18세 미만의 자를 '아동'으로 구분한 「아동복지법」, 20세 미만인 자를 '미성년자'로 구분한 「민법」(2022년 4월 1일 이후 18세 미만인 자) 등을 들 수 있다. 그 외에 「청소년 고용 촉진 등에 관한 법률」에서는 청소년을 35세 미만으로 규정하고 있다.

와카모노를 20세에서 34세로 기재하고 있으며, 와카모노 관련 사업들은 대체로 35세 미만으로 연령을 규정하고 있다(이태진 외, 2016, p.69). 아래에서는 와카모노를 20세에서 34세까지의 한국의 청년과 대응하는 단어로 사용하고자 한다.

2) 성인 이행기 모델의 변화

성인기 진입은 한 번의 점프로 이루어지는 것이 아니라 이행의 시기가 있다. 예전부터 생애주기론에서는 이 과정을 ‘청년기에서 성인기로의 이행’ 시기라 규정해 왔다(배영순 외, 2015). 한국에서 청년 문제가 발생하게 된 계기는 학교교육 후 취업, 결혼 분가 등, 당연하다고 여겨졌던 방식으로 성인기 이행을 하는 데 곤란을 경험하는 사람들이 증가하고 있기 때문이다(안선영 외, 2010). 일본에서도 이행기가 지체되거나 이행 과정이 과거와는 다른 양상을 보이면서 청년 문제가 발생하고 청년정책이 요구된다고 보는 연구들이 많다.

宮本みち子(2012)는 다양한 사회적 요소들이 결합하여 일본의 성인기로의 이행 모델이 변화해 왔다면서, 최근의 변화는 이른바 '포스트 공업화' 단계에 들어서면서 발생되었다고 한다. 공업화와 복지국가가 결합된 모델이 포스트 공업화 시대로 진입하면서 사회제도와 경제구조 및 문화, 관습이 변화하였고 자연스럽게 성인기로의 이행' 형태도 크게 달라졌다는 것이다. 일본에서 최근 들어 주목되는 청년 문제는 ① 출생율의 저하 ② 청년층 고용문제의 발생 ③ 장기 부등교, 히키코모리, 무업자의 증가인데, 이는 이른바 '포스트 공업화' 단계에 들어서면서 이행 프로세스가 장기화되면서 발생한 문제로 파악된다.

이러한 이행 단계의 변화는 최근에만 발생한 것은 아니다. 宮本(2012)는 세계대전 이후 급속한 공업화와 더불어 사회적 변화를 경험했던 일본은 성인기로의 이행 모델이 크게 네 가지로 구분이 가능하며 주로 교육제도와 노동시장, 가족, 라이프스타일과 문화의 영향을 통해 변화되었다고 주장한다.

〈표 3-2-1〉 일본 시기별 성인기로의 이행모델 추이

구분	성인기로의 이행 모델	교육제도	노동시장	가족	라이프스타일과 유스컬처
전후부흥기 종전-1954년	전통적 모델 존속	·억압된 교육기(종전-1959년) 계층 간 교육격차	·잠재적 실업청년의 정체	·부부가족제 이념의 등장	·노동력으로서의 아동, 청년
고도경제성장기 1955년-73년	일본형(전후형) 청년기 모델 형	·열려진 경쟁기(1960-74년)	·청년 노동시장으로 흡입 ·도시로 집중 ·졸업자일괄고용*관행 탄생	·결혼사회로 ·세대주 가장형 모델에 근거한 결혼가족 ·"교육하는 가족"***의 출현	·생도, 학생과 사회인의 구별화 ·'의존하는 아동, 청년'과 '자립된 성인'에 대한 구별
이행기 1974년-89년	일본형(전후형) 청년기 모델의 성숙 포스트 청년기의 출현	·닫혀진 경쟁기(1975-89년) ·일원적 능력주의 경쟁의 격화	·졸업자일괄고용관행 정착	·부모에 대한 경제적 의존 장기화 ·부모와 동거하는 청년의 증가 ·"교육하는 가족"의 가속화	·'생도, 학생'기의 장기화 ·모라토리움화, 청년문화, 서브컬처 ·독신귀족
구조전환기 1990년 이후	일본형(전후형) 청년기 모델의 붕괴	·경쟁의 완화와 붕괴기 ·고졸후 진학률 상승 ·학교교육 자유화, 개성화, 다양화 ·학교와 고용의 경계선 애매 ·부등교 고교중퇴 증가	·졸업자일괄고용 관행 붕괴 ·일본형 고용 붕괴, 재편 ·청년노동시장 축소 ·정규고용 축소 ·청년 실업자, 무업자의 급증	·만혼화 혹은 비혼화 진행 ·출생률 저하 ·부모 정리해고, 임금 인하 ·독립, 복귀 반박	·생도, 학생 아르바이트 향상화 ·패러사이트 싱글 ·사회적 약자 ·고립화하는 청년 증가 ·워킹푸어 싱글

*주: 기업이 졸업 예정 학생을 매년 일괄 구인, 재학중 시험을 보게 하여 내정, 졸업 후 바로 근무할 수 있도록 하는 일본 독특한 고용관행

***"교육하는 가족"은 부모(특히 모친)가 아동의 교육 등을 전반적으로 책임지는 근대적 가족을 의미. 자산을 가지지 못한 신중간층이 학력주의 성립을 배경으로 아동에게 고학력을 얻게 하는 것이 지위계승 전략으로서 유효하게 된 점, 산아제한의 보급, 일본형 가부장제 성립 및 현모양처주의, 여자 중등교육 보급 등이 맞물리면서 확립되어 간 가족 기능을 의미한다(神原文子, 2001, p.200).

자료: 宮本みち子. (2012). 「成人期への移行モデルの転換と若者政策」, 人口問題研究 68-1, p.34.

최근의 이러한 "이행" 문제에 사회보장제도는 적절하게 대응하지 못하였다. 일본의 사회보장제도가 가족에 의한 생활보장제도를 전제로 하고 있기 때문에 "청년"을 사회보장의 고유 대상이나 주체로 다루어오지 못했다. 즉 사회보장제도에서 '고령'이나 '육

아'에 관한 제도는 있지만 '청년'은 제도에 포함되어 있지 않은 상태이다. 따라서 청년은 '고용'될 때에만 오직 '기업복지'라는 복지 권리를 얻을 수 있을 뿐이었다(宮本みち子, 2009).

3) 자기책임론 탈피와 청년정책의 필요성 제기

이에 덧붙여 이른바 '사회적 병리' 현상에 대한 자기책임론의 한계를 지적하는 여론이 확산된 점도 주목할 필요가 있다.

앞서 宮本도 언급하였지만 청년의 대표적 문제를 나타내는 단어로 '패러사이트 싱글', 'NEET', '히키코모리' '부등교' '실업자·무업자' 등을 들 수 있다. 이 단어들은 90년대 이전에는 찾아보기 힘들었던 새로운 조어인데, 공통된 특징으로는 가구에서 독립된 청년이 아니라, 부모와 동거하면서 살아가는 청년이라는 점이다. 이 점은 단독가구 청년이 청년문제의 주요 대상인 한국과는 다른 매우 특이한 점이라 할 수 있다. 일본에서는 이처럼 좀처럼 독립하지 못한 채 부모와 함께 살아가는 청년이 문제시 되면서, 그 원인으로 청년들의 '나약함'이나 '자립심 부족' 등 마음가짐, 정신상태 등이 지적되었던 것이다(이태진 외, 2016, p. 70).

그러나 2000년대 초반부터는 독립을 하기 힘든 것은 청년의 어쩔 수 없는 합리적인 선택일 수 있다는 연구들이 설득력을 얻기 시작했다. 또한 독립한다 하더라도 넷카페 난민이나 청년 홈리스 등 열악한 곳에서 거주할 수밖에 없는 상황에 대한 실태조사나 르포들이 쏟아져 나왔다(예를 들어 国立社会保障人口問題研究所, 2001; 宮本, 2004; 大石亜希子, 2004; 飯島裕子, 佐野未来 (編) 2010 등).

일본정부가 청년정책에 예전에 비해 본격적으로 나서게 된 데에는 이러한 사회 전반적인 변화와 더불어 청년 이행 장기화가 발생하고, 이에 대응하지 못하는 예전의 사회보장제도 간의 괴리가 심각하게 나타나는 점들이 배경으로 작용하였다. 또한 청년 문제가 단순히 개개인의 가족 문제나 마음가짐 문제가 아니라 사회구조적인 문제라는 인식의 확산도 청년문제의 본격화에 큰 영향을 주었다고 할 수 있다.

나. 청년정책의 전달체계와 사업내용

1) 아동·청년육성지원법의 성립과 주요 내용

현재 일본의 청년정책의 골간을 이루고 있는 법률은 「아동·청년육성지원법」(이하: 육성지원법)이라 할 수 있다. 이 법률은 2000년대 초반부터 본격화된 ‘청소년’ 정책 추진의 성과라 할 수 있다.

2003년 내각총리대신이 책임자인 청소년육성추진본부가 설치되었고, 같은 해 ‘청소년 육성시책 대강’이 정해졌으며, 5년 뒤 2008년 12월에 이를 발전시킨 「청소년 육성시책 대강」이 다시 발표되었다. 그럼에도 니트(NEET)나 히키코모리 등 청년의 자립과 관련된 문제가 더욱 심각해진다는 판단으로 2009년 「청소년종합대책추진법안」이 국회에 제출되었으며, 2010년 4월 1일에 명칭이 바뀌어 「아동·청년 육성지원추진법」이 제정되었다.

이 법에서는 정부가 「아동·청년육성지원추진대강」(이하: 「대강」)을 작성해야 하고, 지방자치단체는 이 「대강」을 감안하면서 지자체별 「아동·청년 계획」을 실시하도록 하고 있다. 「대강」은 법으로는 정해져 있지 않으나 5년마다 한 번씩 작성·발표되고 있다. 2010년 법 시행과 더불어 「아동·청년 비전」이 발표되었고, 그 뒤 2016년에 새로운 대강이 「모든 아동·청년이 건강하게 성장하고 자립·활약할 수 있는 사회를 지향하며」라는 부제로 발표된다. 이 대강은 5가지 중점과제와 각 과제별 기본적인 시책으로 구성된다.

〈표 3-2-2〉 아동·청년육성지원추진대강

5가지 중점과제	기본적인 시책
1. 모든 아동·청년의 건전한 육성	(1) 자기형성 지원 (2) 아동·청년의 건강과 안심안전 확보·증진 등 (3) 청년의 직업적 자립, 취업 등 지원 (4) 사회형성 참가지원
2. 아동·청년 성장을 위한 사회환경 정비	(1) 아동·청년이 경험하는 복합적·복잡성이 반영된 중층적 지원 충실 (2) 어려운 상황 별 대응 - 니트, 히키코모리, 부등교 - 장애 - 비행, 범죄 - 아동 빈곤문제 대응 등 (3) 아동·청년의 피해방지 및 보호
3. 어려움을 겪고 있는 아동·청년이나 그 가족 지원	(1) 가정, 학교 및 지역의 상호 관계의 재구축 (2) 보육지원 등 충실 (3) 아동·청년 주변 유해환경 등에 대한 대응 (3) 워크 라이프 밸런스 추진
4. 아동·청년 성장을 지원하는 담당자의 육성	(1) 지역의 다양한 양성 (2) 전문성 높은 인재 양성·확보
5. 창조적 미래를 개척해 갈 아동·청년의 지원	(1) 글로벌 사회에서 활약하는 인재 육성 (2) 이노베이션을 담당할 과학기술인재 등 육성 (3) 정보통신기술 진화에 적응, 활용할 수 있는 인재육성 (4) 지역만들기에서 활약하는 청년 지원 (5) 국제적 활약하는 차세대경기자, 신진예술가 등 육성 (6) 사회공헌활동 등에 대한 지원

자료: 子ども・若者育成支援推進本部決定. (2016.2.9.). 子供・若者育成支援推進大綱.

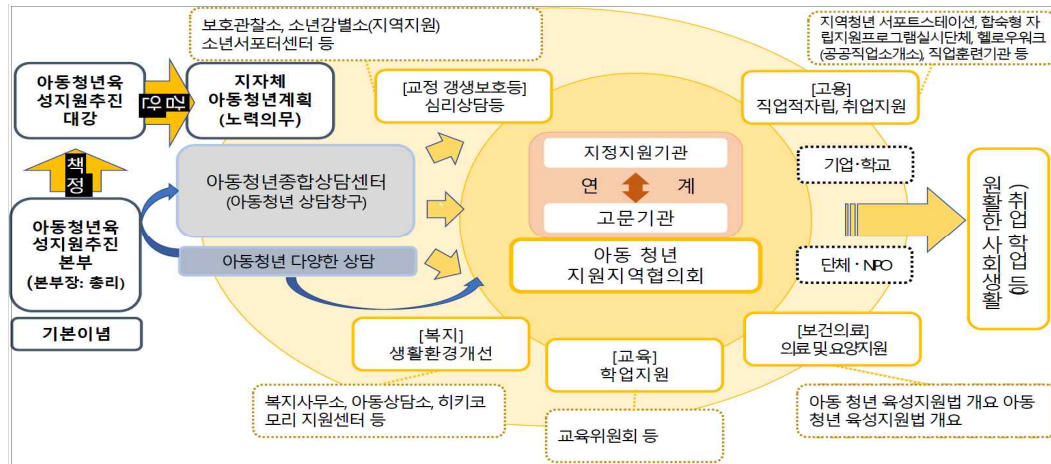
<https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/taikou.pdf> 에서 2020. 9. 15. 인출.

정책을 추진하는 「아동·청년육성지원추진본부」는 총리가 본부장이며 관할 부처는 내각부이다. 이 본부에서 「대강」을 작성하고, 지자체는 이를 감안하여 「기본계획」을 수립할 노력 의무가 있다. 주요 협의기구로는 「아동·청년 지역지원협의회」가 있다. 이 협의회는 생활을 하기에 특히 어려움을 겪고 있는 아동·청소년에 대해 관계기관 및 단체로 구성된 지원네트워크로 지방자치단체는 이를 설치할 노력의무가 있다. 이 협의회는 주로 사회생활 적응지원을 기초로 교육, 복지, 보건, 의료, 교정, 갱생보호, 고용 이외 관련 분야 지원을 유기적으로 연계, 실시하기 위한 기능을 한다. 그 외에 지방자치단체는 아동·청년육성지원에 관한 상담을 하고 관계기관 소개와 기타 필요한 정보를 제공하는 거점으로 「아동·청년종합상담센터」 설치할 노력의무가 있다. 이 센터는 상담이 필요한 청년이 다른 창구로 다시 소개받는 일이 없도록 원스톱 상담 창구로서 중요한 역할을 수행하고 있다.

이상을 종합하면 일본의 청년정책은 큰 틀에서의 계획은 중앙정부가 「대강」의 형태

로 구성하지만 실제 집행 계획과 시행에서는 지자체의 역할이 매우 크며, 다양한 주체가 협의하는 지역협의회를 통해 연계를 꾀하고 독자적인 거점으로 「아동·청소년상담센터」가 있다고 요약할 수 있다.

[그림 3-2-1] 아동·청소년육성지원추진법의 개요



자료: 厚生労働省. (2010. 4. 1.). 子ども・若者育成支援推進法について.
https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/s_gaiyo.pdf에서 2020. 9. 15. 인출.

2) 지원지역협의회 및 아동·청소년종합상담센터 강화를 위한 정부의 노력

2020년 현재 아동·청소년지원협의회를 구성한 지자체는 전국의 도도부현 42개, 정령 지정도시 14개, 기타 시정촌 70개 등 126 지역이다.

〈표 3-2-3〉 일본 아동·청소년지원협의회 구성 지자체

	도도부현	정령지정도시	시정촌
협의회 구성	42	14	70
전국	47	20	1741

자료: 内閣府. (2020. 3. 31). 子ども・若者支援地域協議会.
<https://www8.cao.go.jp/youth/model/index.html> 에서 2020. 9. 15. 인출.

내각부에서는 각 지자체의 노력의무인 「아동·청소년 지원지역협의회」 설치를 지원하여 지역 네트워크 구축을 하고, 어려움을 경험하는 아동·청소년 지원을 효과적으로 추진하기 위해 지자체 지원 사업을 다양하게 벌여왔다. 2013년까지는 「아동·청소년지원협의

회 체제정비사업, 2015년까지는 「아동청년지역협의회설치촉진사업」, 최근에는 「아동청년지원지역네트워크 강화추진사업」을 진행하고 있다.

「아동청년지원 지역네트워크 강화추진사업」은 매년 지자체를 달리하며 실시하고 있으며, 주로 강연이나 연수회, 관계 기관 연락회의, 자문 등을 주요 사업 내용으로 한다. 도도부현 16, 시구정촌 17 등 총 33 지역이 참가 중이다.

이 외에 「아동청년종합상담센터」 기능을 강화하기 위해 「아동청년종합상담센터 기능보급에 관한 연수」, 전문직원 파견, 「아동·청년 종합상담센터 기능고도화를 위한 회합」 등을 개최하고 있다.

3) 특히 어려움을 겪고 있는 청년 지원⁶⁾

아동청년 지원 대상자 중 특히 어려움을 겪고 있는 청년에 대한 지원이 강조되고 있다. 아동·청년정책 대상자는 이들에 대한 각각의 지원 네트워크 구축이 매우 중요하다.

○ 청년무업자 등의 지원 (후생노동성)

거점 기관은 지역 청년 서포트 스테이션⁷⁾이다. 주로 직업교육이나 직업알선 지원을 한다. 지자체와 연계하여 직업적 자립을 위한 전문적 상담지원, 취업후 정착 스텝업 지원, 청년무업자 등 집중훈련프로그램(15~39세, 일부 49세까지 대상)을 실시하고 있다.

○ 히키코모리 지원 (후생노동성)

후생노동성은 2009년부터 보건, 의료, 복지, 고용, 등 다양한 분야 관계기관과 연계하면서 히키코모리 상담창구 기능을 하는 「히키코모리지역지원센터」⁸⁾를 지원해 왔으며 2018년 4월 현재 모든 도도부현 및 지정도시에 센터가 설치되었다.

그리고 2020년부터는 생활곤궁자자립지원제도⁹⁾의 자립상담지원기관 창구에 아웃

6) 아래는 内閣府 (2020) 중 주요 사업을 요약한 것이다.

7) 상세한 내용은 4. 청년 문제영역별 지원사례에서 다룬다

8) 상세한 내용은 4. 청년 문제영역별 지원사례에서 다룬다

9) 생활곤궁자지원제도는 2015년도부터 시작되었다. 문제의식은 생활보호 대상자 중 고령자나 아동, 장애인이 대다수를 차지하였으나, '기타'에 포함되는 사람들이 점차 증가하여, 이들이 생활보호로 떨어지기 전의

리치 지원원을 배치하고 동행상담, 신뢰관계 구축 등도 실시하고 있다.

○ 부등교 아동 및 청년 지원 (문부과학성, 법무성)

문부과학성은 2016년 12월에 제정된 「의무교육 단계에서의 보통교육에 상당하는 교육기회 확보 등에 관한 법률」을 근거로, 부등교 아동학생 등에 대한 교육기회 확보 등에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위한 기본적 지침을 2017년 책정했다. 추가적으로 2020년에는 관계기관 간 연계 체제 정비 등을 통해 부등교아동학생에 대한 종합적 지원체제를 구축하는 「부등교아동학생에 대한 지원추진사업」을 새롭게 실시하였다.

이 사업의 주요 내용은 전문적 인재 활용을 통한 집단따돌림(이지메) 대책, 학교 이외의 장소에서 교육기회를 제공하는 부등교아동학생지원, 그 외 장기숙박체험이나 빈곤대책, 자살예방 등 기타 학생지도상과제 등이다.

○ 장애가 있는 아동·청년 지원

이 영역에서 다루어지는 정책은 특별교육지원 추진, 장애 아동에 대한 취학지원, 장애가 있는 아동과 장애가 없는 아동 간의 교류 및 공동학습, 장애인 평생학습 추진, 스포츠 활동 지원 등이다 (문부과학성 관할).

발달장애아동·청년의 경우에는 「발달장애인지원센터」(후생노동성 관할)가 중심 거점으로 지역지원 체제를 구축하고 있으며 발달장애 아동을 위한 교육은 「발달장애교육추진센터」에서 다양한 정보를 제공해준다.

이 외에 장애인 취로지원 및 문화예술활동 지원이 문부과학성 및 후생노동성 사업으로 시행되며, 만성질환이 있는 아동이나 난병환자 지원은 후생노동성 관할로 헬로우워크(공공직업안정소의 애칭)에 난병환자 직업 서포트를 설치하거나 난병상담지원센터와 연계하여 이루어진다.

○ 비행·범죄 경험이 있는 아동·청년 지원

비행·범죄 경험이 있는 아동·청년에 대한 지원은 아동·청년 대상 정책에서 적지 않은 비중을 차지한다. 그리고 경찰청과 문부과학성 등을 중심으로 다양한 지원 거점을

세이프티 넷이 필요하다는 문제의식에서 시작되었다. 주로 이직 후 재취업이나 가정폭력, 히키코모리, 이지메 등으로 인한 학교 중퇴자 등이다.

형성하고 있다.

서포트 팀(내각부, 경찰청, 법무성, 문부과학성 연계)은 학교, 경찰, 아동상담소, 보호관찰소 등 관계기관이 구성한 일상적 네트워크이다. 이 팀은 지역 경찰과 연계하여 연계 지역 협의회를 정기적으로 개최하고 있기도 하다. 스쿨 서포터(경찰청 관할)는 학교의 아동 문제행동에 대한 대응, 순회·상담활동 등을 실시한다. 그 외에도 법무성은 갱생보호서포터 센터와 법무소년지원센터를 설치하면서 관련 단체와 연계하면서 소년·청년의 범죄에 대응하고 있다.

○ 아동 빈곤 대응 및 기타 특별히 배려가 필요한 아동 지원

그 외 아동빈곤문제에 대한 대응으로 교육 지원과 빈곤가구 부모에 대한 지원으로 한부모 가정 지원(후생노동성) 및 보호자에 대한 취로 지원, 한부모 및 다자녀 세대에 대한 주택 지원(국토교통성) 등이 추진된다. 그 외 기타 특별히 배려가 필요한 아동 지원으로, 자살대책(문부과학성, 후생노동성), 외국인 아동 및 귀국아동학생 교육 지원(문부과학성), 정주외국인 청년 취직 촉진(법무성, 후생노동성), 성동일성장애인¹⁰⁾ 등에 대한 이해촉진(문부과학성, 법무성) 등의 사업도 수행되고 있다.

다. 지자체 사례: 도쿄도를 중심으로

도쿄도에서 아동·청년정책을 통합적으로 지원하는 부서는 도쿄도 도민안전추진본부이다. 이 본부는 도민이 안전안심을 실감할 수 있는 세이프시티의 실현을 목적으로 ‘도민안전치안대책’ ‘교통안전’ ‘청년지원’ 등 크게 세 가지 영역에서 활동을 전개하고 있다(東京都都民安全推進本部, n.d.).

청년 지원 업무는 크게 네 가지로 구성된다. 첫째, 「도쿄도 아동·청년계획」, 둘째, 「도쿄도 아동·청년지원협의회」 셋째, 「도쿄도 청년종합상담센터 ‘와카 나비 알파」 넷째, 아동·청년 자립 등 지원체제 정비 사업이다(東京都都民安全推進本部, n.d.). 아래에 서는 각각의 업무에 대해 살펴본다.

10) 일본에서는 트랜스젠더를 성동일성장애라는 명칭을 사용하며, 성동일성장애에 대한 법률로 「성동일성장애인의 성별 취급의 특례에 관한 법률」(2003년 제정)이 있다.

1) 도쿄도 아동·청년계획

「도쿄도 아동·청년계획(제2기)」은 2020년 4월 30일에 수립되어 발표되었다. 전체적으로는 중앙정부 차원의 계획을 대부분 반영하여 주요 내용에서 큰 차이가 없다.

이 계획은 중앙정부의 「아동·청년육성지원추진법」에 근거하여 지자체 차원에서 수립되었으며, 도쿄도 청소년문제협의회 등의 심의를 거쳤다. 아래에서는 이 계획의 개요와 계획의 포인트를 정리한 것이다.

〈표 3-2-4〉 도쿄도 아동·청년계획 (제2기) 개요

대항목	소항목	내용
I. 계획의 개요	이념	모든 아동·청년이 청년기에 사회적 자립을 이뤄낼 수 있도록 그 성장을 사회전체가 응원한다.
	계획의 성격	아동·청년육성지원추진법에 근거한 계획
	시기	2020년도부터 2024년도까지(5년간)
	책정의 검토경위	도쿄도청소년문제협의회 및 청년지원부회에서 심의
II. 계획 포인트	[관점1] 한 명 한 명의 아동·청년의 최선의 이익을 존중한다는 관점 → 지원 시 당사자인 아동·청년의 관점에서 의견을 존중하여 지원에 반영하는 자세가 중요	
	[관점2] 아동·청년의 상황에 맞는 지원을 한다는 관점 → 아동·청년 라이프 스테이지를 내다볼 수 있는 끊임 없는 지원과, 본인 뿐 아니라 가족도 포함한 지원이 필요	
	[관점3] 아동·청년 지원에 사회전체가 중층적으로 참여한다는 관점 → 복합적인 과제에 대응하기 위해, 관계기관 등 연계를 촉진하고 사회전체가 아동·청년의 성장을 지켜보는 것이 중요	

자료: 都民安全推進本部, 2020, 東京都子供・若者計画(第2期)の概要. <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2020/04/30/documents/05.pdf>. 에서 2020. 9. 15. 인출.

다음은 주요 기재 사항으로 구체적인 대상과 사업을 요약한 것이다. 기본방침 I에서는 아동·청년 스스로의 자립을 위한 힘을 양성하는 내용이다. 기본방침 II에서는 자립에 어려움을 경험하고 있는 아동·청년 및 그 가족 지원에 대한 항목이다. 아동·청년 생활상의 다양한 항목이 망라되어 있는 데, 일본에서 아동·청년의 문제화가 어떤 항목으로 이루어지고 있는 지를 구체적으로 알 수 있으며, 이 내용은 중앙정부의 기본계획에 담겨 있는 내용과도 유사하다. 마지막으로 기본방침 III은 아동·청년 당사자를 둘러싼 가족이나 학교, 지역 등 다양한 주체들에 대한 지원 내용이다. 이 계획은 5년마다 수립된다.

〈표 3-2-5〉 도쿄도 아동·청년계획 (제2기) 주요 기재 사항

기본항목Ⅰ. 모든 아동·청년의 건강한 성장과 사회적 자립을 지원	
	1. 사회적 자립을 향한 '기초'의 형성 2. 사회형성, 사회 참가할 수 있는 힘의 육성 3. 사회적·직업적 자립을 지원 4. 배움의 기회 확보
기본항목Ⅱ. 사회적 자립에 어려움을 겪고 있는 아동·청년이나 그 가족에 대한 지원	
	1. 어려움의 상황별 대응 (1) 이지메 (2) 부등교·중도퇴학 (3) 장애 있는 아동·청년에 대한 지원 (4) 청년 무업자(니트), 비정규고용 대책 (5) 히키코모리 관련 지원 (6) 비행·범죄에 빠진 아동·청년에 대한 지원 (7) 아동 빈곤 (8) 한부모 가정 아동에 대한 지원 (9) 자살대책 (10) 특히 배려가 필요한 아동·청년에 대한 지원 2. 피해방지와 보호 (1) 아동학대방지대책 (2) 사회적 양호체제의 충실 (3) 아동·청년 복지를 위협하는 범죄대책
기본항목Ⅲ. 아동·청년의 건강한 성장을 사회전체가 지원하기 위한 환경정비	
	1. 가정의 양육 능력·교육 능력 향상 2. 학교·가정·지역이 일체가 된 아동·청년 육성 3. 아동·청년 육성환경 정비

자료: 都民安全推進本部, 2020, 東京都子供・若者計画 (第2期) の概要. <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tos-ei/hodohappyo/press/2020/04/30/documents/05.pdf>. 에서 2020. 9. 15. 인출.

2) 도쿄도 아동·청년지원협의회

도쿄도 아동·청년 협의회의의 소장업무, 조직구성, 실무협의회, 회의 개최 내용, 조정기관(총괄업무) 등에 대한 내용은 「도쿄도 아동·청년지원협의회 설치요강」에 따른다.

이 협의회는 2014년 설립되었으며 그 조직 구성은 요강의 별표 1과 별표 2에서 규정하고 있는데, 별표 1은 협의회 참석자를 직접 규정하고 있으며, 별표 2는 기관을 언급하며 이 기관이 추천하는 자가 협의회 참석자가 된다.

도쿄도의 아동·청년지원협의회는 분야별 민관별 총 28기관에서 참여하고 있다. 분야로는 교육, 보건·의료·복지, 고용, 청소년 등 관련 기관이 참여하고 있다. 교정·갱생·보호 기관의 참여 기관의 수도 적지 않다.

〈표 3-2-6〉 아동청년지원협의회 구성단체

번호	분야	참가단체	번호	분야	추천단체
1	교육	도쿄도 교육청 지도부장	12	보건 의료 복지	도쿄도 보건소장회
2		도쿄도 교육청 지역교육지원부장	13		특별구보건소장회
3		도쿄도 교육상담센터장	14		도쿄도 발달장애인지원센터
4	보건 의료 복지	도쿄도 복지보건국 보건정책부장	15		도쿄도 민생아동위원연락회
5		도쿄도 복지보건국 소자사회대책부장	16	교정 갱생 보호 등	도쿄보건관찰소
6		도쿄도 복지보건국 장애인정책추진본부장	17		도쿄소년감별소
7		도쿄도 아동상담센터 차장	18		다마 소년원
8		도쿄도립 하기야마 실무학교* 교장	19		경찰청 생활안전부 소년육성과
9		도쿄도립 중부종합정신보건복지센터장	20		도쿄도 보호사회 연라회
10	고용	도쿄도 사업노동국 고용취업부장	21	고용	후생노동성 도쿄노동국
11	청소년	도쿄도 도민안전추진본부 청년지원담당부장	22		공익재난법인 도쿄 시고토** 재단
			23	민간 지원 단체 등	특정비영리활동법인 청소년자립지원센터
			24		특정비영리활동법인 일본아동 소셜 워크 협회
			25		특정비영리활동법인 도쿄도 취로지원사업자기구
			26	구 시	특별구 구장회
			27		도쿄도 시장회
			28	아동 청년	도쿄도청년종합센터

주* : 환경상 이유로 생활지도 등이 필요한 아동 대상 학교

주** 일(노동)이라는 뜻

자료: 東京都, (2019), 「子供・若者支援協議会設置要綱」, https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/singi/kowakasienkyougikai/01_2kowakakyougikaiyoukou.pdf 에서 2020. 9. 15. 인출

이 협의회의 대표자 회의는 매년 1회씩 정기적으로 개최되고 있다. 대표자 회의에는 주로 도쿄도 아동청년 계획의 개정, 청년지원사업, 각종 조례 논의 등이 이루어진다. 또한 연락조정위원회는 필요에 따라 비정기적으로 개최되고 있으며, 대표자 회의 안건을 사전에 논의하는 성격을 갖고 있다. 회의 안건과 첨부자료 등은 모두 홈페이지에 공개하고 있다(도쿄도 도민안전추진본부 아동청년지원협의회 홈페이지).

3) 도쿄도 청년 종합상담센터 「와카 나비 알파」

청년종합상담센터는 지자체의 설치 노력의무가 부과되어 있는 원스톱 서비스를 위한 상담창구이다. 도쿄도 청년종합상담센터 명칭은 「와카 나비 알파」이다.

상담대상은 주로 18~34세 청년 혹은 그 가족이다. 상담방법은 전화상담, 이메일, LINE 상담, 상담소 상담이 있다. 전화상담은 전용상담 전화가 있으며, 무료로 진행된다. 메일 상담에 대한 답변에는 통상 3-7일 정도의 시일이 걸린다. LINE 상담은 SNS LINE을 활용한 상담으로, 친구등록을 한 후 상담을 할 수 있다. 마지막으로 직접 상담소에 찾아와서 상담할 수 있는데 반드시 예약을 할 필요가 있다.

상담 내용은 특별히 제한을 두지는 않으며, 학교생활, 행정절차, 일, 육아, 주거, 진로, 히키코모리 등 다양한 상담 예시가 홈페이지에 게재되어 있다. 상담도 필요시 일회성이 아니라 추가 상담, 추가 정보제공도 이루어진다.

또한 외국인 청년들의 접근성을 높이기 위하여 일본어 뿐 아니라 영어, 중국어, 한국어 홈페이지가 개설되어 있으며 이들 언어로 상담도 가능하다.

2017년도(2017년4월-2018년 3월) 상담은 총 6,981건이 이루어졌으며 이 중 전화가 6,362건, 메일 502건, 방문상담 117건이다. 이 수치는 2016년도 4,560건보다 매우 증가한 수치이다(東京都子供・若者支援協議会, 2018).

[그림 3-2-2] 도쿄청년종합상담센터 와카 나비 알파 한국어 페이지



자료: 東京都若者総合相談センター. (n.d.). <https://www.wakanavi-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/korean/>에서 2020. 9. 15. 인출

도쿄도의 청년종합상담센터는 이 와카 나비 알파가 유일하며 1개소가 운영 중이다.

4) 아동·청년자립 등 지원체제 정비사업

도쿄도에서는 법적으로 노력의무로 부과되고 있는 지자체의 아동·청년계획 수립, 아동·청년지역협의회 구성, 아동·청년 종합상담센터 설치를 촉진하기 위해 기초자치단체인 시구정촌에 보조금을 지원하고 있다. 사업비의 1/2, 상한액은 200만 엔이다.

5) 도쿄도 기초지자체 사례: 조후 시

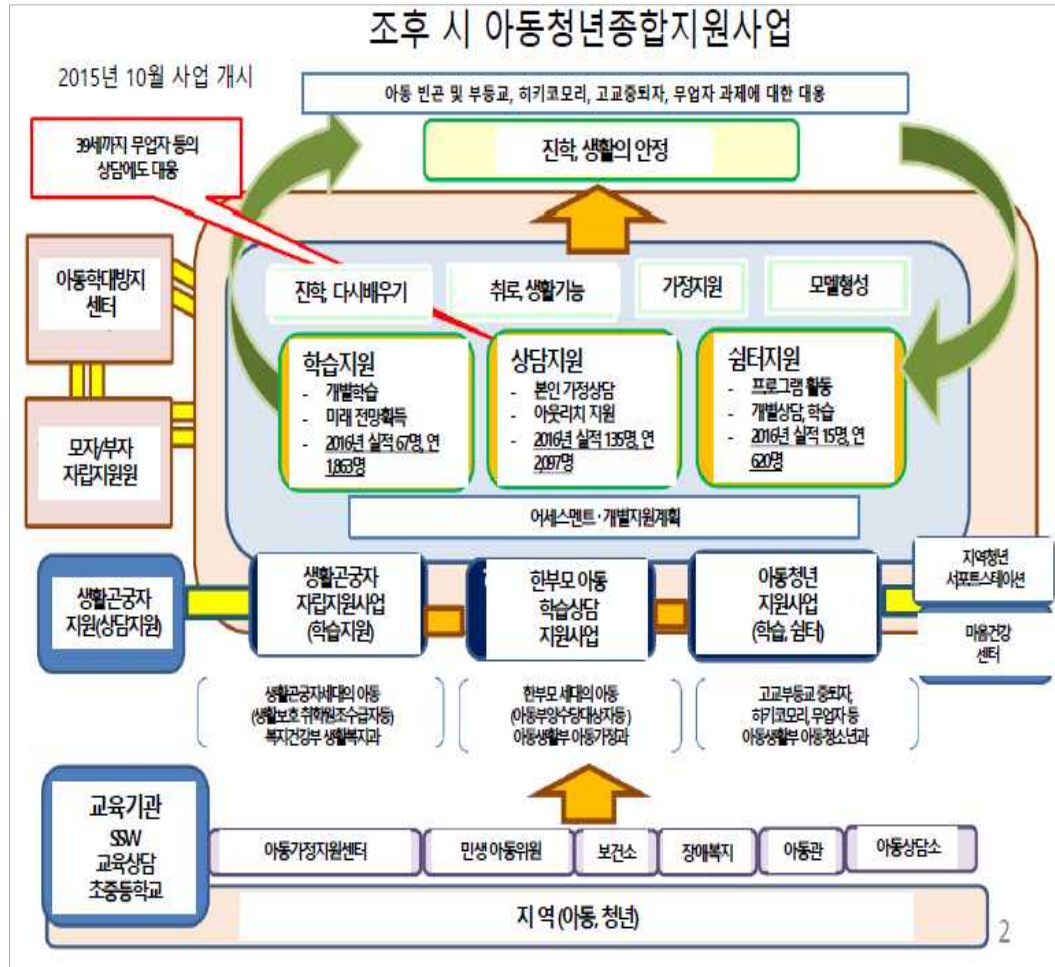
도쿄도의 기초지자체¹¹⁾인 조후시의 아동청년종합지원사업을 통해 도쿄도의 계획과 기초지자체 간 계획, 실제 실천에 대해 살펴본다.

조후시 아동청년종합지원사업은 2015년 10월 사업을 개시하였다. 가장 중요한 목적으로는 진학, 생활의 안정을 들고 있으며, 크게 학습지원, 상담지원, 쉼터지원으로 이루어진다. 각 사업은 아동학대방지센터, 모자/부자 자립지원원, 지역청년 서포트 스테이션, 마음건강센터 등 거점을 통해서 시행된다.

또한 이를 전체 계획하고 집행 확인하는 단위로 아동청년종합지원지역협의회가 「조후시 아동청년지원네트워크」라는 명칭으로 구성되어 있다. 이 협의회에는 청년의 취업지원을 하는 「청년 서포트 스테이션」을 비롯하여 다양한 단체들이 망라되어 있다.

11) 도쿄도는 23구와 다마지역(26市 및 다마郡의 3町 1村) 및 도쿄도 도서부(2町 7村)로 구성된다.

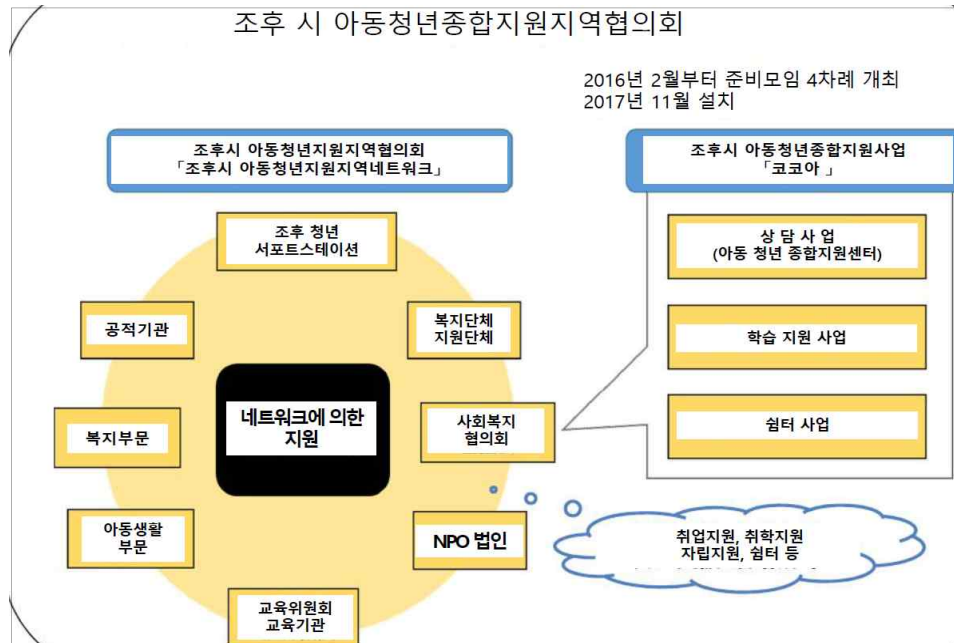
[그림 3-2-3] 조후시 아동청년종합지원사업 개념도



자료: 東京都子供・若者支援協議会. (2018). 「資料7 調布市における若者支援」 東京都子供・若者支援協議会議事録 (H30.2.16). <https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/singi/kowakasienkyougikai/koukai1/shiryuu7.pdf>. p.2. 에서 2020. 9. 15. 인출.

이 중 사회복지협의회에서는 누구라도 이용할 수 있는 아동청년종합지원센터로 「코코아」를 운영하고 있다. 코코아는 상담, 자유롭게 쉴 수 있는 쉼터, 학습 지원을 진행하고 있다. 상담의 주제는 한정되어 있지 않다. 쉼터는 부등교 학생이나 중퇴자, 히키코모리 상태에 있는 15살 이상의 아동, 청년을 대상으로 하며, 만화책을 보거나 게임을 할 수 있는 등 자유롭게 편하게 와서 쉴 수 있는 공간이 있다. 학습지원은 학습 코디네이터와 학생 자원활동가가 함께 지원을 하며 주로 중학생을 대상으로 한다. 요일을 정해 규칙적으로 학습이 이루어질 수 있도록 한다.

[그림 3-2-4] 조후시 아동청년종합지원지역협의회



자료: 東京都子供・若者支援協議会. (2018). 「資料7 調布市における若者支援」 東京都子供・若者支援協議会議事録 (H30.2.16). <https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/singi/kowakasien/kyougikai/koukai1/shiryuu7.pdf>. p.3.에서 2020. 9. 15. 인출.

[그림 3-2-5] 조후 시 아동청년종합지원센터 코코아 안내유인물

利用のご案内

相 談

対 象
概ね中学生以上の子ども・若者及びその家族

内 容
電話・訪問等での相談に応じ、必要な支援機関への紹介等も含め、課題解決に向けた支援を行います。

開所時間
平 日 10時～20時
※木曜のみ 10時～17時

お気軽にお問合せください
相談、利用は全て無料です

電 話 042-452-8816
メー ル cocoa@ccsw.or.jp
場 所 総合福祉センター5階

居場所

対 象
不登校の中学生や、高校中退・ひきこもり等の状態にある、概ね15歳以上の子ども・若者

内 容
他者との交流、調理実習などの活動を通して、社会経験や生活技術を得られる機会をつくれます。
また、復学や高校中退予防のための学習サポートも行います。

実施日
月・火・水・金 10時～18時
※利用の日は相談によります

いろいろな想い・悩みを持つ子ども若者にとって安心して過ごすことができる居場所を用意しました

ここあの居場所はこんなところ♪

マンガを読んだり、ゲームをしたり...自分の好きな時間を過ごすことから始められます。

居場所・学習支援ともに、見学、お試しの利用が可能です。
正式な利用には申請書の記入が必要になります。

学習支援

対 象
児童扶養手当や就学援助等を受給している家庭の中学生

実施日
月・水・金 18時～20時
※利用の日は相談によります

内 容
学習コーディネーターと学生ボランティアによるマンツーマンの指導により、高校進学に向けた学習、及び学習習慣獲得のための支援を行います。
少し年上の学生ボランティアと気軽に話もできる場です。

자료: 東京都子供・若者支援協議会. (2018). 「資料7 調布市における若者支援」 東京都子供・若者支援協議会議事録 (H30.2.16). <https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/singi/kowakasien/kyougikai/koukai1/shiryuu7.pdf>. p.5.에서 2020. 9. 15. 인출.

라. 청년 문제영역 별 지원 사례

1) 히키코모리 지원

히키코모리는 직장이나 학교를 나가지 않으면서 가족 이외 사람과 교류를 거의 하지 않으며 6개월 이상 지속적으로 자택에서 은둔하는 상태를 말한다(三宅由子, 立森久照, 竹島正, 川上憲人, 2004). 내각부의 2016년 9월 표본조사에 따르면 15-39세 청년층의 히키코모리가 전국에 약 54.1만 명(2016년 조사), 히키코모리의 장기화로 인해 40~64세도 61.3만 명(2019년 조사)에 이를 것이라고 추산되고 있다(厚生労働省, 2019, p.93). 히키코모리는 일본에서 사회적으로 취약한 청년이 경험하는 대표적인 문제 상태이면서도 전 세대에 걸친 사회문제로 확대되고 있다.

① 중앙정부의 히키코모리 지원

기존 정신보건복지, 아동복지, 취업 지원 등 다양하게 이루어지고 있던 히키코모리 지원 사업이 일원화된 것은 2009년 히키코모리지원 추진사업부터이다. 이 사업은 크게 세 가지의 사업으로 구성되어 있으며, 히키코모로 고유 사업은 아니나 취업을 지원하는 생활근공자 지원사업도 중요한 역할을 하고 있다(厚生労働省, n.d.a). 아래는 이를 요약한 내용이다(厚生労働省, n.d.a).

○ 히키코모리 지역지원센터 운영사업(2009년도부터 광역지자체 중심)

히키코모리로 특화된 전문적 상담 창구 기능을 하는 ‘히키코모리 지역지원센터’를 시도부현(광역지자체) 및 지정도시(인구 50만 이상 대도시)에 설치하고 운영하는 사업이다. 이 센터에는 사회복지사, 정신보건복지사, 임상심리사 등의 자격을 갖춘 히키코모리 지원 코디네이터가 히키코모리 상태에 있는 사람이나 그 가족과 상담하고 적절한 지원을 연계하는 업무를 주로 한다. 또한 지역의 관계기관과 네트워크 구축, 히키코모리 지원과 관련된 정보 제공 등 지역의 히키코모리 지원의 주요 거점 역할을 한다.

○ 히키코모리 지원 인재 육성연수(2013년도부터 광역지자체 중심)

이 사업은 히키코모리 지원을 적절하게 수행할 수 있는 인재 양성을 통한 히키코모리 지원 질 향상을 목적으로 한다. 구체적으로는 히키코모리 지원 담당하는 기초지자체(시·구·정·촌) 직원 등을 대상으로 ‘히키코모리 지원 종사자 양성 연수’ 나 당사자 방문지원(동료 지원 활동을 포함)에 관심 있는 사람을 대상으로 ‘히키코모리 서포터 양성 연수’를 실시하고 있다.

○ 히키코모리 서포터 사업(2018년도부터 기초지자체 중심)

기초 지자체를 중심으로, 히키코모리 지원 기반의 구축, 히키코모리 상태에 있는 사람의 사회 참가 촉진을 위한 상담창구 홍보, 당사자와 가족이 안심하고 생활할 수 있는 공간 마련, 히키코모리 서포터 파견 등을 하는 사업이다. 이 사업 종사자는 주로 광역지자체의 인재 육성연수를 마친 사람들이 권장되며 광역지자체는 연수수료자 명단을 기초지자체에 제공한다.

○ 생활곤궁자 지원제도(2015년도부터 기초지자체 중심)

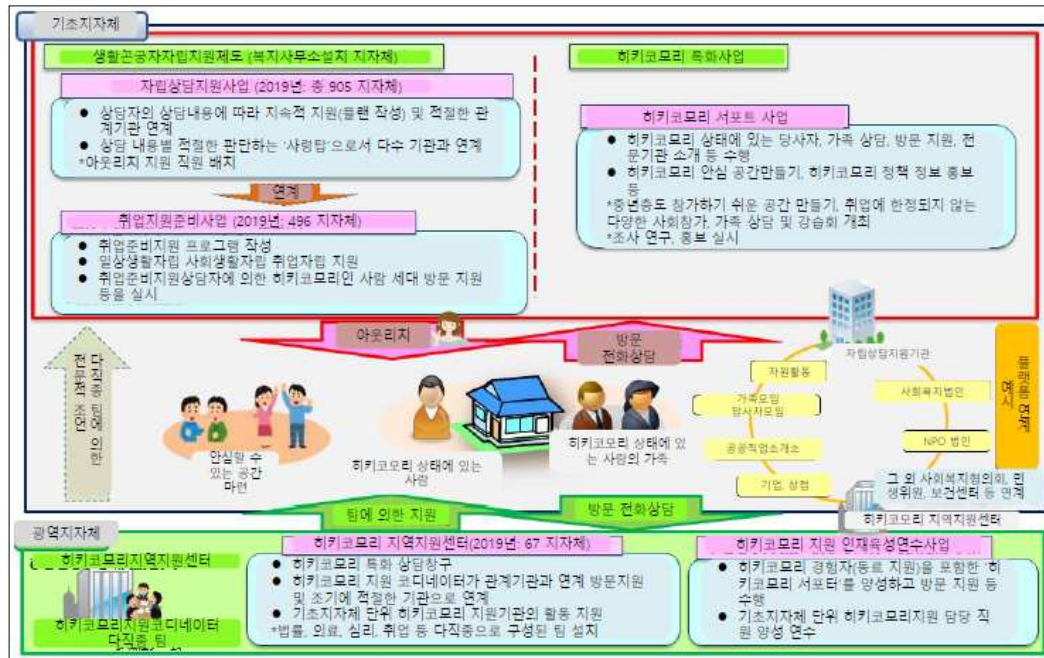
이 외에 2015년 4월부터 시작된 ‘생활곤궁자 지원제도’에서는 생활 상 어려움 상담 및 지원을 하는 ‘자립상담지원사업’과 취업을 지원하는 ‘취로준비지원사업’을 진행하고 있다. 주로 경제 및 취업 관련 지원을 하는 이 사업들에서도 히키코모리 상태의 사람들에 대한 지원을 하고 있다. 이 사업들은 주로 기초지자체별 복지사무소에서 담당한다.

이상을 주체별 역할로 다시 요약하면 다음과 같다. 광역지자체에서는 히키코모리 지역지원센터가 주요 거점이 되며 이 센터는 상담 및 기관 연계를 주요 업무로 다직종 팀을 꾸려 관할 지역의 히키코모리 당사자에 대한 다양한 지원을 한다. 그 외 광역지자체는 히키코모리 인재육성연수사업을 통해 기초 지자체에서 히키코모리 당사자에 대한 지원을 맡거나 맡을 사람에 대한 전문적 교육을 시행한다.

기초지자체에서는 직업이나 생계 관련 지원은 주로 ‘생활곤궁자자립지원제도’에 기반하여 이뤄진다. 자립상담지원을 통해 자립을 위한 연계를 하며 취업지원준비사업을 통해 실제 취업을 준비를 지원한다. 그 외 히키코모리 당사자나 가족에 대한 보다 밀접한 사업은 기초지자체별 히키코모리 서포트 사업을 통해 이루어진다.

이러한 지원들은 연계된다면 지역별 히키코모리라는 문제를 중심으로 네트워크를 구성하게 된다. 광역지자체 및 기초지자체의 중층적 지원 및 네트워크의 예시는 아래와 같이 나타낼 수 있다.

[그림 3-2-6] 히키코모리 지원 전체 상



자료: 厚生労働省, (n.d.b) 引きこもり支援推進事業, https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/hikikomori/index.htm 에서 2021. 1. 26. 인출

② 도쿄도의 히키코모리 지원

이를 바탕으로 도쿄도의 히키코모리 지원 체계 및 내용을 살펴본다.

먼저 도쿄도의 히키코모리 청년 지원은 크게 세 가지로 나뉜다(野原永子, 2016, 3p.). 첫째는 도쿄도 히키코모리 서포터 넷이다. 이 네트워크는 위에 언급하였던 후생노동성의 히키코모리 지역지원센터 사업의 일환으로 이루어지며, 히키코모리에 특화된 상담이 주요 활동이다. 둘째는 도쿄도 청년 사회참가응원사업이다. 이 사업은 도쿄도가 자체적으로 규정한 가이드라인에 기반하여 민간비영리단체가 시행하는 지원활동을 말한다. 마지막 세 번째는 기초지자체 지원체계 정비이다. 여기에는 각 기초지자체

의 사업 보조비 지원이나 인재육성연수사업이 포함된다. 아래에서는 첫 번째 도쿄도 히키코모리 서포트넷과 도쿄도 청년 사회참가응원사업을 소개한다.

먼저 도쿄도 히키코모리 서포트 넷은 주로 상담 및 연계를 한다. 이메일, 휴대전화 문자, 전화 상담, 방문 상담을 한다. 방문 상담의 경우 기초지자체 창구에 신청을 하면 서포트 넷으로 정보가 전달되고 상담원이 방문 상담을 하게 된다. 그 외 각종 정보를 제공하고 있는데, 민간지원단체, 도쿄도립 정신보건센터, 지역청년 서포트스테이션, 보건소 및 보건센터 등과 연계하고 있다. 그 외 정기적으로 연 12회의 가족 세미나, 연 36회 개별상담회를 개최하고 있다.

아래는 도쿄도 히키코모리 서포트넷이 제공하는 히키코모리 지원단체 지도이다. 민간지원단체, 정신보건복지센터, 청년 서포트 스테이션, 보건소 및 보건센터를 알기 쉽게 표시해놓았다.

[그림 3-2-7] 히키코모리 지원단체 정보제공



자료: 東京都ひきこもりサポートネット, 2020, ひきこもりの悩みを抱えるご家族の方へ. <https://hikikomori-tokyo.jp/material/pdf/leaflet.pdf>.에서 2021. 1. 26. 인출.

다음 도쿄도 청년사회참가응원사업이다. 이 사업은 NPO 등의 단체들을 지원하는 사업으로 기초지자체가 협동할 수 있는 NPO 법인 등을 등록시켜 연계할 수 있도록 지원한다. 참여하는 단체는 연구단체/등록단체로 구분된다. 연구단체는 공모를 통해 선정되며 1회 1년간 방문지도를 받는 등 지원을 받아 활동을 한다. 이에 대한 평가를 거쳐 등록단체가 된다. 만약 평가에서 합격되지 않으면 1차례 더 기회가 주어지지만 이때에는 지원금이 주어지지 않는다. 지원금은 한 단체 당 프로그램 종류에 따라 200만 엔에서 300만 엔 정도이다. 등록단체는 3년마다 자격이 갱신된다.

주요 프로그램은 ① 방문 상담 및 지원 ② 자택 이외 공간 제공 ③ 사회참가 준비 지원으로 구성된다. ① 방문 상담 및 지원은 당사자의 자택 등을 방문하여 외출을 위한 적극적인 격려를 하는 과정이다. ② 자택이외 공간제공은 자택 이외에 안심할 수 있는 공간을 제공하고 자기긍정감을 향상시키기 위한 활동이다. ③ 사회참가 준비지원은 사회참가를 위한 능력과 자신감을 회복시킬 수 있는 사회체험활동이다.

2) 취직 빙하기 세대 취업대책

① 개요

취직빙하기는 보통 사회적으로 취업난이 극심한 시기를 통칭하지만, 일본에서는 구체적으로 버블경제가 붕괴할 시기에 대학이나 고등학교를 졸업하여 취업하려 했던 세대를 의미한다. 주로 1993~2005년 전후 학교를 졸업한 사람이다. 2020년 현재 대졸자의 경우 30대 후반에서 40대 후반, 고졸자는 30대 초반에서 40대 초반까지를 지칭한다. 청년의 핵심 연령층보다 다소 높은 연령대라 할 수 있다. 이 세대는 취업하기 어려운 시기가 계속되면서 비정규직이나 이른바 프리타의 비율이 높고 뒤늦게 정규직이 되더라도 수입이 적은 경우가 많다. 또한 구직활동을 하지 않는 니트 비율도 높다(堀有喜衣, 2019).

일본 정부에서는 이른바 ‘취직 빙하기 세대’가 “고용환경이 열악하였던 시기에 취업 활동을 했던 세대이며 희망하는 취직을 하지 못한 채 현재에도 본의 아니게 불안정한 일을 하거나 무업 상태에 있는 등 다양한 과제에 직면하고 있는 당사자가 많다고 인식”할 필요가 있다고 하면서 집중적 지원을 위한 ‘취직빙하기 세대 지원에 관한 행동계획 2019’을 발표하였다(関係府省会議決定, 2019).

주요 내용은 상담, 교육훈련, 취업, 정착까지 개인의 상황에 맞는 지원을 주요 내용으로 하는 ‘취직빙하기세대지원프로그램’을 3년간 집중적으로 시행하는 것이다. 이를 위해서 전국에 당사자, 지원단체, 노사, 지방 대표 단체, 지식인 등이 참여하는 ‘취직빙하기세대지원 추진을 위한 플랫폼’을 전국-광역지자체-기초지자체에서 구성할 계획을 세웠다. 2020년에도 ‘취직빙하기세대지원에 관한 행동계획 2020’을 발표하고, 2019년 계획에 대한 평가와 더불어 일부 계획을 확충하였다(関係府省会議決定, 2020).

2019년에 발표된 행동계획 2019년을 중심으로 시책의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

〈표 3-2-7〉 일본의 취직빙하기 세대지원 프로그램 개요

대분류	세부내용
1. 플랫폼을 핵심으로 한 새로운 연계 추진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관계자로 구성된 플랫폼 형성과 활용 ① 취직빙하기 세대지원 추진을 위한 전국 플랫폼 개최 ② 도도부현(광역지자체) 및 시정촌(기초지자체) 플랫폼 개최 ③ 지역에서의 취직빙하기세대 선진적, 적극적 대응 활동 지원
2. 상담, 교육훈련에서 취직, 정착까지 빈틈없는 지원	<ul style="list-style-type: none"> (1) 섬세한 동반지원형 취직상담, 정착지원체계 확립 <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공직업소개소에 전문창구 설치, 담당자에 의한 팀지원 실시 (2) 받기 쉽고 즉효성 있는 recurrent 교육의 확립 <ul style="list-style-type: none"> ○ 업계 등 연계한 즉효성 있는 취직지원 등 ○ 캐리어업 취직 위한 recurrent 교육의 확립 (3) 채용기업의 채용기회 증가로 이어지는 환경정비 (4) 민간 노하우 활용
3. 개인 상황에 맞춘 보다 섬세한 밀착 지원	<ul style="list-style-type: none"> (1) 아웃리치 전개 <ul style="list-style-type: none"> ① 아웃리치 등 충실한 실시로 자립상담지원기관 기능 강화 ② 본인이나 가족에 대한 정보 아웃리치를 한층 더 강화 ③ 지역 청년 서포트 스테이션 지원대상 확대, 복지기관 등 아웃리치 강화 (2) 지원 연계망 확대 <ul style="list-style-type: none"> ① 히키코모리 지역지원센터와 자립상담지원기관 연계강화 ② 본인의 활력 회복, 자기긍정감을 키우기 위한 동반형 지원, 가족지원 및 휴식 공간 충실 ③ 히키코모리 지원에 관여하는 인재 양성연수 ④ 8050* 등 복합적 과제가 있는 세대에 대한 포괄적 지원 추진, 휴식 공간을 포함한 다양한 지역활동 촉진 ⑤ 니트나 히키코모리인 50대 자녀, 80대 부모가 함께 사는 세대 ⑥ 포스트 청년기를 지나려 하는 연령대에 대한 대응 강습 개최 지원 ⑦ 도도부현에 의한 취업체험, 취로훈련처 개척 및 매칭 ⑧ 취로준비지원사업 등 광역적 실시에 의한 실시체계 정비촉진 ⑨ 농업 분야 등 연계강화 모델 사업 실시 ⑩ 기능습득 기간의 생활복지자금대부 추진 ⑩ 여성 대상 취업을 지원하는 지방자치단체 대응에 대한 지원
4. 기타	<ul style="list-style-type: none"> (1) 개개인에게 전달되는 전략적 홍보 전개 (2) 지방으로 사람이 흘러갈 수 있는 지방 고용기회 창출 촉진 (3) 국가공무원, 지방공무원 중도채용 촉진 (4) 노사의 적극적 대응

자료: 関係府省会議決定, 2019, 就職氷河期世代支援に関する行動計画2019. <https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000579753.pdf> 에서 2020. 1. 26. 인출.

여기에서 ‘2. 상담, 교육훈련에서 취지, 정착까지 빈틈없는 지원’은 주로 예전의 교육훈련이나 취업 지원을 강화한 내용인 반면, ‘3. 개인 상황에 맞춘 보다 섬세한 밀착 지원’의 경우, 히키코모리 등 지원이 필요한 계층을 주요 대상으로 하고 있으며, 지원 방법도 아웃리치 활용 등 밀착 지원을 강조한다. 또한 활용 거점은 청년 서포트 스테이션, 자립상담지원기관, 히키코모리 지역센터, 복지기관 등 다양하다. 30-40대 취업 지원에서 특히 섬세한 지원이 필요한 사람들, 즉 바로 취업을 하기 보다는 취업준비나 상담, 혹은 사회와의 관계를 복원하는 과정이 필요한 사람들에게 대한 지원을 강조하고 있다는 것을 알 수 있다.

② 개인의 취업 준비 상황에 맞는 프로그램과 이용기관

취직빙하기세대 지원의 주관부처인 후생노동성에서는 취직 빙하기세대 활약지원 홈페이지를 별도로 개설하고 취직빙하기세대를 위한 지원정책을 알기 쉽게 홍보하고 있다.

이 홈페이지에는 개인의 취업 준비상황에 따라 지원의 내용을 소개하고 있다. 먼저 지원 대상은 ① 불안정한 취업상태에 있는 사람 (현재의 일자리를 바꾸고 싶은 사람) ② 무업 상태에 있는 사람 (일하기 위한 준비를 하고 싶은 사람) ③ 사회참가를 위한 지원이 필요한 사람 (사회와 관계를 맺고 싶은 사람)으로 구분한다.

각각의 지원 대상에 따라 이용할 수 있는 프로그램과 이용기관은 상이하다. 즉시 현재 일자리를 바꾸고 싶거나 자격증 취득이 목표인 사람은 공공직업소개소의 프로그램을 이용하게 된다. 그 외에 무업상태이거나 취업의욕이 높지 않은 사람은 지역 청년 서포트 스테이션에서 직업 훈련이나 상담 및 심리적 지원 등을 받게 된다. 이 청년 서포트 스테이션은 39세까지의 ‘청년’을 주요 대상으로 하되 일부 스테이션에서는 시범적으로 지원대상 연령은 15세~49세까지로 폭넓게 지원하고 있다. 마지막으로 사회참가를 위한 지원이 필요한 사람은 취업과 직접적 관계는 없지만 취업의 전제가 될 사회참가를 위한 지원 대상이 된다. 주요 이용기관은 히키코모리 지역지원센터, 자립상담지원기관, 정신보건복지센터, 전화 · 이메일 상담기관, 발달장애지원 기관이 각각의 대상자 특징에 따라 지원한다. 이처럼 취직빙하기세대 지원은 고유의 전달체계에 따라 이루어지기 보다는 기존의 취업 혹은 청년 지원 기관을 통해 기존 프로그램을 강화하

거나 새로운 프로그램을 도입하여 시행하고 있다. 또한 프로그램 대상을 구인을 원하는 사람부터 사회로 관계를 이어가고자 하는 사람까지 폭넓게 다루고 있다는 점도 주목할 만하다.

〈표 3-2-8〉 취직빙하기세대 지원 대상별 프로그램과 이용기관

대상	프로그램	이용 기관
불안정한 취업상태에 있는 분 (현재의 일자리를 바꾸고 싶은 분)	○ 구인 소개 및 면접대책 ○ 자격취득 및 직업훈련 - 단기자격증 취득코스사업 - 공공직업훈련, 구직자지원훈련	공공직업소개소(헬로우 워크) 및 소개소 내 취직빙하기세대 전문 창구
무업 상태에 있는 분 (일하기 위한 준비를 하고 싶은 분)	○ 전직지원 ○ 직업훈련 ○ 정착지원 ○ 아웃리치 지원	지역 청년 서포트 스테이션
사회참가를 위한 지원이 필요한 분 (사회와 관계를 맺고 싶은 분)	○ 상담지원 ○ 사회참가지원 ○ 가족지원 ○ 취업지원	히키코모리 지역지원센터
	○ 자립상담지원 ○ 주택확보급부금 지원 ○ 취업준비지원 ○ 가게개선폰지원 ○ 취업훈련 ○ 일시생활지원 ○ 아동 학습 생활지원	자립상담지원기관
	○ 마음 건강 지원	정신보건복지센터,
	○ 고민 상담	게이트 키퍼 (전화/메일/SNS 상담)
	○ 발달장애 관련 상담	발달장애정보지원센터

자료: 厚生労働省, (n.d.c.). 就職氷河期世代活躍支援プラン特設サイト https://www.mhlw.go.jp/shushoku_hyogaki_shien/ 에서 2020. 01. 27. 인출.

③ 지역 청년 서포트 스테이션

위의 기관 중에서 지역 청년 서포트 스테이션을 자세히 다루어 본다. 지역 청년 서포트 스테이션은 주로 니트를 대상으로 취업 지원을 하는 기관이다. 여기서 니트란 15~34세의 비노동력인구 중 가사도 통학도 하지 않은 사람을 지칭한다. 일본 정부에서는 2006년부터 주로 니트를 대상으로 취업을 촉진하는 지역 청년 서포트 스테이션을 전국적으로 설립하기 시작하였다.

주요 사업은 상담을 통한 지원사업과 교육 훈련 프로그램 사업으로 구분할 수 있다. 상담지원사업은 직업적 자립 관련 전문상담, IT 기술을 이용한 상담, 고졸 및 중퇴자 등 니즈에 맞는 아웃리치 상담, 인재부족 직종 등을 고려한 직장체험, 취직한 사람의 고용 유지 상담, 생활이 어려운 사람에 대한 지원상담, 복지기관 방문 상담 등이다. 청년 무업자 등 집중훈련 프로그램 사업은 합숙을 포함 집단적 프로그램 실시 등을 통해 취업활동이나 직업생활에 필요한 실천적 지식이나 능력을 획득하는 데 필요한 집중적 훈련 등이다.

지역 청년 서포트 스테이션은 ‘청년자립지원중앙센터’가 전국에 1개소 있어 지역의 청년 서포트 스테이션 연수나 조사연구, 정보수집 제고 등을 수행한다. 그리고 각 지역 별로 지역청년 서포트 스테이션이 설치되어 있다.

지역청년 서포트 스테이션은 2011년 110개소에서 2019년 177개소로 증가하였다. 지역청년 서포트스테이션 사업을 시작한 2006년부터 2018년까지 진로결정자 수는 135,493명이며, 등록자 수 대비 취업률도 2011년 41.9%에서 2018년 62.1%로 증가추세에 있다.

[그림 3-2-8] 지역청년서포트스테이션현황



자료:人材開発統括官, 2019, 令和2年度概算要求の概要について

이러한 지역 청년 서포트 스테이션은 취직빙하기세대를 위한 주요한 거점으로 활용될 수 있도록 체계를 정비하고 있다. 먼저 전국의 177개소 모두에서 지원대상을 40대까지로 확대할 계획을 추진 중이다. 또한 실태파악 및 보다 적극적으로 취업 의욕을 고

양하기 위하여 복지기관 등에 방문하여 상담하는 아웃리치 형 지원(출장상담)도 실시하려 한다. 이러한 지원을 거쳐 공공직업소개소인 헬로우 워크나 훈련실시기관으로 연계하여 다양한 형태 취업을 실현하고 정사원으로의 이행이나 캐리어 업을 도모하고자 한다.

이렇게 취직빙하기 세대를 위한 체계 정비는 아직까지 안정화되지는 않았지만 착실하게 진행되고 있는 것으로 보인다. 아래에서는 각 지역의 청년 서포트 스테이션 홈페이지 등을 참고하여 활동 실태를 살펴본다.

○ 오사카부 청년 서포트 스테이션

위탁 운영단체는 헬로우 라이프 NPO 법인이다. 홈페이지에 따르면 직원 초 39명(2020년 6월 현재)이며, 오사카 부 이외에 나라에서도 청년 서포트 스테이션을 위탁 운영하고 있다. 스태프는 총 6인으로 카운슬러 3인, 발달장애 동료 카운슬러 1인, 임상심리사 1인, 취업체험 코디네이터 1인이다.

이용 방법은 먼저 전화를 통해 면담 예약을 하고 개별 면담을 통해 취업체험이나 각종 프로그램 참가를 하게 된다. 이를 통해 취업활동을 하고 취업이 된다면 일을 지속하기 위한 지원을 받게 된다.

[그림 3-2-9] 오사카부 지역 청년 서포트 스테이션 이용 흐름



자료: 大阪府地域若者サポートステーション, (n. d.). ご利用の流れ. <https://osapo.jp/about> 에서 2021. 1. 27 인출.

○ 도쿄 다마 청년 서포트 스테이션

운영 단체는 NPO 법인 청소년자립원조센터이며 이 법인은 히키코모리 지원사업, 니트 지원사업, 장애인 등 복지적 지원사업, 아동 지원 사업 등을 주요 업무로 하고 있

다. 청년 서포트 스테이션 홈페이지를 통해서도 스텝에 대한 정보는 제공되고 있지 않다.

이 스테이션이 앞서의 오사카부의 청년 서포트 스테이션과 다른 서비스는 합숙형 집중 훈련 프로그램을 제공한다는 점이다. 이 프로그램은 법인 건물 내에서 숙박하면서 생활습관 개선, 취업, 자립지원 프로그램을 수강하는 내용이다. 대상자는 15세-49세이며 토요일과 일요일을 제외한 6개월간 진행된다. 월 6만 엔(약 60만 원 정도)을 지불해야 하며 그 외 생활용품비 등은 자부담이다. 홈페이지에 공개된 스케줄에는 취업활동준비 세미나, 비즈니스 매너 세미나, 직장견학, 커뮤니케이션 세미나, 봉사작업 등의 일정이 나와 있다. 이 중 대부분은 코로나로 인해 중지중이며, 2월 스케줄은 기재되어 있지 않다(多摩若者サポートステーション, n.d.).

○ 도쿄 세타가야 청년 서포트 스테이션

도쿄 세타가야 청년 서포트 스테이션은 NPO 법인 워커즈 코프에서 운영한다. 워커즈 코프는 일본노동자협동조합연합회를 의미하는 데, 이 법인에서는 노동자들의 보육, 건물종합관리, 공공시설운영, 노인돌봄복지, 식품-농업-환경 등 다양한 사업을 진행하고 있다. 스텝에 대한 구체적 정보는 홈페이지에 기재되어 있지 않다.

제공하는 프로그램과 이용하는 순서는 앞서 소개한 다른 지역 청년 서포트 스테이션과 큰 차이점은 없다. 2월 스케줄을 보면, 밭 작업, 청소체험, PC 강좌, 가족회, 직장 견학, 비즈니스 매너 세미나 등이 준비되어 있다. 또한 2개월(8주) 간 집중훈련도 계획되어 있는데 주5일 10시부터 16시까지 취업을 위한 집중 훈련이며 참가비는 무료로 합숙이 아닌 출퇴근을 한다. 다양하고 짧은 동영상 강좌도 공개 중이다(せたがや若者サポートステーション, n.d.).

마. 소결

이상 일본의 청년정책의 추진체계에 대해 살펴보았다. 아래에서는 주요 내용을 정리해보고자 한다.

먼저, 일본의 청년 문제는 성인으로의 이행이 지체되거나 원활히 이루어지지 않는 현상으로 나타나며, 이는 단순히 청년 개개인의 문제가 아닌 다양한 경제, 사회, 정치

적 요소들이 결합된 이행기 모델의 변화에서 비롯된 것이었다. 이에 일본정부는 내각부가 중심이 되어 청년정책에 대한 법적 근거를 마련하였고, 청년정책의 구체적 전략이 담긴 「요강」을 작성하였다. 이를 바탕으로 실제 집행은 각 지자체에서 지역실정에 맞게 이루어지게 되었다. 한국과의 차이점은 아동과 청년정책이 함께 다루어진다는 점과, 청년의 연령이 명확하지 않다는 점을 들 수 있다. 정부의 청년정책에서 주요 역할은 정책의 큰 틀인 「요강」을 작성하고, 지자체를 지원하는 것이다.

청년정책에서 가장 중심적 거점은 지역협의회와 아동·청년종합지원센터인데 모두 ‘노력의무’로 규정되어 지자체 간 편차가 크게 발생할 수 있다. 이에 정부는 기본적 정책 틀을 제시하면서 지역 청년 관련 단체 네트워크인 지원지역협의회나 상담창구인 아동·청년종합상담센터 설치에 필요한 재정적 지원 및 사업을 실시하고 있다. 정부는 계획 및 지원, 지자체는 실제 네트워크 조직 및 집행이라는 역할 분담이 비교적 명확하게 이루어지고 있다고 할 수 있다.

사업들은 각 분야별로 각자의 사업을 진행하며, 각 사업 간 연계 및 큰 틀에서의 계획은 지역의 지역지원협의회에서 공유된다. 사업 영역은 청년무업자(니트), 히키코모리, 부등교, 장애, 비행 범죄 경험자, 빈곤아동 등 매우 다양하게 구성된다. 청년 주요 정책 대상에 상대적으로 어려움을 겪고 있거나 특히 배려가 필요한 청년이 모두 포괄되며 주요 사업으로 설정되어 있다는 점은 한국과의 큰 차이점이다.

또한 각 영역별 중심 거점이 되는 기관이 있는데, 이 기관은 특정 영역에서는 중심 거점이 되기도 하지만, 타 영역에서는 함께 협력하는 네트워크 기관이기도 하다. 예를 들어 사례로 살펴본 히키코모리 당사자 지원의 경우, 히키코모리 지역지원센터는 히키코모리라는 문제를 중심에 두었을 때 가장 중요한 지역 거점이며, 기타 직업 관련 기관이나 아동·청년 종합지원센터는 히키코모리와 관련된 네트워크 기관이 된다. 반대로 청년 영역을 중심으로 파악할 때에는 아동·청년 종합지원센터가 중심 거점이며 히키코모리 지역지원센터는 청년 영역 중 히키코모리 당사자를 주요 대상으로 하는 연계 기관이 된다. 일본에서는 이렇게 각 영역별 중심 거점이 있고 타 거점은 상호 연계를 하는 연계망이, 중앙정부-광역지자체-기초지자체-민관의 전달체계를 통해 중층적으로 형성되어 있다고 할 수 있다.

따라서 청년정책은 아동·청년종합지원센터가 창구 역할을 하지만 그 외에 어떤 구체적인 집행체계를 갖추고 있기 보다는 네트워크 형태로 진행된다고 볼 수 있다. 이를 묶

어 주는 구심이 지원지역협의회이나 이는 집행단위라기 보다는 1년에 1, 2회 열리는 청년 사업 공유 및 계획의 장이라 할 수 있다. 따라서 ‘청년정책’만을 담당하는 전달체계가 독립적으로 존재하기 보다는 각 청년 문제에 대응하는 사업 간 연계의 형태로 운영되고 있다. 그럼으로써 사회적 문제가 되고 있는 청년에 다소 사업이 집중되고 있어 보이며, 상대적으로 보편적 청년에 대한 지원 사업 비중은 낮아 보인다. 이 점은 청년이 가지는 복합적 문제를 ‘청년’의 관점에서 바라볼 것인지, 그 문제의 관점에서 청년을 바라볼 것인지, 즉 청년 문제란 무엇인지에 대한 논점이 될 수도 있다.

2. EU의 청년정책: ‘청년보장’을 중심으로

가. 개요

서울시의 청년정책 추진체계 및 전달체계와 관련한 정책합의를 위해 유럽연합(EU)의 청년정책을 사례연구로 접근하는 것은 그 자체로서 한계점을 노정할 수밖에 없다. EU의 청년정책은 유럽연합이라는 거대한 국가공동체의 회원국에 대한 국가단위의 접근이고 그 적용범위 역시 매우 광범위하다. 따라서 한국에서 가장 인구가 많은 광역자치단체인 서울의 경우라 하더라도 유럽연합에 대한 사례연구로 직접적인 정책시사점을 도출하기란 용이하지 않은 측면이 크다.

이러한 한계점에도 불구하고 유럽연합(EU)의 청년정책 사례를 살펴보고자 하는 이유는 유럽연합의 추진하고 있는 ‘청년보장’은 서울시는 물론 한국 정부 그리고 다양한 국가들과 주요 도시에서 청년정책 수립의 모델로서 자리매김하고 있기 때문에, 이에 대한 사례연구를 통해 청년보장의 맥락적 흐름과 특성을 파악하고 이를 통해 서울시의 청년정책의 방향성을 위한 기본 자료와 함의를 제공하는 데에 있다.

유럽연합(EU)의 청년정책은 매우 광범위한 영역에서 수행되고 있지만, 가장 대표적인 것은 ‘청년보장(Youth Guarantee, YG)’으로 볼 수 있다. 유럽연합(EU)의 ‘청년보장(YG)’은 니트(Not in Education, Employment or Training, NEET)를 주 대상으로 한다. 유럽연합이사회(Council of the European Union)는 ‘청년보장(YG)’을 다음과 같이 정의하고 있다.¹²⁾

The term ‘Youth Guarantee’ refers to a situation in which young people receive a good-quality offer of employment, continued education, an apprenticeship or a traineeship within a period of four months of becoming unemployed or leaving formal education. An offer of continued education could also encompass quality training programmes leading to a recognised vocational qualification.

즉, 청년보장(YG)이란 “청년들이 실직하거나 정규 교육을 마친 후 4개월 이내에 양질의 취업, 지속적인 교육, 견습, 연수 등을 받는 상황”과 “지속적인 교육 제공에는 공인된 직업자격으로 이어지는 양질의 훈련 프로그램”을 의미한다(Council of the European Union, 2013). 앞서 언급된, 청년보장의 주요 대상이 되는 니트(NEET)는 25세 미만의 청년을 정책대상으로 언급되고 있지만, 적지 않은 유럽연합 내 국가에서 30세 미만까지 그 범위를 확대하여 적용되고 있다(European Commission, 2016a, P.6; 오선정 2018, p.50)

본 절에서는 먼저 EU의 ‘청년보장’의 도입배경을 살펴본 후 청년보장’의 정책 또는 제도 차원의 주요 지원을 파악해 보고자 한다. 여기서의 주요 지원은 단순한 내용파악만이 아닌 주요 지원에 대한 추진체계 및 전달체계 대한 파악을 시도하였으며, 이를 파악을 통해 서울의 청년정책 추진체계 및 전달체계에 대한 함의를 도출해 보고자 한다.

나. EU의 ‘청년보장’의 도입 배경 및 과정

EU의 청년보장은 글로벌 금융위기 이후 등장한 최초의 청년에 대한 초국가적 대응으로 볼 수 있다(이현우 외, 2019, p.35). 글로벌 금융위기 이후 유럽에서는 청년 실업과 니트(NEET)에 대한 문제가 심화되었다. EU에서 ‘청년보장’에 대한 도입을 논의하던 2012년 당시에 청년 실업률(25세 이하)은 약 23%로 25세 이상 실업률의 약 두

12) Council of the European Union(2013)

배에 달하였고, 1년 이상의 장기실업자가 이들의 약 삼분의 일을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 니트(NEET)의 규모는 EU내 15~24세 인구의 약 13%에 이르는 약 750명인 것으로 나타났다(European Commission, 2012; 청주대학교 산학협력단, 2019, p.78 재인용).

좀 더 자세히 살펴보면, 기술혁신에 따른 노동시장의 구조적 변화가 청년 이행의 어려움을 초래하고 있으며(이현우 외, 2019, p.68), 글로벌금융위기로 인한 경기변동적 충격과 함께 노동시장 변화에 따른 구조적 문제점이 청년보장을 도입하게 되는 주된 배경이라 볼 수 있다. 즉 경기변동으로 인한 불황이 청년층에 대한 실업과 장기실업의 증가를 유발시키게 됨과 동시에 노동시장의 분절화가 심화되고, 기존의 교육과 훈련 시스템으로는 분절된 노동시장에 진입하기 어려우며, 기존의 공공고용서비스 체계는 취약한 청년 지원을 저해시키는 요인으로 작용하였다. 또한 기존의 정책으로는 청년 NEET에 이질성 특성을 반영하고 이에 대해 탄력적으로 적용하는 것에 한계가 있었다(이현우 외, pp.48-49). 아래 표는 1980년대 중후반부터 청년보장이 시행된 2014년 이전의 청년보장의 주요 연혁을 보여주고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 ‘청년보장(Youth Guarantee)’이 공식적으로 유럽연합에서 논의된 것은 2013년이고 그 시행은 2014년도부터이지만, 개별 국가 측면(특히 북유럽 국가)에서는 1980년대 중후반부터 1990년대까지 다양한 정책 실험들이 진행된 것이기 때문에, ‘청년보장(Youth Guarantee)’은 각 국가별 청년고용정책에서 출발한 것으로 볼 수 있다(한국노동사회연구소, 2019, p.84; 정연순 외, 2018.p.13). 2013년 4월 22일에 유럽연합 이사회는 청년보장 프로그램 수립 권고를 발표하였고, 뒤이어 2013년 6월 유럽연합 이사회는 이를 승인하였다(마시밀리아노 마스케리니, 2016, p.10).

〈표 3-2-9〉 EU ‘청년보장’의 주요 도입 과정

시기	내용
1980~1990년대	북유럽(스웨덴 1984년, 노르웨이 1993년, 덴마크 1996년, 핀란드 1996년) 중심으로 청년 보장 논의·설계 (유럽연합 차원이 아닌 북유럽 국가별 차원의 접근)
2005	유럽연합이사회(Council of the European Union)가 실업 청년에게 ‘실업 6개월 이내에 새로운 시작의 기회 제공’하는 것을 보장하는 데에 합의

시기	내용
2008	오스트리아 '교육 보장' 발표, 유럽연합이사회(Council of the European Union)에서 6개월 기준을 4개월로 축소 합의
2010	유럽집행위원회(Europe Commission)는 'Youth on the move' 정책을 통해 '청년보장'을 구상 - 정규교육을 마친 실업청년에게 4개월 동안 일자리 및 훈련의 기회 제공 보장을 제안 - 유럽의회(Europe Parliament)와 유럽청년포럼은 유럽청년보장(Europe Youth Guarantee) 구성을 요청
2011	유럽의회(Europe Parliament), 유럽청년포럼 등이 '유럽청년보장'의 구성을 재요청
2012. 4	유럽집행위원회(Europe Commission)는 2012년 말까지 유럽청년보장에 대한 유럽이사회 제안서 초안을 발표
2012. 5	유럽연합이사회(Council of the European Union)는 각국에 대한 '청년보장'의 제도화 요구
2012. 6	사회 각 이해관계자들과 함께 '청년보장' 계획 논의 유럽연합이사회(Council of the European Union)는 '청년보장' 시행에 따른 단기고용 등에 발생하는 비용은 유럽사회기금(European Social Fund)로부터 지원이 가능함을 확인
2012. 10	사회 각 이해관계자들이 '청년보장' 계획의 타당성에 대해 논의함
2012. 12	유럽집행위원회(Europe Commission)는 청년고용패키지(Youth Employment Package)를 시행하고, '청년보장' 제안서를 공식화 함
2013. 2	유럽연합이사회(Council of the European Union)는 청년고용계획(Youth Employment Initiative) 시행에 동의하고, 청년고용이니셔티브(주로 '청년보장') 운영비용으로 640만 유로 제공
2013. 4	유럽연합이사회(Council of the European Union)는 '청년보장' 프로그램 수립 권고 발표
2013. 6	유럽연합이사회(Council of the European Union)는 '청년보장' 제도화에 대한 제안서 채택·승인
2013. 8월, 12월	국가별 제도의 이행 타당성 검토를 위해 18개 청년보장 시범사업이 2013년 8월 또는 12월부터 유럽전역에서 약 1년 동안 실시됨*

주 : 마시밀리아노 마스케리니(2016, p.17).

자료: 정연순 외(2018, p.14) 수정

다. 주요 내용 및 추진체계

1) 근거 및 관련 법령

어떤 제도를 추진하기 위해서는 기본적으로 이를 뒷받침하고 근거가 되는 법제화 작업이 필요하다. 이철선 외(2016)과 김종진 외(2017)에서는 유럽전역에 수행되는 청년

보장 추진과 시행을 위해 개별적 법령을 마련하는 국가들과 별도의 법령 마련 없이 기존 헌법 등을 근거로 청년보장을 추진하는 국가들로 분류하고 있다. 아래 표를 살펴보면 청년보장 근거법과 관련하여 벨기에, 스페인, 이탈리아는 해당 항목이 헌법조항에 포함되어 있으며, 프랑스, 독일 등은 별도 법령 없이 추진되고 있는 것을 알 수 있다. 그 외 오스트리아, 핀란드, 네덜란드 등의 국가들이 청년보장 관련한 단일 법령을 통해 정책을 추진하고 있다.

유럽의 청년보장은 이러한 관령 법령에 따른 차이와 함께 청년정책의 내용과 부서에 따른 차이도 발생하게 되는데(김종진 외, 2017, p.38), 이는 각 국가의 상황과 특수성이 반영된 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-2-10〉 EU 국가의 청년보장 근거법

구분	국가	법령
청년관련 단일법령 국가	오스트리아	Federl Youth Representation Act
	핀란드	The Youth Act(2006), The Act Amending The Youth Act(2010)
	네덜란드	The Youth Care Act 2005
	아일랜드	Youth Work Act 2001
	룩셈부르크	2008 Youth Act
	에스토니아	Youth Work Act
	라트비아	The Youth Low
	리투아니아	Youth Policy Low(2003)
	슬로바키아	National Legislation on Youth(the Act No.282/2008 coll)
	슬로베니아	the Youth Sector Act(2010)
	불가리아	Youth Low (2012)
	크로아티아	Youth Advisory Board Act(2014)
헌법조항 국가	벨기에	벨기에 헌법 PART 2에서 청소년 보호조항
	스페인	The Royal Decree Law RDL 8/2014 of 4 July : 청소년보장제도 구축
	이탈리아	헌법 제5부 제117조 : 모든 분야에 대하여 국가 법제에 의한 청년정책과 일반적 사회적 정책에 대한 권력부여 정형화하여 규정
노동법	프랑스	2016년 8월 8일 노동법 개정안 제46조, 2016년 12월 23일 시행령 : 엘 콤리 법 (청년보장 포함)
별도 법 없는 국가	독일 등	없음

*자료: 이철선 외(2016, p.89), 김종진(2017, pp.38-39)

2) 주요 내용

김종진 외(2016)는 유럽연합의 청년보장의 주요 특성을 정책 설계와 집행에 대한 지역의 재량권 부여, 지역 내 내 협력과 연계, 조기 개입과 신속한 제도의 적용 등을 꼽고 있다(김종진 외, 2017, pp. 77-78). 청년보장의 주요 내용을 살펴보면, 청년의 특성과 상황 등을 고려하여 취업, 교육, 견습(apprenticeship), 훈련(traineeship)의 기회를 제공하고 있다. 이중 고용에 대한 기회는 정부 보조금이 지원되는 취업과 그렇지 않은 취업을 포괄하고, 보조금을 지원 받은 창원 또는 스타트 업도 포함한다(European Commission, 2016: 7). 교육은 직업훈련, 정규교육, 정규교육 과정에 들어가기 위한 중간과정 등을 포함하며, 견습은 청년들이 학교에서 교육을 받는 동시에 직장 에서 훈련을 받을 수 있도록 하는 정책을 의미, 훈련은 청년이 학업 중이나 학업 후 관련 경험을 얻도록 하는 정책을 말한다(오선정, 2018, pp.50-51).

EU차원에서 청년보장에 대한 지원은 크게 경제적 차원과 정책적 차원의 지원과 모니터링 부문으로 크게 분류할 수 있다. 먼저, 청년 보장 이행을 위한 EU의 경제적 차원의 지원을 살펴보면 아래와 같다.

EU는 상당한 자금 지원을 통해 청년 보장의 시행을 지원하고 있다. EU의 유럽사회기금(European Social Fund, ESF)¹³⁾과 청년고용이니셔티브 (Youth Employment Initiative, YEI)는 2014~2020년 동안 수행된 청년 고용 및 노동 시장 통합 조치에 최소 151억 유로를 투자하였다. 유럽사회기금(ESF)과 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF)은 노동 시장 제도의 현대화와 교육 시스템 개혁에 상당한 자원을 투자하고 있으며, 이는 청년 고용에 영향을 미치고 있다. 또한 회원국에게는 유럽사회기금(ESF)으로부터 270억 유로 이상의 금액이 고등 교육을 포함한 교육 조치에 할당되었는데, 할당된 기금의 주요 수혜자는 청년이 될 가능성이 매우 높다. 또한 유럽지역개발기금(ERDF)은 총 61억 4천만 유로를 교육 분야 인프라에 투자 할 계획이다.¹⁴⁾ ‘청년보장’에 대한 주요 재원은 회원국 각 국가별 재정과 앞서 유

13) 유럽 내 청년층 실업문제의 해결과 청년층과 소외된 계층의 재취업을 위한 교육과정을 지원하기 위하여 EU차원에서 마련한 기금.(네이버 지식백과, '20.12.19인출)

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=637988&cid=50305&categoryId=50305>

14) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099&langId=en>('20.12.17 인출)

럽사회기금(ESF) 및 청년고용 이니셔티브(YEI) 등을 통해 조달된다(European Commission, 2015; 마시밀리아노 마스케리니, 2016, p.12). 여기에 유럽지역개발 기금(ERDF)의 교육 인프라 투자 역시 광의의 영역으로 '청년보장'에 대한 지원을 수행하고 있다.

유럽집행위원회(European Commission, EC)는 2010년 'Youth on the move'을 발의하면서 실업 청년들에게 4개월간 일자리 및 훈련의 기회 제공 보장을 제안하였다. 이후 활발한 논의를 거쳐 2013년 EU 이사회는 청년보장 프로그램 수립 권고를 발표하고 승인하였다. 이에 부응하여 EU 회원국들은 2013년부터 2014년에 걸쳐 청년보장 프로그램을 실행하기 위한 청년보장 이행계획을 작성하여 제출하였으며, 이를 기반으로 청년고용 이니셔티브(Youth Employment Initiative)로부터 재정을 지원받게 되었다(정연순 외, 2018, p.13). 2012년에 유럽집행위원회는 청년층 고용을 증대하기 위해 2014~20년 동안 약 600억 유로 규모의 청년고용이니셔티브(YEI)를 제안하였다. 청년고용이니셔티브의 경우 유럽사회기금(ESF)의 지원을 받는 프로젝트로서 그 대상 역시 저개발 지역이면서 청년실업률이 25% 이상인 지역과 그 지역의 속한 청년이 대상이 된다(강유덕 외, p.91)¹⁵⁾

3) 시행주체 및 자원

① 시행주체

'청년보장'의 시행주체는 유럽연합 내 각 회원국이지만, 유럽연합 전체 차원에서는 유럽집행위원회(European Commission, EC)가 포괄적인 차원에서 시행주체로서의 역할을 수행하고 있다. 유럽집행위원회(EC)는 EU 회원국 상호동의에 의해 임명되는 5년 임기의 위원들로 구성되는 독립 기구이자, 초국가적 기구이다. 유럽집행위원회(EC) 법령을 발의하는 권한을 가지고 있으며, 권고와 계획안 작성을 통해 이니셔티브에 대한 권한과 각종 제안권을 행사한다. 그 밖에도 회원국들의 조약 이행을 감시하는 역할을 맡고 있다. 위원회는 EU 이사회로부터 법령실행 및 공동정책과 통합 단일 시장의

15) 강유덕, 오태현, 이현진, 이철원, 김준엽(2015). 저성장시대의 고용확대 정책: 유럽 주요국 사례 및 실증 분석을 중심으로. 대외경제정책연구원

실현을 위한 중대한 임무를 위임받고 있으며, EU 예산의 전안을 작성하며, EU의 공적 개입에 따른 재정부담을 충당하는데 배당된 구조기금을 관리한다.¹⁶⁾

유럽 이사회(European Council)는 유럽 연합(EU) 회원국의 국가 원수 또는 정부 장관(각료)과 유럽 이사회 의장, 유럽 연합 집행위원회 위원장으로 구성된다. 이사회는 입법 권한은 주어지지 않지만, 여기서 이루어진 결정은 EU의 일반적인 정치 지침을 정하는 기본이 된다. 이사회는 반년 동안 적어도 2회 정도 회의를 가진다. 유럽연합 이사회(Council of the European Union)는 유럽 연합(EU)의 입법 기관이며 상원이다. 회원국들의 각료 1명씩으로 구성된 집단체로서, 회원 각국의 국익을 직접적으로 표현하고 대변하는 정부 간 기구이다. 그 구성원은 다루는 주제(외무, 농무, 재무 등)에 따라 달라진다. 그러나 일반적 사항을 다룰 때는 보통 각국의 외무장관으로 구성되고, 전문적 사항을 다룰 때만 소관 업무의 담당 장관들로 구성된다.¹⁷⁾

② 재원

‘청년보장’의 재원인 유럽사회기금(European Social Fund, ESF)과 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF) 그리고 청년고용이니셔티브, YEI)을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 유럽사회기금(ESF)은 ‘청년보장’의 주요 재원으로서의 역할을 수행하고 있다. 유럽사회기금(ESF)은 EU의 공적 기금으로 1958년 설립되었는데, EU내의 신규 일자리 창출, 노동 이동, 장기 실업 해소, 기술 발전에 따른 노동자의 시장 적응 등을 지원 등을 목적으로 해당 기금이 집행되고 있다.¹⁸⁾ 유럽사회기금(ESF)은 앞서 언급한 바와 같이 EU 회원국 간의 사회적·경제적 통합 촉진하고 고용을 위해 지원하는 역할을 주로 하는 EU 차원의 금융 수단인데, 해당 기금은 저개발 지역에 지출을 집중하여 유럽 내 통합을 지원하는 재분배 기능을 수행한다. 또한 ESF 지출의 특별한 목표는 EU에서 점점 더 나은 일자리 창출을 지원하는 것에 있다. 이를 위해 회원국과 그 지역의 노동 시장의 포용성과 일자리의 질, 고용 수준을 향상시

16) (위키백과)

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9C%A0%EB%9F%BD_%EC%A7%91%ED%96%89%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C(‘20.12.19 인출)

17) <https://ko.wikipedia.org> (‘20.12.21 인출)

18) <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/49fa467ff6fa4286880da82917de9875>(‘20.12.21 인출)

키는 국가, 지역 및 지역 프로젝트에 공동 자금을 지원을 통해 수행하고 있다¹⁹⁾ 이러한 유럽사회기금(ESF)은 유럽구조투자기금(European Structural and Investment Funds, ESIF) 중 하나인데, 유럽구조투자기금(ESIF)은 회원국 간 사회·경제적 결속을 강화하고, 지역 간 불균형 해소를 목적으로 EU 결속정책(Cohesion policy)을 추진하기 위해 회원국에 7년 마다 제공하는 지원금으로 ‘EU 기금’으로도 불리기도 한다. 이 기금은 주로 결속정책(Cohesion Policy)을 위해 사용되어지는데, 결속정책은 EU 단일시장을 구성하기 위한 목적으로 저발전지역 및 산업 분야를 지원하는 일련의 정책을 의미한다. 유럽구조투자기금(ESIF)은 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 결속기금(CF), 농촌지역개발기금(EAFRD) 그리고 해양어업기금(EMFF) 등으로 구성된다.²⁰⁾

한편, 유럽구조투자기금(ESIF) 중 하나인 유럽지역개발기금(ERDF)은 EU 역내에서 상대적으로 발전되지 못하거나, 사업의 퇴조 등으로 인해 경제적 차원에서 구조적인 어려움을 겪고 있는 지역을 지원하기 위해 조성된 기금이다²¹⁾ 따라서 유럽지역개발기금(ERDF)은 경제구조 현대화 및 다양화를 위해 지속 가능한 일자리 창출, 경제성장 촉진, 지역 경쟁력 및 고용 혁신 및 지식 경제 활성화, 환경 및 위험 예방을 통해,²²⁾ EU 내 지역 간 불균형을 해소하여 EU 경제·사회 통합을 강화를 목적으로 운영된다.²³⁾ 유럽지역개발기금(ERDF)은 ‘청년보장’의 재원으로 직접적으로 간주되지는 않지만 청년정책과 관련한 다양한 사업을 지원하고 있어 광의의 측면에서 청년보장의 재원으로 볼 수 있다.

19) https://en.wikipedia.org/wiki/European_Social_Fund ('20.12.19 인출)

20) <https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/list/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=184065> ('20.12.21 인출)

21) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=637965&cid=50305&categoryId=50305> ('20.12.19 인출)

22) https://en.wikipedia.org/wiki/European_Regional_Development_Fund

23) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf ('20.12.19 인출)

〈표 3-2-11〉 유럽구조투자기금(ESIF) 구성 및 특징

구분	특징
유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF,)	기술발전, 혁신, ICT, 기업경쟁력, 저탄소경제 등 지원
유럽사회기금(European Social Fund, ESF,)	실업, 사회통합, 빈곤, 차별극복, 공공행정 등 지원
결속기금(Cohesion Fund, CF)	교통인프라, 환경시설, 기후변화, 자원이용 등 지원
농촌지역개발기금(European Agriculture Fund for Rural Development, EAFRD)	농업분야 기술혁신, 경쟁력 강화, 농촌 발전 등 지원
해양어업기금(European Maritime & Fisheries Fund, EMFF)	어업 기술혁신, 경쟁력 강화, 고용 창출 등 지원

자료: kotra 해외시장뉴스(2020.8.27.)

청년고용이니셔티브는 청소년 보장 제도의 시행을 지원하는 주요 EU 재정 자원으로, 2012년 청년실업률이 25 % 이상인 지역에 거주하는 청년층을 지원하기 위해 출범했다. 청년고용이니셔티브는 장기 실업자 또는 구직자로 등록되지 않은 사람들을 포함하여 교육, 고용 또는 훈련에 있지 않은 젊은이들(NEET)을 중점적으로 지원하고 있다. 이들에게는 직업훈련, 견습, 직업재치, 인증자격으로 이어지는 추가 교육이 제공되고 있다. 또한 YEI는 ‘청년보장’의 수행을 지원하고 있다. 유럽연합 회원국은 25세 이하 청소년이 학교를 그만두거나 실직 한 후 4 개월 이내에 양질의 취업, 지속적인 교육, 견습 또는 연수를 받을 수 있도록 조치를 취해한다. 청소년고용이니셔티브는 특히 유럽사회기금(ESF)의 지원을 받아 청소년 보장 제도를 시행하는 것을 목표로 하는 국가 차원에서 수행 된 조치들을 보완하는 역할을 하고 있다. 청년고용이니셔티브의 총 예산은 2014-2020년 동안 88억 유로로 초기 예산은 64억 유로에 비해 증가한 것을 알 수 있다. 총 예산 중 44억 유로는 유럽사회기금(ESF)을 통해 충당되었다. 그리고 유럽 집행위원회는 2021-2027년 동안 청년고용이니셔티브를 European Social Fund Plus (ESF +)에 통합 할 것을 제안하였다.²⁴⁾

24) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176>(‘20.12.21 인출)

4) 전달체계

EU 이사회 권고에서 명시한 바와 같이, 청년보장 프로그램의 전달체계는 다음의 6개의 축을 중심으로 수립되어야 한다(Council of the European Union, 2013a; 2013b; 마시밀리아노 마스캐리니, 2016, pp.11~13).

먼저, 모든 이해당사자(노사, 청년단체, 공공 및 민간 고용서비스 기관, 경력 지도 서비스기관, NGO, 청년센터 및 연합회 등) 간 강력한 파트너십이 구축되어야 한다. 두 번째는 ‘조기 개입 및 활성화’이다. 청년보장 프로그램의 4개월 개입 시점은 이 프로그램의 독특한 특징 중 하나로, 장기적 이탈 위험을 줄이기 위한 필수적 요소다. 세 번째는 ‘노동시장 통합 지원책’이다. 즉, 학교를 중도에 그만두거나 어떠한 기초자격도 획득하지 못한 청년들을 비롯하여 청년층의 능력을 개선하는 활동과, 채용 장려금, 임금 보조금, 노동이동 또는 창업촉진 지원 등과 같은 노동시장 관련 대책으로 다시 나눌 수 있다. 넷째, ‘EU 구조기금의 적극적 활용’이다. 청년고용 프로그램의 이행을 가속화하기 위해, 2015년 2월에 EU 집행위는 수급자에 대한 지급금 재원 부족으로 청년보장 대책 시행에 어려움을 겪고 있는 일부 회원국들을 위해 청년고용 이니셔티브의 선자금 조달(pre-financing) 가속화를 추진하였다(European Commission, 2015). 다섯째 ‘제도에 대한 평가와 지속적 개선’이다. 회원국별 청년고용 프로그램의 시행은 유럽정착조정주기제도(European Semester) 실시를 통해 면밀하게 감독된다. 평가와 관련해서는 EU회기제도(European Semester)는 매우 중요한 역할을 수행하게 된다. European Semester는 회원국들이 각국의 경제·재정 정책을 EU 차원에서 합의된 목표와 규정에 맞추어 조율하도록 하기 위한 제도이다. 집행위원회의 차년도 우선순위 설정(11월), EU 차원의 정책 지침 설정(1~3월), 국가별 계획 제출 및 국가별 정책 권고 발표(4~7월), 권고 반영 및 국가별 예산안 제출(7월~10월) 등의 과정으로 진행된다(재정동향, 2019, p.4)²⁵⁾. EU 회원 국가들의 특수성(경제, 정책, 제도 등)을 고려하되 예산 및 구조개혁 관련 정책을 계획부터의 상호검토가 가능하도록 공통의 연단위의 조정절차를 제시하는 EU 차원의 점검과정으로서 성격을 가진다(금융브리프, 2018, p.26)²⁶⁾ 여섯째는 ‘신속한 이행’이다. ‘청년보장’은 유럽에서 가장 빠르게 이행된 정

25) 재정동향(2019.6), I. 국제기구. 한국조세재정연구원 재정지출 분석센터

26) 금융브리프(2018). European Semester의 실효성에 대한 분석과 제언. 금융브리프 27권 14호

책 중 하나로 꼽을 수 있다. 이미 청년보장 제안은 매우 빠르게 채택된 바 있으며 이는 청년고용 위기 문제에 신속하게 대처해야 한다는 유럽 차원의 위기감을 반영하는 것이기도 하다(European Commission, 2014b).

라. 주요 성과

청년 실업률은 2012년 23.7%에서 2016년 18.7%로 하락하였으며, 니트족의 비율이 2012년 13.2%에서 2016년 11.5%로 하락하였다(European Commission, 2013). 하지만 2013년 청년보장제도 도입 후 청년 실업률과 NEET 비율은 감소 추세로 2016년을 기준으로 각각 18.7%, 11.5%, 청년 실업 인구 중 1년 이상 장기 실업 인구 비율은 29.5%여서 여전히 낮지 않은 상태임을 알 수 있다(Eurofound, 2017; 청주대학교 산학협력단, 2019, p.78 재인용).

앞서 살펴본 바와 같이 유럽연합에 속한 국가들의 청년대 대한 실업률 또는 니트족이 차지하는 비율은 대체로 감소하는 추이를 보이고 있다. 외형상 보이는 추세로는 유럽연합의 ‘청년보장’이 청년실업률 하락에 영향을 미친 것처럼 보인다. EU 집행위원회(2016)에 따르면 유럽연합 내의 청년 실업률은 GDP 변화를 통해 추정된 청년 실업률보다 더 큰 폭으로 하락한 것으로 나타났다(EU Commission, 2016c, pp.22~27, 오선정, 2018, p.53 재인용). 하지만 자료의 한계와 다양한 국가의 다양한 정책 등을 볼 때 실제적인 청년보장의 효과를 측정하는 것을 어렵다고 볼 수 있다(오선정, 2018, p.53). 다만, 지금까지 추이를 볼 때 실업률 감소 등과의 부정적인 관계는 보이지 않는 것으로 보인다. 보다 정확한 판단을 위해서는 관련 실적의 시계열적 측정과 이에 대한 인과관계적 평가가 요구된다.

마. 소결

서울시의 청년정책 추진체계 및 전달체계와 관련한 정책함의를 위해 유럽연합(EU)의 청년정책을 사례연구로 접근하는 것은 그 자체로서 한계점을 노정할 수밖에 없다. EU의 청년정책은 유럽연합이라는 거대한 국가공동체의 회원국에 대한 국가단위의 접근이고 그 적용범위 역시 매우 광범위하다. 따라서 한국에서 가장 인구가 많은 광역자

치단체인 서울의 경우라 하더라도 유럽연합에 대한 사례연구로 직접적인 정책시사점을 도출하기란 용이하지 않은 측면이 크다.

해외사례 연구로서 EU의 ‘청년보장’이 중요한 이유는 역설적으로 앞서 언급한 한계점과도 연결된다. 본 연구는 주요 대상인 EU의 ‘청년보장’은 초국가적 차원의 가장 포괄적인 청년정책이자, 국가별 특성과 상황에 따라 탄력적으로 적용·수행되는 정책이기 때문이다. ‘청년보장’은 처음부터 초국가적 단위에서 시작한 것이 아니라 북유럽 등의 개별국가에서 시행되어온 청년정책이 EU 정책에 반영된 대표적인 사례 중 하나이다. 이러한 청년보장은 유럽연합의 보편적인 청년정책으로 자리매김한 동시에 국가별 특성에 따라 다양한 법제 형태로 그 근거를 마련하고 국가별 특성에 맞는 전달체계를 통해 청년들에게 서비스를 제공하고 있다. 따라서 서울시의 경우도 청년정책의 추진체계에 대한 구상과 보완에 있어 보편성과 특수성을 동시에 지향해야할 것이다.

따라서 이러한 EU의 ‘청년보장’에 대한 추진체계 및 전달체계에 대한 사례연구는 보편적 측면의 청년정책의 방향과 추진체계 그리고 앞서 살펴본 국가별 연구(일본, 핀란드, 프랑스 등)에서 살펴본 국가별 정책방향성, 추진체계, 전달체계 등에 대한 비교를 통해 다양한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

3. 프랑스 청년보장과 PACEA 진행 경과와 현황

가. 서론

프랑스 청년보장은 여러 차례 한국에 소개된 바 있으며, 서울형 청년보장을 설계할 때 참고 모델로 활용되기도 하였다. 관련 보고서와 연구도 여러 편 존재하는데, 여기서는 그중 김종진 외의 『해외 사례 분석 통한 청년정책 연구 - 서울형 청년보장제도 개선 방향 해법 모색』 보고서의 「6장 프랑스 청년보장제도 현황과 사례 검토」를 주로 참고할 것이다. 해당연구는 프랑스 청년보장과 미씨옹 로칼의 개요를 처음으로 소개한 연구 중 하나로서, 제도의 기본 내용과 특징을 요약하고 있는데, 프랑스 남부 도시 툴루즈(Toulouse) 미씨옹 로칼의 현황을 소개하며, 지역 미씨옹 로칼의 구체적 사례를 검토하고 있다. 더불어 김종진 외의 『광주 청년드림 사업 중장기 발전방안 연구』 보고서의 「3장, 2, 4) 프랑스 파리 사례 - 미씨옹 로칼과 동반 프로그램」에서는 프랑스에서

가장 규모가 큰 파리 미씨옹 로칼의 현황을 소개하고 있는데, 〈고용과 자율성을 향한 동반 프로그램의 계약 여정〉(Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, 이하 “PACEA”) 개요를 소개하고 있다. PACEA는 프랑스 청년보장, 동반 프로그램, 미씨옹 로칼 등을 아우르는 거대한 제도적 틀이다. 프랑스 청년보장과 미씨옹 로칼의 기본 내용은 이러한 선행 연구에서 충분히 다루었으므로, 본 연구에서는 2017년 이후의 최근 상황과 PACEA의 세부 내용에 집중한다.

프랑스 청년보장과 미씨옹 로칼을 이해하려면 한국에서 흔하게 발견되는 몇 가지 오해에 주의해야 한다. 먼저 프랑스 제도에서 사용되는 “청년” 개념의 의미를 살펴보고자 한다. 2020년 8월 5일부터 시행된 한국의 〈청년기본법〉은 “청년”을 “19세 이상 34세 이하인 사람”으로 정의한다. 한국에서 청년정책의 대상이 되는 것은 특정 연령대 인구 집단 전체다. 반면, 프랑스 청년보장과 미씨옹 로칼의 대상이 되는 것은 가장 열악한 처지에 있는 NEET 청년이라는 점에 유의해야 한다. 즉, 프랑스에서 교육 과정을 마친 청년 대부분은 기존의 교육 정책과 노동·고용·실업 정책에 따라 노동 시장으로 진입한다. NEET는 기존 정책에서 배제된 매우 특수한 집단이다. 예컨대 2017년 파리 미씨옹 로칼의 동반 프로그램에 참여한 청년의 상황을 보면, 4.4%의 청년이 홈리스 상태였고, 약 절반의 청년은 그 어떤 교육 과정도 마치지 못했다. 위법한 행위로 인해 법원의 관리 하에 있는 청년의 수도 적지 않다(김종진 외, 2018). 프랑스와 한국의 국가 및 사회의 차이도 고려할 필요가 있다. 프랑스에는 교육 과정을 마친 청년이 진입(insertion)할 안정적 노동 시장과 사회 보장 시스템이 존재한다. 일단 노동 시장에 진입하고 나면 — 비록 저임금 상황이 고착화된다고 할지라도 — 고용과 노동의 안정성이 일정 수준 이상 보장된다. 또한 프랑스에는 교육 과정을 마친 청년이 노동 시장에 안정적으로 진입할 수 있도록 보장하는 노동·고용·실업 장치가 이미 체계적으로 마련되어 있다. 이러한 장치에서 배제되는 것은 매우 특수한 경우다.

반면, 한국에는 교육 과정을 마친 청년이 진입할 안정적 노동 시장 자체가 존재하지 않는다. 소수의 안정적 일자리와 다수의 불안정한 일자리로 양극화되어 있는 상황에서, 교육 과정을 마친 청년은 소수의 안정적 일자리에 진입하기 위해 장기간의 취업 준비 기간을 감내할 수밖에 없다. 기존의 고용 정책은 이 기간을 보장하지 못하며, 결국 특정 연령대 청년 대부분이 제도에서 배제(exclusion)되는 결과가 발생한다. 프랑스에서 배제는 특수한 경우인 반면, 한국에서 배제는 일반적 경향이다. 지난 몇 년간 한

국에서 발전해 온 청년정책은 이러한 일반화된 배제를 해결하기 위한 해법이었다.

프랑스 청년보장이 한국에 처음 소개되었을 때는 현금 수당(allocation)이 주목을 받았지만, 수당은 청년보장과 PACEA의 한 가지 장치일 뿐이다. PACEA는 NEET 청년이 자율성에 도달하기 위한 여정 전체를 보장하는 제도이고, 현금 수당은 청년이 그러한 여정을 효과적으로 수행하기 위해 제공되는 보조적 수단 중 하나다. 프랑스 제도 일반이 그렇듯이, PACEA는 다양한 수준의 행위자와 이질적인 요소들을 포함한 거대한 체계다. 일단 제도의 목적과 원리는 노동법전(code du travail)에 규정되며, 중앙정부의 진입·고용·노동부가 제도 전체를 감독한다. 2020년을 기준으로 전국에 설치된 436개의 미씨옹 로칼은 각각 법적으로 독립된 조직이며, 이들의 재정과 운영에는 지방정부와 중앙정부가 모두 개입한다. PACEA에 참여하는 청년이 참여하는 동반 프로그램의 형식은 국가적 차원에서 정의되고, 지역적 수준에서 실행된다. 프랑스 청년정책을 이해하려면, 청년보장, 수당, 미씨옹 로칼, 동반 프로그램 등의 개별 주제에만 주목해서는 안 되며, 이것 모두를 포함하는 제도로서의 PACEA 전체를 보아야 한다.

먼저 프랑스 청년보장의 진행 경과와 현황을 살펴보면 다음과 같다. 프랑스의 청년보장은 2013년에 일부 지역에서 시작되어 2017년에 전국적 범위에서 시행되었다. 이 기간에 새로운 법률이 제정되고, 제도의 체계와 형식이 변화되었으며, 미씨옹 로칼 현장에서 실행되는 동반 프로그램의 형식과 내용도 달라졌다. 한국에 소개된 기존 연구는 2017년 청년보장의 전면적 시행 이전까지의 기간을 주로 다루고 있다. 연구서는 2017년 이후의 상황에 집중한다.

프랑스의 <청년보장 평가를 위한 학술 위원회>(Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes)는 2016년 『중간 보고서』(Rapport intermédiaire)를 발간한 바 있다 (Jérôme Gautié 2016). 기존 연구(김종진 외, 2017)는 이 『중간 보고서』를 주로 다루고 있다. 청년보장이 전국적으로 시행된 이후, 2018년 2월 <청년보장 평가를 위한 학술 위원회>는 『청년보장 평가 최종 보고서』(Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes, 이하 『최종 보고서』)를 발간하였다 (Jérôme Gautié 2018). 여기서는 이 『최종 보고서』의 내용을 중심으로 최근의 진행 경과와 현황을 검토할 것이다.

<고용과 자율성을 향한 동반 프로그램의 계약 여정>(PACEA)의 형태와 법적 근거를 살펴보면, 2017년부터 청년보장은 PACEA의 한 단계(phase)로 편입되었다. PACEA

는 청년보장, 현금 수당, 동반 프로그램, 동반 프로그램 실행 기관인 미씨옹 로칼 등을 종합하는 제도적 틀이다. 프랑스 NEET 정책을 구성하는 다양한 장치가 PACEA라는 거대한 틀 안에서 종합된다. 따라서 PACEA를 이해하는 것이 곧 프랑스 NEET 정책을 이해하는 것이라 할 수 있다.

나. 프랑스 미씨옹 로칼과 청년보장 개요

1) 미씨옹 로칼(Mission locale)²⁷⁾

미씨옹 로칼의 정식 명칭은 〈청년의 직업 및 사회 진입을 위한 미씨옹 로칼〉(Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes)이다. 정식 명칭이 표현하고 있듯이, NEET 청년이 고용에 진입하도록 지원하는 것이 미씨옹 로칼의 첫 번째 임무다. 청년은 이를 통해 노동 시장에 기초한 사회적 관계에 진입하고, 궁극적으로 자율성(autonomie)에 도달할 수 있다. 미씨옹 로칼은 1982년에 처음 설립되었고, 2020년 현재 프랑스 전역에 436개의 미씨옹 로칼이 존재한다. 각각의 미씨옹 로칼은 독립적인 법적 지위를 가진 독자적 조직이며, 1901년 법에 의해 규정된 연합(association Loi de 1901)이다. 미씨옹 로칼에 대한 내용은 노동법전에 규정되며, 고용·진입·노동부(Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion), 지방 정부와 의회, 미씨옹 로칼 전국 단위 조직들(UNML, ANDML) 및 기타 관련 기관들이 거버넌스를 구성해 미씨옹 로칼을 운영한다. 재정은 국가가 약 50%를 부담하고, 나머지는 레지옹, 데파르트망, 코뮌, 유럽연합 사회 재정(FSE) 등이 부담한다.²⁸⁾

27) 미씨옹 로칼의 일반적 내용에 대해서는 다음 고용·진입·노동부 웹사이트 참조. <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/service-public-de-l-emploi/article/missions-locales>

28) 레지옹(région), 데파르트망(département), 코뮌(commune)은 프랑스 행정 구역의 단위들이다. 2020년 현재 18개의 레지옹, 101개의 데파르트망, 35 054개의 코뮌이 존재한다.

〈표 3-2-12〉 2008~2017년 미씨옹 로칼 현황

	2008	2009	2010	2011	2012
개인 면담 횟수	3,674,000	3,885,000	3,924,000	4,073,000	4,240,000
접촉 청년 수 (명)	1,213,000	1,323,000	1,365,000	1,385,000	1,446,000
면담 청년 수 (명)	1,021,000	1,098,000	1,137,000	1,147,000	1,165,000
개인 면담 청년 수 (명)	1,011,000	1,088,000	1,110,000	1,134,000	1,151,000
최초 방문한 청년 수 (명)	467,000	515,000	515,000	487,000	507,000
최초 방문한 청년 중 여성 비율(%)	52	50	51	52	50
최초 방문한 청년 중 미성년자 비율(%)	17	15	15	16	16
최초 방문한 구직 청년 중 고용센터(Pôle emploi)에 등록된 비율(%)	44	50	49	47	47
최초 방문한 구직 청년 중 고용센터에 등록되지 않은 비율(%)	37	34	34	36	37
	2013	2014	2015	2016	2017
개인 면담 횟수	4,379,000	4,550,000	4,507,000	4,485,000	4,520,230
접촉 청년 수 (명)	1,428,000	1,446,000	1,404,000	1,370,000	1,298,000
면담 청년 수 (명)	1,229,000	1,258,000	1,206,000	1,182,000	1,109,000
개인 면담 청년 수 (명)	1,223,000	1,251,000	1,198,000	1,157,000	1,085,000
최초 방문한 청년 수 (명)	534,000	515,000	462,000	427,000	400,000
최초 방문한 청년 중 여성 비율(%)	49	49	49	49	49
최초 방문한 청년 중 미성년자 비율(%)	15	15	15	16	18
최초 방문한 구직 청년 중 고용센터(Pôle emploi)에 등록된 비율(%)	48	44	43	39	39
최초 방문한 구직 청년 중 고용센터에 등록되지 않은 비율(%)	37	38	39	40	42

자료: Jean-Marc Seijo-Lopez, BILAN D'ACTIVITÉ des missions locales 2017, délégué ministériel aux missions locales, 2017, Tableau 1 : Accueil des jeunes dans les missions locales entre 2008 et 2017.

2) 청년보장(Garantie Jeunes)²⁹⁾

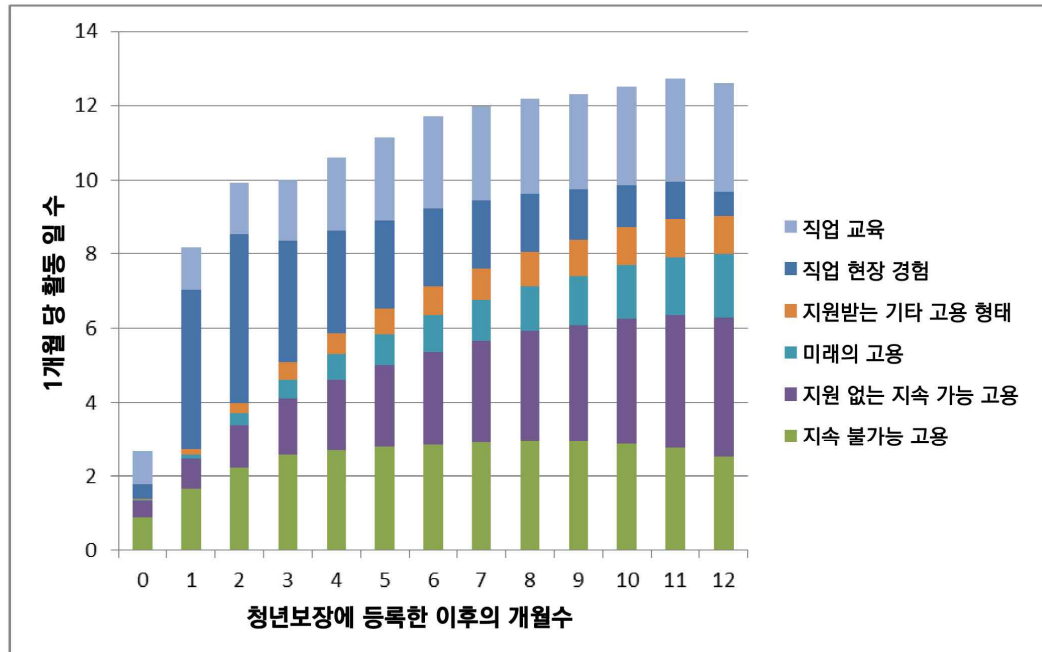
프랑스의 청년보장은 16~25세 NEET 청년의 노동 시장 진입을 지원하는 동반 프로그램(accompagnement)과 현금 수당의 결합이다. 2013년 이후 수당의 액수는 몇 차례 인상되어, 2020년 현재 최대 액수는 497.01 유로다. 2017년 이후 청년보장은 PACEA의 한 구성 단계로 편입되었다. 동반 프로그램 역시 PACEA의 틀 안에서 진행된다(자세한 사항은 아래 <라. 고용과 자율성을 향한 동반 프로그램의 계약 여정> 참고).

“모든 NEET 청년은 청년보장에 접근할 권리를 갖는다”가 청년보장의 첫 번째 원리다. 청년보장 동반 프로그램의 첫 번째 논리는 work first, 즉 청년의 직업 경험을 최우선으로 고려한다는 것이다. 이에 따라 청년보장에 참여한 청년이 즉시 다양한 직업 경험을 하도록 안내한다. 이러한 원리는 아래 [그림 3-2-10]에 나타나는데, 아래 그림은 청년보장에 참여한 청년들의 월별 평균 활동 일수를 표시한 것이다(2015년 말까지 참여한 집단의 평균).

- 청년보장의 기본 기간은 1년이다.
- 청년보장에 참여한 청년은 곧바로 다양한 직업 경험을 할 기회를 얻는다.
 - “미래의 고용”(Emploi d'avenir)은 노동 시장 진입을 충분히 준비하지 못한 청년에게 제공되는 고용과 직업 교육의 결합 프로그램 중 하나다.
- 아래 그림에서 보듯이, 청년보장에 참여한 첫 달에는 평균 8일간 다양한 직업 경험을 하며, 이는 청년보장 마지막 기간에 평균 12일로 증가한다.
- 주목해야 할 것은 기간이 지날수록 “지원 없는 지속 가능 고용”의 비율이 증가한다는 사실이다. 즉, 국가의 지원 프로그램이 제공하는 임시적 형태의 고용이 아니라, 안정적이고 일반적인 고용에 진입하는 경우가 증가한다.

29) 청년보장에 관련한 다음의 고용·진입·노동부 웹사이트 참조. <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/garantiejeunes/>

[그림 3-2-10] 프랑스 청년보장 등록 이후의 월별 활동 일수



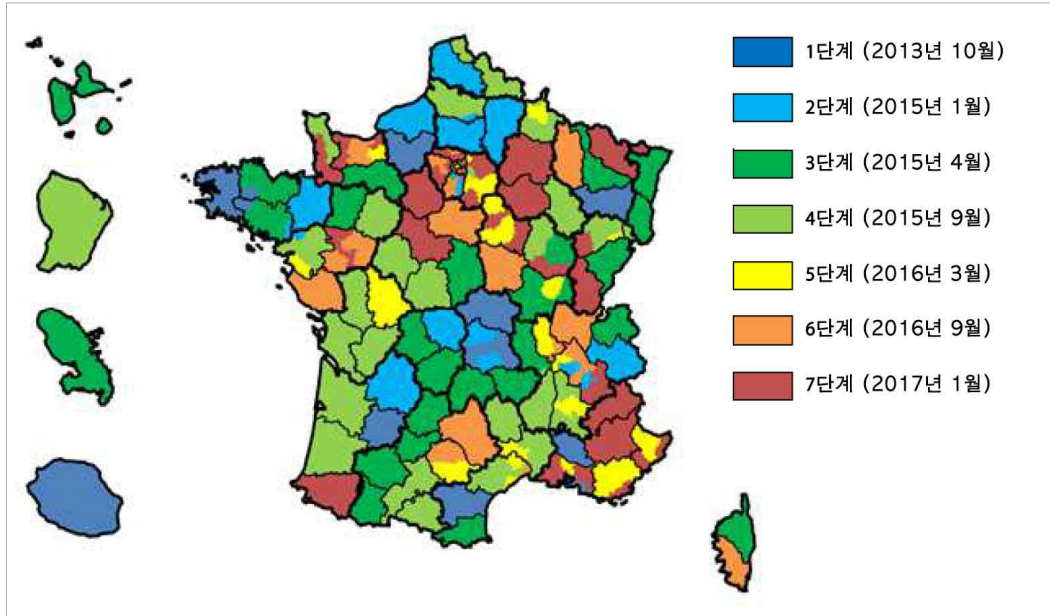
자료: Jérôme Gautié, *Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes*, Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, 2018, Graphique 3.2 : Nombre moyen de jours par mois dans une situation active.

다. 청년보장 진행 경과

1) 단계별 진행 과정

청년보장은 2013년 10월에 시작되었고, 총 7단계에 걸쳐 시행 지역을 확대해 왔다. 2017년부터 프랑스 전국에서 실행되고 있다. 1단계와 2단계는 시범 시행 단계였다. 참여할 의사가 있는 지역의 사전 신청을 받았고, 그중 가장 열악한 상황에 처한 지역이 시범 실시 지역으로 선정되었다. 1단계 10개 데파르트망에서 시작해 7단계에는 101개 데파르트망 전체에서 시행되었다(단계별 지역 확대 과정과 청년보장 참여 청년의 누적 인원은 다음 [그림 3-2-11], [그림 3-2-12] 참고).

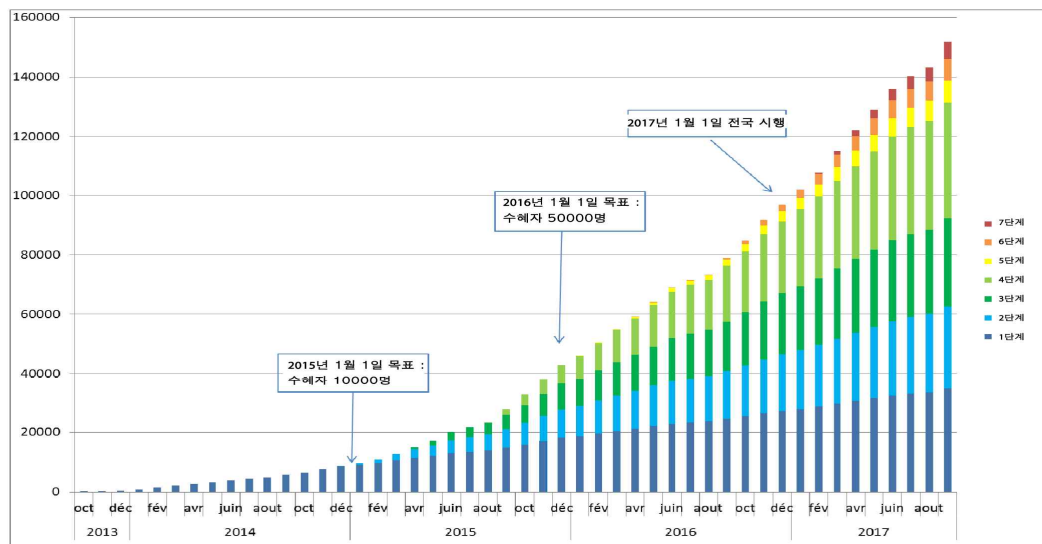
[그림 3-2-11] 프랑스 청년보장의 단계별 시행 지역



자료: Jérôme Gautié, Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes, Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, 2018, Figure 1.1 : Les différentes vagues de déploiement du dispositif depuis 2013 (expérimentation puis généralisation).

[그림 3-2-12] 프랑스 청년보장에 참여한 청년들의 누적 인원수

(단위 명)



자료: Jérôme Gautié, Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes, Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, 2018, Figure 1.1 : Les différentes vagues de déploiement du dispositif depuis 2013 (expérimentation puis généralisation).

단계별 시행 지역의 특성은 아래 <표 3-2-13>에 나타난다.

- 활동 비율(taux d'activité) = (실업자 + 직업을 가진 활동 인구actifs occupés) ÷ 전체 인구수.
- 비진입 상태 비율(taux de non-insérés) = 학교에 다니지 않고 고용되지도 않은 상태의 인구수 ÷ 전체 인구수.

16~25세 청년 실업률과 비진입 상태 비율이 가장 높은 지역이 청년보장 시범 지역으로 선정되었다. 청년보장의 첫 번째 목적은 비진입 상태 비율을 낮추는 것, 즉 NEET 비율을 낮추는 것에 있다.

<표 3-2-13> 프랑스 청년보장의 단계별 시행 지역의 특성 (2010년 인구 총조사 기준)

(단위 %)

시행단계	실업률	16~25세 청년 중 활동 비율	16~25세 청년 실업률	16~25세 청년 중 비진입 상태 비율	농촌 비율
1단계	16.2	51.0	31.5	22.3	18.7
2단계	12.0	53.1	25.8	18.8	27.4
3단계	12.1	52.6	24.0	17.5	28.9
4단계	13.0	50.7	26.1	18.2	23.5
5단계	11.3	50.7	21.4	15.1	14.3
6단계	10.7	53.2	21.5	15.9	21.6
7단계	11.0	52.3	22.3	16.2	18.6
프랑스 전체	12.3	51.9	24.5	17.6	22.3

자료: Jérôme Gautié, Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes, Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, 2018, Tableau 1.1. Caractéristiques des territoires (en fonction de certains indicateurs) selon les différentes vagues de mise en oeuvre de la Garantie Jeunes.

2) 청년보장 제도의 변화

2013년부터 2017년까지 청년보장의 시행 지역이 확대되는 것과 동시에 제도의 형식과 내용에서도 몇 가지 중요한 변화가 있었다. 아래 <표 3-2-14>은 『최종보고서』 「부록 6 : 청년보장의 주요 발전 사항」(Annexe 6 : Principales évolutions de la Garantie jeunes)으로 첨부된 표를 한국어로 옮긴 것이다.

<표 3-2-14> 프랑스 청년보장의 주요 발전 사항

	2013-2014	2015			2016		2017
	시범 시행 기간						전국 시행
단계	1	2	3	4	5	6	7
시행 시작일	2013. 10.	2015.1	2015.4	2015.9	2016.4	2016. 9	2017. 1
시행 데파르트망 수	10	11	25	26	34	45	101
청년보장에 새롭게 참여한 미씨옹 로칼 수	41	58	75	99	35	50	85
청년보장에 참여한 누적 미씨옹 로칼 수	41	99	174	273	308	358	442
수혜자 청년 수	8643	34232			53967		81329
누적 수혜자 청년 수	8643	42875			96842		178171
관련 법률	- 청년보장 시범 시행에 관한 2013년 10월 1일 명령(Décret n°2013-880) - 시범 지역 청년보장 시행에 관한 10월 11일 지시(instruction) - 청년보장 시범 시행에 관련된 지역 목록을 규정한 결정(arrêté)	- 2015년 12월 30일 명령(Décret n°2015-1890)이 2013년 10월 1일 명령을 수정함. - 2015년 시범 지역의 청년보장 시행과 재정 보장에 관련한 2015년 3월 17일 지시(Instruction DGEFP n°2015-05) - 2015년 청년보장 관리와 통제 절차에 관한 2015년 7월 31일 DGEFP 문서(note).			- 노동, 사회적 대화의 현대화, 직업 교육 과정 보장에 관한 2016년 8월 8일 법률(Loi n°2016-1088). - PACEA에 관련한 2016년 12월 23일 명령(Décret n°2016-1855).		- PACEA와 청년보장의 실행에 관련된 2017년 1월 19일 지시(Instruction n°2017/21 DGEFP/MIJ). - BOPT 2017년 프로그램 102, 103과 “청년을 위한 수단”에 따른 기금 지원
주요 발전 사항	(아래에 별도로 정리)						

자료: Virginie HASSAN, Annexe 6 : Principales évolutions de la Garantie jeunes, SD-PAE, MAJE, 2018.

위의 <표 3-2-14>의 관련 법률을 이해하기 위한 참고 사항은 아래와 같다.

- 법률(loi), 명령(décret), 결정(arrêté), 지시(instruction)는 프랑스 법령의 위계 구조를 구성하는 여러 수준이다.
 - “법률”은 의회의 입법 절차를 거쳐 규정된다.
 - “명령”은 대통령이나 총리가 법률의 시행을 보완하기 위해 서명한 규칙을 말한다.
 - “결정”은 행정부나 지방 정부가 규정한다.
 - “지시”는 법적 효력이 없는 회람(circulaire)의 한 형태로서, 법 규칙의 정확한 적용을 위한 일종의 매뉴얼과 같다.
- BOPT는 <지역별 프로그램을 위한 실행 예산>(Budgets Opérationnels de Programme Territoriaux)을 의미한다.

위의 <표 3-2-14>는 단계별 “주요 발전 사항”을 다음과 같이 정리하고 있다.

2013~2014년에는 데파르트망이 주도하는 <청년보장 분배와 조사 위원회>(commission d'attribution et de suivi présidée par le Préfet de département)가 18~25세라는 청년보장 연령 기준을 문서로 결정하였다. 청년보장 초기에는 기본 연령 기준이 18~25세로 설정되었다. 단, 상황이 특히 열악한 16~18세 청년은 예외적으로 청년보장에 참여할 수 있었다. 청년보장 참여에 관심을 표명한 지역에 한해서 청년보장을 시범적으로 시행하였으며, 이 시기에는 국가가 교육 과정 비용을 100% 부담했다.

동반 프로그램의 모든 시간을 상담사 2인이 함께 진행하는 방식을 채택하였는데, 『최종보고서』에 따르면, 동반 프로그램의 가장 혁신적인 요소라고 생각되었던 것이 상담사 2인 체제(binome)였다. 동반 프로그램은 집단적 수준과 개인적 수준 모두에서 진행된다. 청년 10~20명으로 구성된 그룹과 상담사 2인이 정기적인 모임을 진행하는 것이 집단 동반 프로그램의 기본 형식이다.

2015년에는 동반 프로그램 지원금 지원 조건이 양적 목표 70%, 질적 목표 20%, 보고 의무 준수 10%로 결정되었다. 교육 과정 비용의 50%는 국가가, 50%는 관련 기구들이 부담하였다. 또한 유럽연합 사회 재정 플랫폼(MDFSE)에 관련 정보와 보고서를

저장하기 시작했다.

전국 시행 단계인 2017년에는 청년보장이 PACEA의 한 가지 단계로 편입되었다. 불안정한 상태에 있는 16~25세의 모든 NEET 청년에게 PACEA에 접근할 권리가 보장되었다. 그러므로 미씨옹 로칼은 선정 위원회의 검토 없이 곧바로 청년을 등록해야 한다. 단, 법률이 정한 자원을 충분히 확보하지 못해, 행정적 부담을 줄여야 하는 상황은 예외로 인정되었다. 또한 제도의 단순화를 위해 다음과 같은 조치를 도입하기도 하였다. <행정 양식의 저장과 수정을 위한 센터>(Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs, CERFA)에 등록된 미씨옹 로칼의 주소를 청년보장 참여 청년의 거주지 증명에 사용할 수 있도록 하였다.

상담사 그룹(2인, 3인 등)이 동반 프로그램 과정을 담당할 수 있다. 이 경우, 한 그룹에는 다른 업무를 하지 않고 50명의 청년에게만 집중하는 책임 상담사가 최소한 1명 이상 있어야 한다. 이 책임 상담사가 다른 상담사들의 도움을 받아 동반 프로그램을 진행한다. 2인 상담사가 풀타임으로 동반 프로그램을 운영해야 할 상황이 아닌 경우에만 이렇게 할 수 있다. 동반 프로그램 현장에서 핵심 쟁점으로 논의되었던 문제가 상담사 2인 체제를 어떻게 운영할 것인지였는데, 이 쟁점에 답하기 위해 2017년부터 책임 상담사 제도가 도입되었다고 할 수 있다.

청년이 소득 증명서를 제공할 수 없는 경우에도 청년보장 동반 프로그램을 시작할 수 있는데, 이 경우, 청년은 동반 프로그램 시작 후 2개월 이내에만 요청받은 증명서를 제출하면 된다. 동반 프로그램 지원금 제공의 기준 조건도 양적 목표 80%, 질적 목표 20%로 재규정되었다.

2018년에는 교육 과정 비용 전체를 관련 기구들이 부담하기 시작하였다. 2013년 청년보장 시범 시행 단계에서는 국가가 100% 부담하였고, 2015년에는 국가와 관련 기구들이 절반씩 부담하였다 2018년부터는 관련 기구들이 100% 부담하게 되었다.

라. 고용과 자율성을 향한 동반 프로그램의 계약 여정(PACEA)

1) PACEA 개요

현재 프랑스 NEET 제도의 핵심은 <고용과 자율성을 향한 동반 프로그램의 계약 여

정)(PACEA)이라고 할 수 있다. 청년보장을 비롯한 다양한 NEET 지원 정책들, 미씨옹 로칼, 동반 프로그램의 진행 방식 전체가 PACEA 안에서 규정된다.³⁰⁾ 즉, PACEA는 단일한 하나의 정책이 아니다. NEET 관련 정책들, 재정 지원, 실행 기관, 프로그램의 내용을 모두 담는 거대한 법률적 틀이라고 할 수 있다.

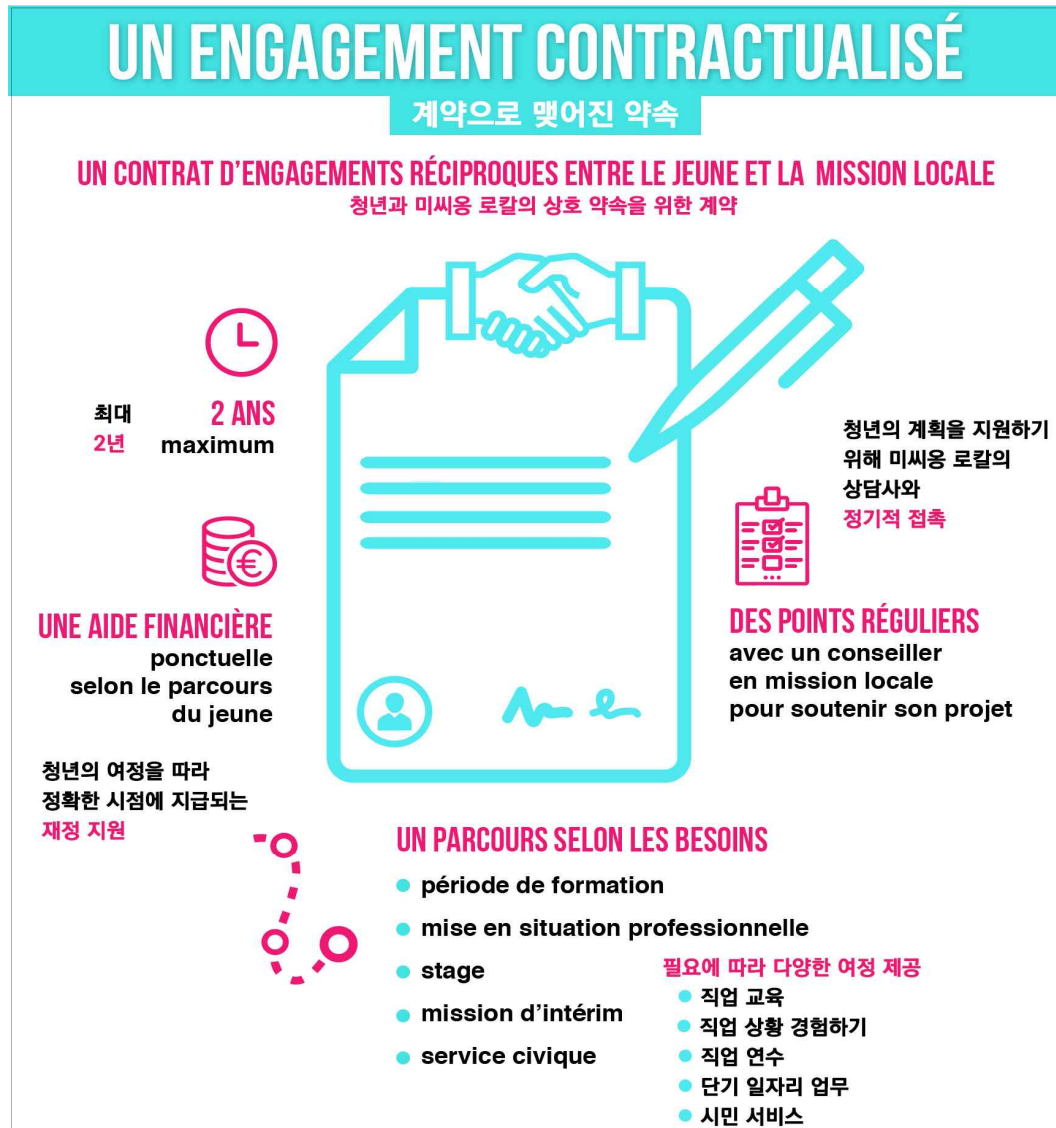
〈표 3-2-15〉 PACEA 연혁

	2016년	2017년	2018년
주요 사항	- PACEA 탄생	- 2017년 1월 1일부터 PACEA 시행 - PACEA 시행에 관한 지시(Instruction) 배포	- 2018년 지시가 2017지시를 대체함
관련 법률	노동, 사회적 대화의 현대화, 직업 교육 과정 보장에 관한 2016년 8월 8일 법률(Loi n° 2016-1088)	PACEA와 청년보장의 실행에 관련된 2017년 1월 19일 지시(Instruction n°2017/21 DGEFP/MIJ)	2018년 5월 17일 지시(Instruction n° DGEFP/SDPAE/2018/124)

PACEA의 기본 틀은 아래 [그림 3-2-13] 인포그래픽에 설명되어 있다. 이 인포그래픽은 단순한 홍보 이미지가 아니라, 노동법전에 규정된 제도의 핵심 구성 요소를 요약한 것이다. "계약 여정"이라는 명칭이 표현하듯이, 미씨옹 로칼과 NEET 청년 사이의 상호 계약이 PACEA의 기초이다. 이러한 여정은 최대 2년까지 지속되며, 여기에는 현금 수당이 결합되며, 청년 개인의 필요에 따라 다양한 형태의 여정이 제공된다. PACEA가 진행되는 기간 내내 미씨옹 로칼의 상담사가 정기적으로 청년을 지원한다.

30) PACEA의 간략한 개요는 다음 연구 참고할 것. 김종진 외 2018, 「3장, 2, 4) 프랑스 파리 사례 - 미씨옹 로칼과 동반 프로그램」.

[그림 3-2-13] PACEA 인포그래픽 1



자료: 프랑스 진입·고용·노동부 홈페이지.

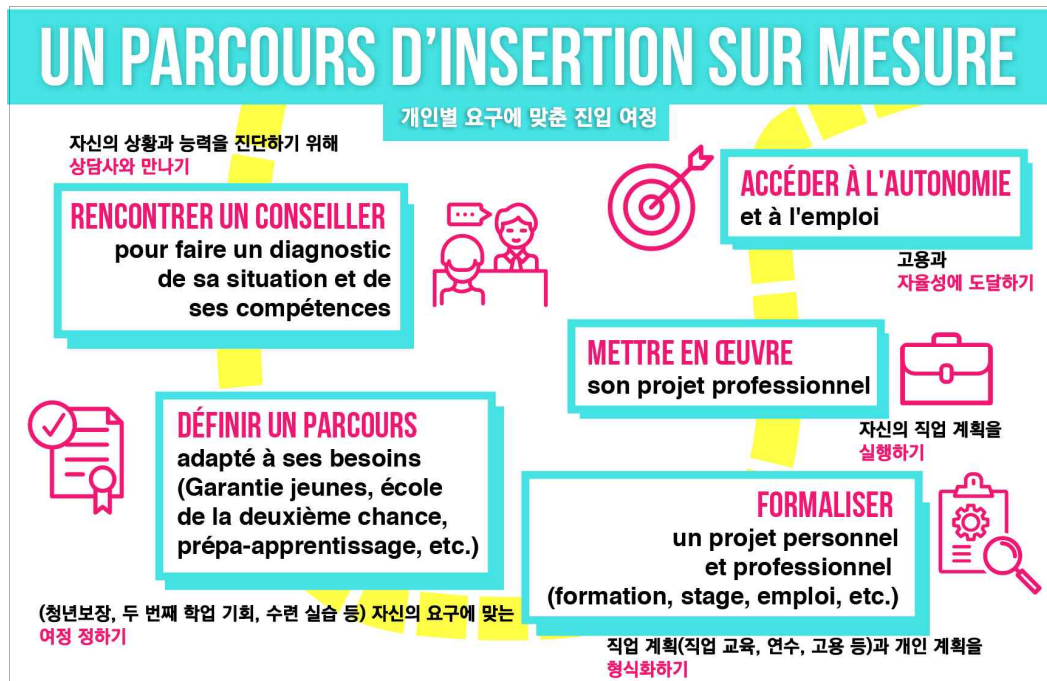
<https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/formation-je-passe-a-l-action/article/formation-pour-les-jeunes-le-parcours-d-accompagnement-pacea>

PACEA의 여정이 진행되는 과정은 아래 [그림 3-2-14] 인포그래픽 2에 나와 있는데, 이 인포그래픽 역시 단순히 사례를 표현한 것이 아니라 노동법전 L.5131-4 조항과 R.5131-8 조항의 내용을 설명한 것이다.

계약 여정은 다음 과정으로 진행된다.

상담사와 만남 => 여정의 형태 정의 => 계획의 형식화 => 여정 실행 => 자율성과 고용에 도달.

[그림 3-2-14] PACEA 인포그래픽 2



자료: 프랑스 진입·고용·노동부 홈페이지.

<https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/formation-je-passe-a-l-action/article/formation-pour-les-jeunes-le-parcours-d-accompagnement-pacea>

PACEA의 법적 근거는 PACEA의 근거와 기본 내용은 <노동, 사회적 대화의 현대화, 직업 여정에 관한 2016년 8월 8일 법률>(LOI n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels)에 규정되어 있다. 위 법률은 노동법전 개정안으로서, <고용 진입, 고용 접근, 재고용 지원>(Aides à l'insertion, à l'accès et au retour à l'emploi) 부분에 PACEA 관련 조항을 삽입하였다.

2016년 8월 8일 법률의 핵심은 PACEA에 대한 청년의 권리를 보장했다는 사실에 있다. 이 법률이 노동법전에 삽입한 L.5131-3 조항의 내용은 다음과 같다.

“열악한 상황에 놓여있고 직업적 배제의 위험에 처한 16~25세의 모든 청년은 고용

과 자율성을 위한 동반 프로그램에 접근할 권리를 가진다. 이 프로그램은 국가가 운영한다.”(Tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, organisé par l'Etat.)

PACEA의 운영에 관한 노동법전의 내용은 별도의 지시(instruction)에 의해 구체적으로 규정된다. 가장 최근의 지시는 2018년 5월 17일 지시(Instruction n° DGEFP/SDPAE/2018/124)다. 이는 PACEA와 청년보장의 실행의 세부 내용을 규정한 매뉴얼이라 할 수 있다.

- 4 페이지의 지시 본문에 다음 부속문서 3개가 첨부되어 있다.
- PACEA 실행을 규정한 30페이지 분량의 부속문서1(Annexe n° 1 Guide relatif à la mise en œuvre du PACEA, 이하 “부속문서1”).
- 청년보장 실행을 규정한 36페이지 분량의 부속문서2(Annexe n° 2 Guide relatif à la Garantie jeunes).
- 적극적 연대 소득(revenu de solidarité active, RSA)를 수혜 받고 있는 청년이 PACEA와 청년보장에 등록했을 경우, 청년보장 수당과 어떻게 조율해야 할지를 규정한 12페이지 분량의 부속문서3(Annexe n° 3 Guide de modalités spécifiques d'articulation pour les publics bénéficiaires du revenu de solidarité active ou de la prime d'activité).

2) PACEA의 실행

위에서 언급한 2018년 5월 17일 지시의 부속문서1은 PACEA의 세부 내용 전반을 규정한다. 여기에는 다음 내용이 포함되어 있다.

먼저 PACEA 실행 절차는 다음과 같다.

- PACEA 참여를 원하는 청년의 현 상황, 요구, 능력, 기대 등에 관한 심층 진단
- 청년의 상황에 따른 PACEA 참여 조건

- 16~25세 청년은 모두 PACEA에 참여할 권리가 있지만, 다음과 같은 청년의 상황에 따라 요구되는 등록 문서의 종류가 달라진다.
- 프랑스인지 외국인인지, 성인인지 미성년자인지, EU 국가 출신의 외국인인지 아닌지, 난민 신청 중인 청년인지, 법원의 관리 하에 있는 청년인지 등.
- 미씨옹 로칼과 청년의 상호 계약 (부속문서1에 계약서 양식 전체가 첨부되어 있다.)
- 동반 프로그램의 진행 방식과 PACEA의 4가지 단계 유형(자세한 내용은 아래 참고).
- 미씨옹 로칼이 동반 프로그램을 진행하는 중에 발생한 사고의 법적 책임 문제.

PACEA와 기존 정책들의 관계와 관련하여, 부속문서1은 “PACEA는 하나의 제도적 장치(dispositif)가 아니다”라고 명시적으로 규정하고 있다. PACEA는 청년의 개인화된 동반 프로그램 전체를 담은 유연한 제도적 틀 혹은 절차이며 미씨옹 로칼과 청년은 기존의 고용 정책 및 NEET 정책을 유연하게 결합해, 최대 2년의 PACEA 동반 여정을 구성할 수 있다.

PACEA가 활용할 수 있는 기존의 제도적 장치에는 <고용 진입을 위한 기관>(établissement pour l'insertion dans l'emploi, EPIDE), <두 번째 학업 기회>(école de la 2e chance E2C), <직업 진입을 위한 군 복무>(service militaire adapté, SMA), <자발적 군 복무>(service militaire volontaire, SMV), <시민 서비스>(service civique) 등이 있다. 또한 기존의 고용, 노동 정책에서 제공되는 직업 교육과 견습, 연수 등도 활용할 수 있다.

PACEA에 참여하는 청년은 필요한 경우 현금 수당을 지원받을 수 있다. 현금 수당의 최대 액수는 적극적 연대 소득(RSA) 월 수령액을 넘을 수 없고, 2018년 4월 1일 이후 이 액수는 484.82 유로다. PACEA 수당은 청년보장 수당과 다른데, 청년보장 수당은 청년보장이 지속되는 1년간 지속적으로 지급되는 것이지만, PACEA 수당은 필요한 상황에서 일시적으로 지급된다.

3) PACEA의 구성 : 단계, 목표, 행동

PACEA 실행 방식을 알려면 “단계”(phase), “목표”(objectif), “행동”(action) 개념을 먼저 이해해야 한다. PACEA가 유연한 제도적 틀로 작동할 수 있는 것은 이 세 가지를 조합해 동반 여정을 다양하게 구성할 수 있기 때문이다.

노동법전 R.5131-9 조항은 PACEA가 여러 개의 단계로 구성되며, 각 단계는 고유한 목적을 가져야 한다고 규정한다. 부속문서1은 단계의 4가지 유형을 다음과 같이 규정한다. 즉, PACEA는 다양한 성격을 가진 단계들로 구성되지만, 각 단계는 다음 4가지 중 하나의 유형으로 분류할 수 있어야 한다.

- ① 개인적·직업적 계획을 정의하고 형식화하기(Définir et formaliser son projet personnel et professionnel)
- ② 청년의 개인적, 직업적 계획을 실행하기(Mettre en oeuvre son projet personnel et professionnel)
- ③ 자율성에 접근하고 청년의 계획을 안정화하기(Accéder à l'autonomie et sécuriser son projet)
- ④ 청년보장

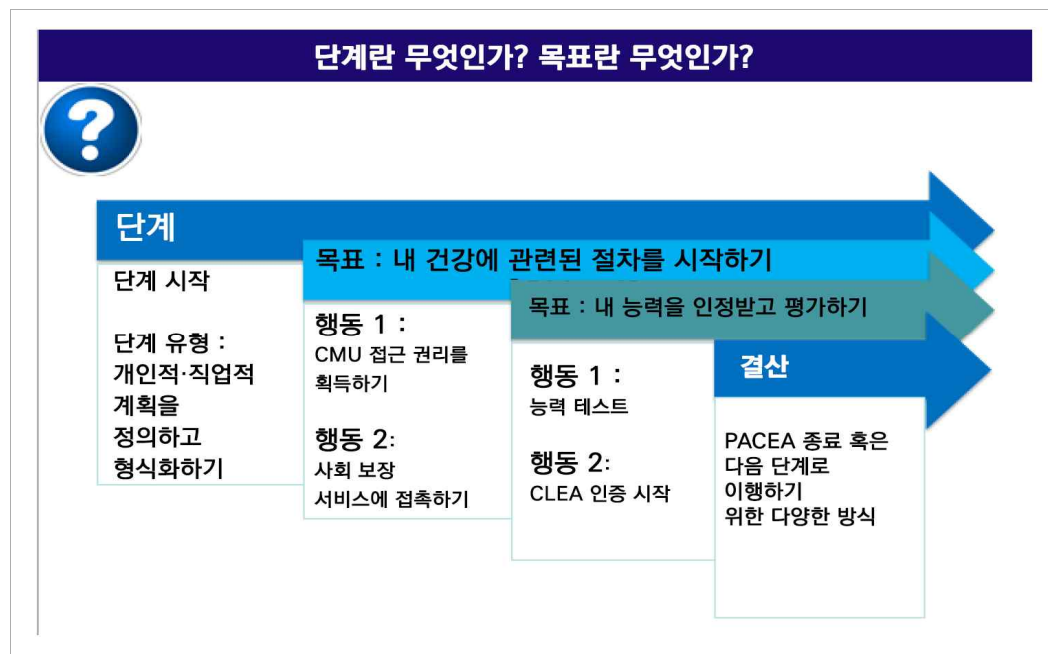
하나의 단계는 하나 혹은 여러 개의 분명한 목표를 가지고 있어야 한다. 부속문서1은 목표로 설정될 수 있는 것의 유형도 다음과 같이 17가지로 규정하고 있다.

- ① 스포츠나 문화 활동을 내 여정에 포함하기
- ② 건강에 관련된 절차를 시작하기
- ③ 사회 보장에 관련된 절차를 시작하기
- ④ 이동 능력(mobilité)을 발전시키기
- ⑤ 주거에 관련된 절차를 시작하기
- ⑥ 활동(activité)을 조직하기
- ⑦ 직업 영역을 선택하기
- ⑧ 직업 교육 계획이나 직업 능력 획득 계획을 조직하기

- ⑨ 행정, 사회, 과세 상황을 업데이트하기
- ⑩ 고용 공급 상황을 알기
- ⑪ 고용 탐색을 시작하기
- ⑫ 개인 예산 관리하기
- ⑬ 능력을 인정받고 평가하기
- ⑭ 시민적 활동을 여정에 포함하기
- ⑮ 수련 노동 계약 탐색을 시작하기
- ⑯ 집중 직업 교육 과정으로 돌아가는 절차를 시작하기
- ⑰ 권리 접근 절차를 시작하기

PACEA 단계의 유형과 목표가 설정되었다면, 이러한 목표에 도달하기 위한 구체적 행동을 실행해야 한다. 미씨옹 로칼은 이를 위해 다양한 제도적 장치를 동원할 수 있다. 단계, 목표, 행동의 조합 방식은 다음 [그림 3-2-15] 과 같다.

[그림 3-2-15] PACEA 단계, 목표, 행동의 조합 예시



자료: Instruction n° DGEFP/SDPAE/2018/124, Annexe n° 1 Guide relatif à la mise en œuvre du PACEA.

위 [그림 3-2-15]에서 예로 든 단계는 4가지 유형 중 ① 개인적·직업적 계획을 정의하고 형식화하기에 해당한다. 이 단계는 ② 건강에 관련된 절차를 시작하기와 ⑬ 능력을 인정받고 평가하기라는 두 가지 목표를 위해 조직된다. ② 건강에 관련된 절차를 시작하기라는 목표에 도달하기 위해 다음 두 가지 행동을 수행한다.

- 보편적 질병 보장(couverture maladie universelle complémentaire, CMU)에 대한 권리를 획득하는 행정 절차 시작 (CMU는 저소득층을 위한 의료비 지원 서비스)
- 사회 보장 서비스에 가입하는 절차 시작

⑬ 능력을 인정받고 평가하기라는 목표를 위해 다음 두 가지 행동을 수행한다.

- 본인의 직업적 능력 테스트하기
- 직업 능력 확인서(certificat professionnel CléA) 발급받기

해당 단계의 목표를 완료한 후에는 PACEA를 종료할 수도 있고, 새로운 단계를 시작할 수도 있다.

4) PACEA 종료

PACEA는 최대 2년간 진행되지만, 그 전에 종료하는 것도 가능하다. 노동법전 R. 5131-11 조항은 다음 4가지 경우에 사전 종료가 가능하다고 규정한다.

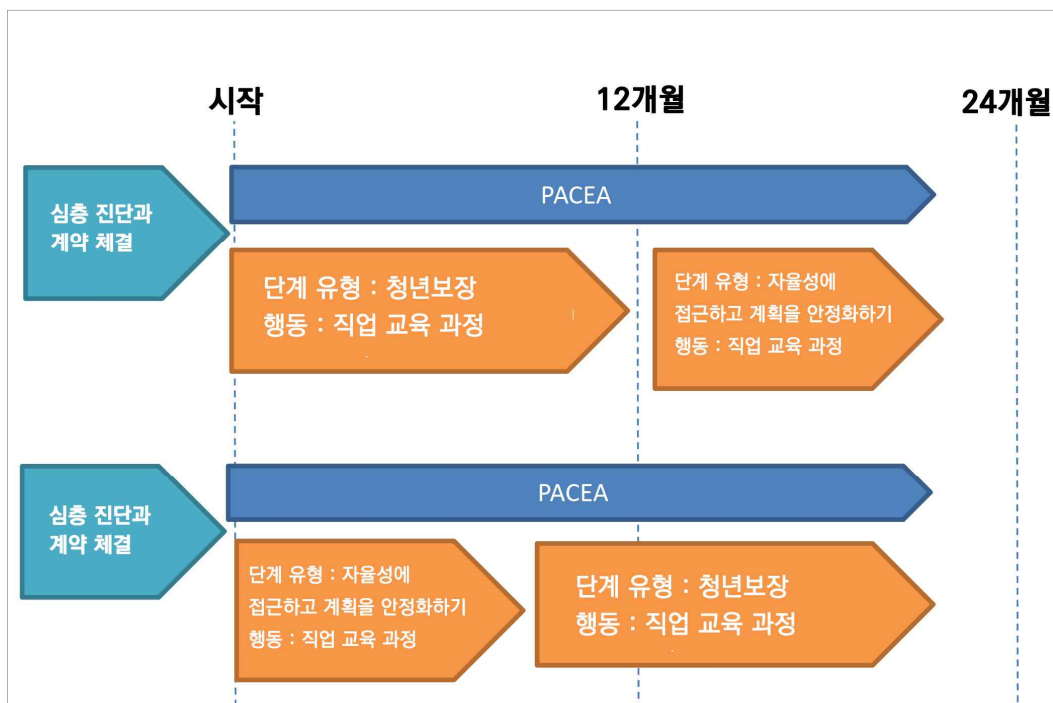
- 수혜자 청년이 26세가 되었을 때
- 수혜자 청년이 요구할 경우
- 수혜자 청년이 계약된 약속을 이행하지 않은 경우
- 수혜자 청년이 자율성을 획득했다고 평가된 경우

물론 가장 이상적인 PACEA 종료 방식은 위 4번째, 즉 청년이 자율성을 획득한 경우다. 각 PACEA 단계가 끝나면 수혜자 청년과 평가 인터뷰를 진행하고, 그가 자율성에 도달했는지, 더 이상의 동반 프로그램이 필요한지 여부를 결정한다. 자율성에 도달했는지 여부는 다음의 기준에 따라 판단한다.

- 건강, 이동 능력, 소득, 주거에 관한 일반적 권리를 획득했는지 여부
- 취업, 활동 조직, 직업이나 학위 교육 과정 진입 여부
- 사회적이고 직업적인 영역에서 필요한 능력을 획득했는지 여부, 기초적인 지식과 능력을 획득했는지 여부

PACEA 종료까지 단계 구성 방식은 다양할 수 있다. 한 가지 사례로 다음 [그림 3-2-16]을 참고할 수 있다.

[그림 3-2-16] PACEA 단계 구성의 예시



자료: Instruction n° DGEFP/SDPAE/2018/124, Annexe n°1 Guide relatif à la mise en œuvre du PACEA.

PACEA에서 청년보장은 단계의 4가지 유형 중 한 가지로 포괄된다. 위 그림은 ③ 자율성에 접근하고 청년의 계획을 안정화하기와 ④ 청년보장이라는 두 가지 단계 유형을 상이한 방식으로 조합한 경우를 보여준다. 두 단계의 순서는 다르게 배치할 수 있는데, 직업교육 과정이라는 동일한 행동을 두 단계 모두에서 실행할 수 있다. 물론 각 단계에서 이러한 행동이 추구하는 목표는 달라져야 한다.

마. 소결

프랑스 NEET 정책과 고용 정책, 더 나아가 사회 정책 일반의 궁극적 목표는 모든 인간이 자율성(autonomie)에 도달하도록 하는 데 있다. 자율성이란 한 인간이 다른 인간에 의존하지 않고, 독립적으로 살아갈 수 있는 상태를 의미한다. 이러한 상태에 도달하기 위한 필수 조건 중 하나가 고용을 통해 노동 시장에 진입하는 것이다. 인간은 노동 시장에 진입함으로써 자율적으로 살 수 있는 소득을 얻고, 다른 인간들과 사회적 관계를 맺을 수 있기 때문이다. NEET 청년이 자율성에 도달하도록 하는 것이 PACEA의 목표다. PACEA는 청년이 스스로 직업적 삶을 영위하고, 고용 상태에 도달해 노동 시장에서 안정적으로 살아갈 수 있도록 지원한다. 현금 수당은 이런 과정을 보조하기 위한 보조적 수단으로 결합한다. 이러한 제도의 목표를 분명히 이해해야만, 프랑스 NEET 정책 일반을 이해할 수 있다.

PACEA에 포괄된 대부분의 제도적 장치는 노동법전에 근거를 두고 있다. 노동법전의 조항은 다양한 명령(décret)과 결정(arrêté)에 의해 보완되고, 구체적 실행 매뉴얼은 지시(instruction)의 형식으로 배포된다. 청년보장과 PACEA는 다양한 장치와 기관이 결합되어 있는 극히 복잡한 제도다. 이런 복잡성에도 불구하고 제도가 정상적으로 작동할 수 있는 것은 법적 규정에 근거한 제도의 체계성 덕분이다. 법률이 규정한 단일한 매뉴얼이 제도의 표준을 제공하고, 각 실행 단위는 이러한 표준 하에서 자율적으로 자기 기관을 운영한다. 실행 단위 사이의 갈등과 대립이 상대적으로 적은 이유도 여기에 있다. 즉, 각 단위의 책임과 역할을 명확하게 정의한 법적 매뉴얼이 존재하기 때문에 불필요한 갈등이 발생하지 않는다.

PACEA는 국가가 어려운 상태에 처해 있는 청년을 도와주기 위한 시혜적 수단이 아니다. NEET 상태에 있는 16~25세 청년 모두가 PACEA에 접근할 권리를 법적으로 보

장받는다'는 점이 이 제도의 근본적인 원리다. PACEA에 대한 청년의 권리가 보장된다는 원리로부터, PACEA의 계약 여정은 참여 청년과 국가의 상호 계약에 의해 규정된다. 국가는 미씨옹 로칼을 통해 자율성을 위한 동반 여정을 제공할 의무가 있고, 청년에게 이 동반 여정을 충실히 이행할 것을 요구할 권리가 있다. 다른 한편, PACEA 참여 청년은 동반 여정을 충실히 이해할 의무가 있고, 필요한 지원을 국가에 요구할 권리가 있다. PACEA는 청년과 미씨옹 로칼 사이의 이러한 권리-의무 관계를 규정한 계약서를 작성하는 것으로 시작된다.

4. 핀란드

가. 핀란드 청년정책 환경

핀란드 공식통계에 따르면, 2019년 12월 31일 현재 핀란드 전체 인구는 5,525,292명이다. 이 가운데 약 3분의 1이 29세 이하이고, 10세 이상 25세 이하의 인구는 약 61만 명으로 전체 인구의 약 11%를 차지하고 있다.³¹⁾ 핀란드는 2010년 이후 지속적인 출산율 하락을 경험하고 있고, 2018년 출산율은 역대 최저치인 1.41명을 기록했기 때문에 청년층 인구는 점차 줄어들 것으로 예측되고 있다(Statistics Finland, 2020a). 핀란드의 이민가정 출신 인구 규모는 빠르게 증가하고 있다. 1990년대 초반 이민가정 출신 인구는 5만 명 정도에 불과했지만, 2018년 현재 그 규모는 40만 명을 넘어 전체 인구의 7.3% 정도를 차지하고 있다(Statistics Finland, 2019). 이러한 경향에 따라 다문화배경을 가진 청년 인구 규모 역시 빠르게 증가하고 있다. 모국어가 핀란드어나 스웨덴어가 아닌 0세 이상 29세 이하의 인구 비중은 2010년 5.3%였지만, 2019년에는 9.3%까지 늘었다(Statistic Finland, 2020b).³¹⁾ 핀란드로 향하는 이민자 규모가 매년 증가하는 경향이 지속되고 있기 때문에 다문화 배경의 청년 인구는 앞으로 더욱 늘어날 전망이다.

핀란드 청년 실업률은 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 20%대로 급속히 상승한 이후, 현재까지 20% 전후를 기록하고 있다. 2010년대 중반 핀란드 경제가 침체기

31) 핀란드는 핀란드어와 스웨덴어를 공용어로 인정하고 있다.

를 겪는 동안 15세 이상 24세 이하 청년의 실업률은 20%를 웃돌았지만, 이후 2018년과 2019년에는 17% 수준을 기록했다. 취업 의지도 없고 교육이나 훈련을 받을 생각도 없는 청년을 뜻하는 니트(NEET; Not in Education, Employment, or Training)청년 비율 역시 비슷한 추이를 보인다. 15세 이상 29세 이하의 핀란드 청년 가운데 니트 비율은 2015년에 14.3%까지 오른 후 꾸준히 감소하여 2019년에는 11%를 기록했다. 핀란드의 니트 비율은 OECD 회원국 평균보다는 낮은 수준을 유지하고 있다.

〈표 3-2-16〉 핀란드 청년 실업률 및 니트(NEET)비율 추이

(단위: %)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
실업률 (15-24세)	21.4	20.1	19.0	19.9	20.5	22.4	20.1	20.1	17.0	17.2
니트비율 (15-29세)	12.6	11.8	11.9	12.3	13.0	14.3	13.2	12.6	12.0	11.0

자료:

실업률 http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__tym__tyti__vv/statfin_tyti_pxt_11pl.px/
 니트비율 <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.htm>

핀란드에서 대인사회서비스(personal social services) 기획 및 전달의 책임은 기본적으로 지방정부(municipalities)에 있다. 대인사회서비스에는 일반적으로 의료, 복지, 보육, 재활, 청년사업 등이 포함된다. 따라서 청년의 욕구에 따른 대인사회서비스의 구체적인 설계와 집행은 지방정부가 담당하게 된다. 2020년 현재 핀란드에는 310개의 지방정부가 있다.³²⁾

반면 중앙정부는 교육정책, 현금급여, 고용지원서비스를 담당하고 있고, 더불어 4년마다 국가 차원의 청년 지원 프로그램을 수립한다. 교육정책과 청년 지원 프로그램 수립은 교육문화부(Ministry of Education and Culture)의 관할이고, 현금급여 관련 의사결정과 집행 권한은 각각 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health)와 사회보험청(Kela)에 있으며 고용지원서비스는 경제고용부(Ministry of Economic

32) 현재 핀란드는 보건사회서비스전달체계를 개편하기 위해 개혁안을 준비중이다. 이에 따르면 보건의료서비스의 제공 권한이 지방정부에서 광역지방조직으로 이양될 예정이지만, 청년 관련 서비스는 계속 지방정부가 담당할 것으로 보인다.

Affairs and Employment)의 산하조직으로 전국에 지역별로 설치되어 있는 TE오피스(TE-Offices)가 담당하고 있다. 또한 청년들의 법적 권리에 대한 이해 함양과 정치 참여 지원에 관한 사항은 법무부(Ministry of Justice)가 맡는다.

이처럼 청년 지원을 위한 각종 서비스와 정책들의 담당 기관이 복잡하게 나누어져 있기 때문에 핀란드 전문가들은 청년 지원을 위한 효과적이고 통합적인 접근을 달성하기 위해 지방정부와 중앙정부 사이 그리고 부처들 사이의 협조와 협력을 강조한다. 추후 살펴보게 될 핀란드의 ‘국가청년사업·청년정책프로그램(National Youth Work and Policy Programme)’ 역시 점을 강조하면서 개별 프로젝트마다 다양한 공공기관과 주체들이 참여할 것을 명시하고 있다.

핀란드 지방정부들은 기본적으로 지역주민들로부터 거두는 개인소득세를 바탕으로 공공서비스를 위한 재정을 마련한다. 일반적으로 지방정부의 개인소득세율은 20% 내외다. 인구 규모가 작은 지방정부들은 개인소득세만으로 독립적인 재정운영이 어렵기 때문에 중앙정부로부터 보조금을 받거나 재산세, 법인세, 사용자 부담금, 수익사업을 통한 수입 등을 통해 부족한 부분을 채운다. 따라서 지방정부가 제공하는 청년 관련 서비스 역시 이 재정이 바탕이 되는 것이다. 다만 지역 내 청년사업을 수행하는 단체들의 운영비와 사업비는 중앙정부의 보조금으로 마련되고, 이 보조금의 집행과 관리업무는 교육문화부가 맡고 있다.

핀란드에서 청년 지원을 위한 제도와 정책들은 「청년법(Youth Act)」에 근거를 두고 그 규정에 따라 수립되고 집행되어야 한다. 이 법률은 청년정책 관련 공공기관의 구성, 권한, 의무에 관한 내용은 물론 민간단체에 대한 재정지원, 국가 차원의 청년정책 수립 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

이 법률에 근거를 두고 4년에 한 번씩 수립되는 ‘국가청년사업·청년정책프로그램’은 핀란드 청년정책의 중기계획과 같은 역할을 하고 있다. 수립 주기를 4년으로 정한 이유는 이원집정부제를 채택하고 있는 핀란드에서 의회선거가 4년마다 치러지고 그 결과에 따라 새로운 정부가 수립되기 때문이다.

이와 함께 핀란드 청년 지원의 한 축을 담당하고 있는 것은 2013년에 도입된 청년보장(Youth Guarantee)제도다. 이 제도는 실업에 직면한 청년들이 장기실업으로 빠지지 않도록 정부가 신속하게 그들을 위한 해결책을 제시하는 것을 목표로 한다. 현재 유럽 대부분의 나라들이 이 제도를 시행되고 있기 때문에 핀란드의 독특한 특징이라고

말할 수 없지만 청년보장제도는 핀란드의 전통적인 적극적 노동시장정책과 결합하여 청년실업자들에게 신속하고 통합적인 서비스를 제공하는 창구의 역할을 하고 있다.

핀란드의 다양하고 관대한 현금급여를 통한 소득보장제도는 청년들이 빈곤에 빠지지 않고 일정 수준 이상의 생활조건을 유지하면서 자신들의 미래를 준비할 수 있도록 돕는 사회적 안전망이다. 중앙정부가 모든 현금급여를 일괄적으로 관리하고 지급하기 때문에 저소득층 청년들은 거주지역에 상관없이 동일한 현금급여 혜택을 누릴 수 있다.

사회사업(social work)이 모든 연령의 시민을 대상으로 다양한 복지서비스를 제공하는 활동이라면, 청년사업(youth work)은 청년들을 대상으로 그들의 자립과 웰빙을 증진시키기 위한 활동이라고 이해할 수 있다. 사회사업이 그렇듯 청년사업 역시 민간 조직이 서비스 전달의 중요한 역할을 한다. 다른 유럽 국가들과 다르게 핀란드의 청년사업은 오랜 전통을 이어오고 있고, 여전히 청년정책에 있어 중요한 역할을 하고 있다. 「청년법」은 지방정부로 하여금 청년사업의 내용을 기획하고 수행해야 할 의무를 규정하고 있다. 일반적으로 지방정부는 지역 내 민간 청년사업활동가(youth workers), 청년워크숍(youth workshops), 청년단체들과의 협력을 통해 청년사업을 수행한다.

앞서 언급한 것과 같이 핀란드 청년들을 위한 정책과 서비스들은 담당기관에 따라 분절되어 있는 경향이 강하다. 이러한 특성은 청년들에게 통합적인 서비스를 제공함에 있어 장애요인으로 작용했다. 최근 들어 핀란드는 이러한 문제를 극복하기 위해 전국적으로 청년들을 원-스톱안내센터를 설치하고 있고, 서비스전달체계에서 이 센터의 역할은 점차 중요해지고 있다.

지금까지 소개한 일곱 가지 제도가 결합하여 핀란드 청년 지원을 위한 제도적 환경이 만들어진다고 볼 수 있다. 따라서 앞으로 이 글에서는 핀란드 청년정책의 거버넌스를 살펴본 후, 개별 제도들을 하나씩 좀 더 구체적으로 알아본다.

나. 청년정책 거버넌스

1) 참여 주체와 의사결정

앞서 언급한 것처럼 핀란드 청년정책의 의사결정 및 집행과정에는 매우 다양한 공공기관, 전문가그룹, 민간단체들이 참여한다.

우선 국가 차원의 청년정책 수립 의무와 권한은 교육문화부에 있는 만큼 핀란드 청년사업과 청년정책에 관한 전반적인 의사결정은 교육문화부가 한다. 이 과정에서 교육문화부 산하 국가청년자문위원회(State Youth Council)는 청년정책 결정에 필요한 데이터와 자료들을 수집·발표하고, 국가 계획 수립과 관련하여 공식의견을 제출하며 국가의 청년정책 집행 현황을 평가하는 등 중요한 역할을 한다. 이 위원회는 정부의 임명을 받은 정당, 청년단체, 노동조합, 복지기관, 지방정부연합회에 소속된 전문가들로 구성된다. 청년정책을 위한 중앙정부의 보조금 관련 업무에는 국고보조금평가위원회(Assessment and State Aid Commission)가 교육문화부의 의사결정을 보조한다. 이와 더불어 중앙정부부처 가운데 사회보건부는 청년들을 위한 사회보장제도, 경제고용부는 청년들의 고용문제 해결, 법무부는 청년들의 권리의식 고취와 정치참여 확대에 관한 정책결정에 주도적인 역할을 한다.

교육문화부의 청년정책 결정과 집행은 310개 지방정부와 6개 광역행정청(Regional State Administrative Agencies)과의 협의와 협력을 통해 이루어진다. 핀란드의 지방정부는 높은 수준의 자치권을 바탕으로 청년사업과 청년정책을 지역단위에서 직접 집행하는 역할을 하기 때문이고, 광역행정청은 관할지역 내 청년 관련 서비스의 접근성 평가와 정부예산 편성 권한을 가지고 있기 때문이다.

2) 예산

청년정책을 위한 중앙정부 예산의 대부분은 공기업이 운영하는 복권·슬롯머신사업의 수익금으로 마련되었고, 나머지는 중앙정부의 조세수입으로 충당되었다. 이 예산의 대부분은 목적이 구체적이고 분명한 활동이나 프로젝트를 대상으로 교부되지만, 일부는 지방정부의 자유재량에 따라 사용될 수 있도록 제공되기도 한다. 2019년 핀란드 중앙정부의 청년정책 예산은 약 7억 8,393만 유로였다. 이 예산 가운데 민간 청년단체중앙조직 지원에 1억 8,300만 유로가 투입되어 가장 큰 비중을 차지했고, 그 다음으로 현장청년사업 및 청년보장제도 실행에 1억 3,650만 유로, 청년워크숍 운영에 1억 3,500만 유로가 편성되었다(European Commission, 2021a).

〈표 3-2-17〉 2019년 핀란드 청년정책 예산 편성

(단위: 유로)

항목	예산 규모
청년워크숍	13,500,000
현장청년사업 및 청년보장	13,650,000
사미(Sámi)언어 보호	850,000
창업 및 경제활동 교육	800,000
국가청년자문위원회, 국고보조금평가위원회 등 정부 조직 운영	1,050,000
민간 청년단체중앙조직 지원	18,300,000
지방정부 청년사업 지원	7,975,000
지역단위 청년 성장 및 생활조건 개선 지원	4,670,000
전국 6개 청년사업전문센터 운영	5,000,000
연구조사사업	3,748,000
국제 협력	1,250,000
전국 9개 국립청년센터 운영	5,700,000

자료: <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/finland/17-funding-youth-policy>

다. 핀란드 청년법

1) 개관

핀란드는 1970년대 초반부터 「청년법」을 제정했다. 핀란드 「청년법」은 청년사업, 청년활동, 청년정책에 대한 내용을 규정하고, 이 내용은 「청년사업 및 정책에 대한 정부령(Government Decree on Youth Work and Policy)」에 의해 보완된다. 이외에 「아동복지법(Child Welfare Act)」과 「기본교육법(Basic Education Act)」도 청년에 관한 내용을 다루고 청년의 의무와 권리에 대한 내용을 규정하고 있지만 청년정책은 기본적으로 「청년법」을 바탕으로 수립되고 집행된다. 「청년법」은 중앙정부와 지방정부의 청년사업과 청년정책에 관한 조항을 비롯해 청년사업을 수행하고 있는 민간조직의

역할과 책임에 관한 조항, 다양한 부문 간 협력을 위한 조항, 정부 간 권한 이양 및 재정 지원에 관한 조항 등을 담고 있다.

현행 법률은 2016년에 새롭게 제정되어 2017년 1월 1일부터 시행되고 있다. 새로운 「청년법」이 적시하고 있는 법률의 목표는 다섯 가지로 다음과 같다. 첫째, 젊은이들의 사회통합을 증진시키고, 그들이 사회에 영향력을 미치고 사회에서 기능할 수 있는 기술과 역량을 키울 수 있는 기회를 제공한다. 둘째, 젊은이들의 성장, 독립, 공동체의식을 지원하고, 이를 위해 필요한 지식과 기술 획득을 돕는다. 셋째, 젊은이들의 여가 활동과 시민사회 참여를 지원한다. 넷째, 젊은이들 사이에 반차별(non-discrimination)과 평등 의식을 고취하고, 그들의 권리 인식을 높인다. 다섯째, 젊은이들의 성장과 생활환경을 증진시킨다.

이 법률은 청년, 청년사업, 청년정책의 개념을 정의하고 있다. 우선 청년은 29세 미만의 사람들을 의미한다. 청년사업은 젊은이들의 성장, 독립, 사회통합을 지원하기 위한 모든 사회적 활동을 의미하고, 청년정책은 젊은이들의 성장, 생활환경, 세대 간 교류를 증진시키기 위해 조직화된 조치(coordinated actions)를 뜻한다.

2) 중앙정부의 역할에 관한 규정

현행 「청년법」은 국가 차원의 청년정책에 관한 행정, 조정, 개발 및 관련 정책 환경 조성에 관한 전반적인 업무는 교육문화부가 담당하도록 규정하는 동시에 교육문화부가 업무를 수행하는 과정에서 지방정부, 청년조직, 기타 단체, 청년 개인들과 적절히 협력할 것을 명시하고 있다. 이 법률은 또한 교육문화부로 하여금 4년마다 ‘국가청년사업·청년정책프로그램’을 수립하고 집행하도록 하는 의무를 규정하고 있다. 이 프로그램은 중앙정부의 다른 부처들과 협의를 통해 수립되어야 하고, 그 구체적인 내용은 청년들은 물론 관련 기관들로부터 자문을 받아야 확정되어야 한다.

2016년 「청년법」이 새롭게 제정되면서 핀란드 중앙정부는 교육문화부 산하에 국가청년자문위원회(State Youth Council)를 조직해야 할 의무가 생겼다. 법률의 규정하는 국가청년자문위원회의 역할은 다음과 같다. 첫째, 젊은이들에게 근본적이고 매우 중요한 사안들을 다루고, 젊은이들을 위해 마련된 서비스와 활동에 중앙정부의 정책수단들이 미치는 영향을 평가한다. 둘째, 청년정책을 발전시킬 수 있는 새로운 계획을 제

안하고 소개한다. 셋째, 젊은이들과 그들의 생활조건에 관한 최신 데이터를 구축한다. 넷째, ‘국가청년사업·청년정책프로그램’에서 다루어야 할 내용에 관한 의견을 교육문화부에 제시한다. 다섯째, 관련 분야에서의 국제 협력과 개발을 모니터링한다.

이와 함께 국고보조금 편성 및 집행 관련 업무를 지원하기 위한 조직으로 국고보조금평가위원회(Assessment and State Aid Commission)에 관한 규정도 마련되어 있다. 중앙정부는 국고보조금평가위원회를 조직하여 교육문화부의 청년정책 관련 국고보조금 관련 업무를 돕도록 해야 한다. 이 위원회의 업무는 다음과 같다. 첫째, 국가단위 청년사업단체 및 청년사업전문센터의 국고보조금 수령자격에 대한 의견서를 교육문화부에 제출한다. 둘째, 국가단위 청년사업단체 및 청년사업전문센터에 지급할 국고보조금의 편성제안서를 교육문화부에 제출한다. 셋째, 교육문화부의 요청에 따라 국고보조금 수령 기관들의 활동에 대한 평가를 준비한다.

3) 지방정부의 역할 및 협력에 관한 규정

「청년법」은 지역단위의 청년사업과 청년정책을 수립 및 집행 의무는 지방정부에 있고, 지방정부는 현지 사정을 고려하여 필요에 따라 공공기관과 민간기관들의 협력을 바탕으로 관련 임무를 수행해야 함을 규정하고 있다. 더 나아가 두 개 이상의 지방정부가 공동으로 네트워크를 구축하여 해당 지역의 청년들을 위해 서비스를 제공할 수 있다고 명시되어 있다.

이 법률은 지방정부가 ‘현장청년사업(outreach youth work)’을 실시하기 위해 지켜야 할 내용들도 규정하고 있다. 현장청년사업은 관련 시설이 아닌 외부나 청년들의 집에서 서비스를 제공하는 활동을 의미한다. 즉, 스스로 청년사업 활동에 참여하기를 주저하거나 꺼리는 청년들에게 청년사업활동가가 직접 찾아가 필요한 서비스를 제공하는 것이다. 이와 관련하여 「청년법」은 현장청년사업 참여 여부는 반드시 해당 청년의 자율적 결정에 따라야 하고, 담당자는 충분한 훈련과 경험을 가진 전문가로서 공무원이거나 지방정부에 의해 고용된 신분을 가지고 있어야 한다고 규정한다. 현장청년사업 역시 복수의 지방정부가 공동으로 기획하고 집행할 수 있다.

라. 국가청년사업·청년정책프로그램 2020-2023

1) 법적 근거 및 목적

2016년에 새롭게 제정된 「청년법」에 따라 핀란드 중앙정부는 4년마다 29세 미만 청년들의 생활 및 성장 환경 개선을 위해 범정부 차원의 프로그램을 수립해야 하는데 그 명칭이 ‘국가청년사업·청년정책프로그램’이다. 이 법률에 따라 2017년에 처음 수립된 프로그램은 핀란드 의회선거 일정에 맞추어 2019년까지만 적용되었고, 2019년 4월 치러진 의회선거 결과에 따라 구성된 산나 마린(Sanna Marin) 행정부는 2020년 1월 ‘국가청년사업·청년정책프로그램 2020-2023’을 발표했다.

이 프로그램이 명시하고 있는 프로그램의 목적은 핀란드 청년들의 사회적 배제를 방지하는 동시에 그들의 사회적 통합을 강화하는 것이다. 이러한 목적 달성을 위해 수립된 세 가지 하위목표는 다음과 같다. 첫째, 청년들은 어려움 없는 일상생활 유지에 필요한 기본요건들을 누리고, 사회적 배제가 줄어들 것이다. 둘째, 청년들은 사회참여와 의사결정참여에 필요한 수단과 기술을 습득할 것이다. 셋째, 청년들은 사회를 신뢰하게 되고 반차별과 안전은 강화될 것이다(Lapsi- ja nuorisopoliittinen ministeriöryhmä, 2020).

2) 프로그램 수립 과정

프로그램 준비는 2019년 6월 6일 국가청년자문위원회가 법률에 따라 새로운 프로그램에 포함되어야 할 사안들에 대한 의견서를 제출함으로써 시작됐다. 이후 같은 달 19일에는 공공기관 및 비정부기관의 대표자들이 참여하는 대규모 회의가 열렸다. 이 회의에서 참석자들은 이 프로그램에 반영되길 바라는 내용에 대해 자신들의 생각과 의견을 발표했다.³³⁾ 위 절차를 통해 수집된 의견들을 바탕으로 프로그램의 초안이 작성되기 시작했고, 이 과정에서 교육문화부, 사회보장부, 법무부, 경제고용부 등 중앙부처와 지방정부가 참여했다.

33) 다음 링크는 당시 회의 상황을 녹화한 영상이다. https://www.youtube.com/watch?v=MhklCffZ_o&feature=youtu.be

동시에 다양한 방식으로 청년들로부터의 의견 수렴이 진행되었다. 우선 104개 지역에 거주하는 11세 이상 29세 이하의 청년 1,890명과의 인터뷰가 학교, 청소년시설, 시민단체, 청년워크숍, 도서관, 쇼핑센터 등 다양한 장소에서 진행되었다. 또한 다문화 배경을 가진 청년들의 의견을 반영하려는 취지에서 인터뷰 가운데 일부는 특별히 18개 모국어를 대표하는 청년들을 대상으로 이루어졌다. 청년들과의 인터뷰 결과는 2019년 9월 과학문화장관에게 제출되었다.³⁴⁾ 이와 함께 2019년 6월부터 8월까지 시민단체, 지방정부, 개인, 기업 등 다양한 주체들을 특정하여 프로그램 내용에 관한 온라인 설문조사를 실시하였고, 150명이 응답하였다(Lapsi- ja nuorisopoliittinen ministerityöryhmä, 2020).

이와 같은 절차를 거쳐 프로그램 초안이 완성되었고, 2019년 10월 중순 인터넷을 통해 그 내용이 대중에 공개됐다. 핀란드 정부가 11월 초까지 이 내용에 대한 수정의견을 받은 결과, 모두 111건의 의견이 제출되었다. 시민단체와 재단들이 가장 많은 의견을 제출하였고, 지방정부, 국가청년자문위원회, 광역행정청 등 공공기관들도 수정의견을 표했다(Lapsi- ja nuorisopoliittinen ministerityöryhmä, 2020). 이러한 피드백을 반영한 후, 2020년 1월 최종 프로그램이 교육문화부 주관으로 발간되었다.

3) 정책수단

‘국가청년사업·청년정책프로그램 2020-2023’은 앞서 소개한 세 가지 목표를 성취하기 위해 필요한 정책수단들을 담고 있다. 목표별 정책수단을 정리하면 <표 3-2-18>과 같다.

34) 핀란드 교육문화부는 교육장관(Minister of Education)과 과학문화장관(Minister of Science and Culture) 두 명이 업무를 분담하고 있다.

〈표 3-2-18〉 핀란드 학업보조금 급여액 (2020년)

목표	정책수단
I 청년들은 어려움 없는 일상생활 유지에 필요한 기본요건들을 누리고, 사회적 배제가 줄어들 것이다	① 청년보장제도를 통한 청년들의 교육 및 고용 기회 보장 ② 청년들의 욕구와 그들에게 필요한 서비스 및 급여를 고려한 사회보장체계 정비 ③ 청년들의 정신건강 지원서비스 확대 ④ 아동복지서비스의 보호를 받았던 청소년들을 위한 사후관리 강화 ⑤ 교과과정에서 다양한 직군의 협력과 청년사업 강화 ⑥ 독립적인 생활을 위한 젊은이들의 역량 강화 및 청년들의 노숙 방지 ⑦ 취미생활을 누릴 수 있는 기회 확대 ⑧ 선제적인 금융안내를 통한 파산 방지
II 청년들은 사회참여와 의사결정참여에 필요한 수단과 기술을 습득할 것이다	① 청년들의 시민참여를 용이하게 하는 정책수단 마련을 위한 각종 프로젝트 실시 ② 학교 및 교육기관에서 민주주의 및 인권 교육 강화 ③ 기후변화 논의에 젊은이들의 의견 반영 확대
III 청년들은 사회를 신뢰하게 되고 반차별과 안전은 강화될 것이다	① 청년들의 대인관계기술 강화 및 집단 괴롭힘(bullying) 저지 ② 차별적 사회구조 확인 및 차별적 상황에 대한 청년들의 대처 능력 증진 ③ 사회적 배제에 기인한 범죄 가담 청년들을 위한 보호서비스 개선 및 소년범죄 예방 강화 ④ 소셜미디어를 통한 그루밍(grooming) 성범죄 예방책 마련

자료: The National youth work and youth policy programme 2020-2023: Aiming to ensure a meaningful life and social inclusion for all young people

마. 청년을 위한 소득보장제도

1) 개관

핀란드는 각종 사회적 위험에 처한 사람들에게 다양한 유형의 현금급여를 제공한다. 청년들이 학업이나 취업준비 혹은 출산으로 인해 안정적인 생활을 할 정도의 지속적인 소득이 없을 경우, 핀란드 중앙정부는 이들에게 현금급여나 대출지원서비스를 제공한다. 청년들을 위한 대표적인 소득보장제도로는 노동시장보조금, 출산수당과 부모수당, 주택수당, 학업보조금, 학생대출 등이 있다. 이러한 소득보장제도에 관한 업무는 중앙정부 조직인 사회보험청이 담당한다.

2) 취업준비생들을 위한 노동시장보조금

핀란드의 실업급여는 소득비례실업수당, 기초실업수당, 노동시장보조금 등 세 가지로 구분된다. 소득비례실업수당과 기초실업수당은 일정 기간 이상 고용되었던 실업자들에게 지급되는 실업급여인 반면, 노동시장보조금은 고용기록이 없는 실업자와 장기 실업자에게 지급되는 실업급여다. 따라서 학업을 마친 후 취업을 준비하고 있는 청년들도 고용기록이나 실업보험 기여 여부에 상관없이 노동시장보조금을 받을 수 있다. 2020년 기준 그 기본급여액이 1일 33.66유로인 이 실업급여는 주 5일 기준으로 지급되기 때문에 월 평균 급여액은 약 724유로다. 급여대상자에게 18세 미만의 자녀가 있을 경우에는 1일 급여액이 최대 10유로까지 증가하고, 급여대상자가 실업상태에서 구직활동을 지속하는 한 노동시장보조금은 무기한 지급된다. 단, 이 급여에는 20%의 개인소득세율이 적용되기 때문에 이에 해당하는 금액이 세금으로 공제된 후 지급된다. 또한 노동시장보조금은 자산조사(means-test)를 통해 지급되기 때문에 급여대상자가 소득이 있는 부모와 같은 가구에 거주한다면 부모의 소득주준에 따라, 당사자에게 자산소득이나 일시적인 근로소득이 발생할 경우에는 자신의 소득에 따라 급여액이 감소할 수 있다. 배우자의 소득은 자산조사에 고려되지 않는다(Kela, 2020a). 2018년과 2019년에 노동시장보조금을 수령한 사람은 각각 189,780명과 178,902명으로 집계되었다(Kela, 2020b).

3) 자녀가 있는 경우의 소득보장

자녀를 양육하는 가정을 위한 다양한 소득보장제도가 마련되어 있다. 첫째, 출산이 임박한 임신부에게는 170유로의 출산보조금(maternity grant) 혹은 육아용품상자(maternity package)이 제공된다. 임신부는 두 가지 가운데 하나를 선택할 수 있다(Kela, 2020c). 둘째, 만 17세 미만의 자녀들을 대상으로 아동수당이 지급된다. 첫째 아이에게는 월 94.88유로, 둘째 아이에게는 월 104.84유로, 셋째 아이에게는 월 133.79유로, 넷째 아이에게는 163.24유로, 다섯째 및 그 이후의 아이에게는 월 182.69유로가 지급된다(Kela, 2020d). 셋째, 출산휴가 중인 엄마에게는 출산수당(maternity allowance)이 지급된다. 출산수당은 주 6일 기준으로 105일(약 4개월)

동안 지급되는데 직업을 가지고 있는 산모는 자신의 임금에 비례하여 최대 1일 118.36유로를 받고, 학생이거나 구직자인 산모들은 하루에 28.94유로를 받는다(Kela, 2020e). 넷째, 출산휴가를 갖고자 하는 아빠들에게는 부성수당(paternity allowance)이 지급된다. 이 수당은 최대 54일(9주)까지 지급되고 그 급여액 산출기준은 출산수당과 동일하다(Kela, 2020f). 다섯째, 엄마의 출산휴가가 종료된 후 부모휴직(parental leave)에 들어가는 엄마나 아빠에게는 부모수당(parental allowance)이 지급된다. 최대 158일(약 6개월) 동안 지급되는 이 수당 역시 출산수당과 동일한 기준에 따라 그 자격과 급여액이 결정되기 때문에 직장이 없는 엄마나 아빠도 이 수당을 받을 수 있다. 출산수당, 부성수당, 부모수당은 모두 개인소득으로 간주되기 때문에 소득세가 공제된 후 지급된다.

4) 일반주택수당

핀란드의 저소득가구는 주거비용을 충당하기 위해 사회보험청으로부터 주택수당을 받을 수 있는데 대표적으로 일반주택수당(general housing allowance)과 연금수령자주택수당(housing allowance for pensioners)으로 나뉘어진다. 일반주택수당은 가구소득을 기준으로 그 수급자격이 결정되기 때문에 부모로부터 독립하여 개별 가구를 이루고 있는 전업 학생이나 저소득의 성인은 이 수당을 받을 수 있다. 일반주택수당 급여액은 신청자의 가구소득, 가구원 수, 거주 지역, 주택 유형, 주택 유지비용 등을 바탕으로 정해진 계산식에 따라 도출되기 때문에 급여 수준을 특정하기는 어렵다. 핀란드 사회보험청의 통계에 따르면, 2019년에 일반주택수당을 받은 가구는 총 379,667 가구였고 한 가구에 평균적으로 지급된 급여액은 월 322.89유로였다. 이 가운데 1인 가구는 약 26만 가구로 나타나 2000년대 중반 이후 일반주택수당을 수령하는 1인 가구의 규모가 꾸준히 증가하는 경향을 보였다(Kela, 2020b).

5) 학업보조금과 학생대출

기본적으로 핀란드 공교육의 학비는 무료다. 즉, 초·중·고등학교를 비롯해 직업학교와 대학교의 교육이 모두 무상으로 제공되기 때문에 학생들은 등록금을 내기 위해 아

르바이트를 하거나 대출을 받을 필요가 없다. 이뿐만 아니라 핀란드는 만 17세 이상의 학생들의 생활을 지원하기 위해 학업보조금(study grant)을 지급한다. 2020년 기준으로 자녀가 있는 학생들에게는 최대 매월 353.75유로의 학업보조금이 지급되지만, 개인의 상황에 따라 그 금액이 조금씩 달라진다(Kela, 2020g). <표 3-2-19>는 다양한 상황에 따른 학업보조금의 급여액을 보여준다. 2019년에 학업보조금을 받은 핀란드 학생은 총 217,972명이었다(Kela, 2020b).

핀란드의 학생대출제도는 학생들이 생활비 충당을 위해 대출이 필요할 경우, 중앙정부나 보증을 서는 금융서비스다. 이 제도를 이용하고자 하는 학생은 사회보험청에 정부의 대출 보증을 신청하고, 승인을 받아 시중 은행에 학생대출을 신청할 수 있다. 중앙정부가 보증을 서는 금액은 학생의 연령과 재학 중인 학교에 따라 달라진다. 고등교육기관(대학교)이 아닌 곳에 재학중일 경우, 18세 미만은 매월 300유로, 18세 이상은 매월 650유로까지 대출을 받을 수 있다. 고등교육기관에 재학중일 경우에는 국내교육기관의 재학생은 매월 650유로, 해외교육기관의 재학생은 월 800유로까지 가능하다(Kela, 2020h).

<표 3-2-19> 핀란드 학업보조금 급여액 (2020년)

학생 상황	월 급여액	부모 소득수준에 따른 영향
양육하는 자녀가 있는 경우	353.75유로	없음
결혼한 경우	252.76유로	없음
18세 이상이고 혼자 사는 경우	252.76유로	없음
17세 이하이고 혼자 사는 경우	102.75유로	부모 소득수준에 따라 최대 월 205.50유로까지 증가
20세 이상이고 부모와 함께 사는 경우	82.20유로	부모 소득수준에 따라 최대 월 184.95유로까지 증가
19세 이하이고 부모와 함께 사는 경우	39.04유로	부모 소득수준에 따라 최대 월 98.63유로까지 증가

자료: <https://www.kela.fi/web/en/financial-aid-for-students-study-grant>

바. 청년보장제도

1) 도입 배경

2000년대 중반 10%대를 유지하던 핀란드의 청년(15~24세) 실업률이 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년부터 20%를 넘어서자 이를 해결하기 위해 핀란드 중앙정부는 2011년 관련 부처의 전문가들이 참여하는 특별조직을 구성하여 청년보장제도 도입을 검토하기 시작했다. 2013년부터 본격적으로 시행된 핀란드의 청년보장제도는 24세 이하의 실업자와 최근 학업을 마친 25~29세 청년들이 구직자로 등록할 경우, 3개월 이내에 개인들의 상황과 욕구에 맞는 해결책을 제공하는 제도이다(TE-palvelut, 2020). 핀란드 청년보장제도의 목적은 단순히 청년들에게 일자리를 갖게 하는 것을 넘어 그들의 욕구와 소원을 고려하여 종합적인 해결책을 제시함으로써 그들이 성공적으로 자신들의 일상을 유지하고 독립적인 삶을 살 수 있도록 돕는 것이다(Wrede-Jantti, 2016).

2) 담당 기관

핀란드 청년보장제도를 담당하는 기관은 공공고용서비스기관인 TE오피스다. 중앙행정조직인 TE오피스는 한국의 고용복지센터와 유사한 기능을 하는 조직으로서 모든 구직자의 실업급여 수급 자격을 결정하고, 그들에게 일자리 정보와 직업훈련을 제공하는 역할을 하고 있다. 따라서 청년보장제도는 TE오피스가 집행하는 구직자들을 대상으로 제공하는 다양한 프로그램들 가운데 특별히 청년들을 위해 설계된 프로그램이라고 볼 수 있다.

핀란드 전역 120여 곳에 설치되어 있는 TE오피스는 각 지역의 상황과 청년구직자들의 요구를 고려하여 일자리 알선, 교육 및 직업훈련 연계, 직업 탐색 훈련 제공, 창업 보조금 지원, 취업 지도 및 진로 계획 프로그램 제공 등의 서비스를 제공한다(TE-palvelut, 2020). 이러한 서비스들이 효과적으로 제공되기 위해서는 지역 내 관계기관들과의 협력과 소통이 중요하기 때문에 TE오피스는 지방정부의 보건복지 및 사회서비스 관련 조직, 청년 및 교육 담당 조직, 학업상담기관, 봉사활동기관, 청년작업장, 사회보

협청 지역사무소 등과의 긴밀한 협조를 통해 청년보장제도를 실행하고 있다.

3) 집행 현황 및 성과

핀란드 데이터를 분석한 결과에 따르면 2018년 청년보장제도에 참여한 15세 이상 24세 이하 청년들 가운데 42.4%가 구직자 등록 3개월 안에 TE오피스가 제시한 해결책을 받아들인 것으로 나타났다. 이는 2017년의 43.8%보다 조금 하락한 수치다. 2018년 기준으로 3개월 이상 TE오피스의 해결책을 받아들이지 않고 구직자로 남아있는 청년 구직자 비율은 43.3%였다. 반면 25세 미만 전체 니트청년들 가운데 청년보장제도 참여 비율은 2017년과 2018년 각각 67.5%와 63.4%로 2018년 EU 평균 38.9%를 크게 웃도는 것으로 나타났다.[]

사. 청년사업

1) 청년사업의 개념

핀란드에서 현대적 의미의 청년사업은 19세기 말부터 시작된 것으로 알려져 있다. 초기 청년사업은 박애정신을 바탕으로 학교, 교회, 자선단체 등이 중심이 되어 자발적인 활동으로 시작되었다고 한다. 오랫동안 민간조직 중심으로 발전하던 핀란드 청년사업은 1980년대 들어 지방정부가 청년사업을 할 수는 법적 권한을 얻으면서 공공부문의 개입과 역할이 커지기 시작했다(European Commission, 2021b).

비록 2016년에 새롭게 제정된 「청년법」이 청년사업의 내용을 구체적으로 규정하지는 않지만, 입법과정에서 제출된 중앙정부의 의견서에 따르면, 청년을 위한 교육 안내, 시설, 취미활동, 정보 및 카운슬링을 비롯해 청년단체를 위한 지원, 스포츠·문화·다문화·해외교류 관련 청년활동, 청년 대상 환경교육, 청년워크숍 서비스 및 현장청년사업 등이 청년사업에 포함된다(European Commission, 2021b).

앞서 언급한 것처럼 청년사업 수행은 지방정부의 법적 의무이다. 따라서 지방정부는 지역의 조건과 거주 청년들의 욕구를 고려하여 그들에게 필요한 서비스와 시설을 마련해야 한다. 청년사업의 대상은 학령기 청소년부터 29세까지의 청년으로 광범위하기

때문에 지방정부가 기획하는 청년사업의 내용과 참여자는 상당히 다양하다. 학업을 마치고 사회에 진출하는 시기에 있는 청년들을 대상으로 한 청년사업은 청년워크숍과 현장청년사업을 통해 이루어지는 경우가 많다.

2) 청년워크숍

현재 핀란드에는 270개가 넘는 청년워크숍이 있다. 청년워크숍은 청년들의 사회 진출과 고용 증진을 돕기 위해 그들의 직업기술 향상에 초점을 맞추면서 통합적인 서비스를 제공한다. 310개 지방정부 가운데 90%가 넘는 지역에 청년워크숍이 운영되고 있고, 지역별 청년사업 수행에 있어 중추적인 역할을 하고 있다(Into, 2020). 청년워크숍은 워크숍 이용자격에 나이 제한을 두고 있지 않기 때문에 누구나 청년워크숍의 서비스와 프로그램을 이용할 수 있다. ‘현장청년사업·워크숍활동연합회(Association for Outreach Youth Work and Workshop Activities; Into)’는 청년워크숍 직원들을 대변하고 그들의 활동을 지원하는 통솔기구의 역할을 하고 있다.

2018년 기준, 전국 청년워크숍 전체 이용자 수는 27,275명이었고, 이 가운데 청년은 14,620명이었다. 워크숍을 이용하게 된 경로는 TE오피스나 사회서비스기관의 제안, 이용자의 개인적인 방문, 청년사업프로그램 혹은 교육프로그램으로부터의 위탁 등 다양하게 나타났다. 약 80%의 참여자들이 워크숍 프로그램을 성공적으로 수료하는 것으로 집계됐다. 전체 참여자 가운데 35%는 학위과정에 입학했고, 16%는 취업에 성공했으며 18%는 직업재활 등 다른 안내프로그램을 시작했다(Into, 2020).

아. 원-스톱안내센터 오희야모

1) 꼬흐따모 프로젝트와 오희야모 프로젝트

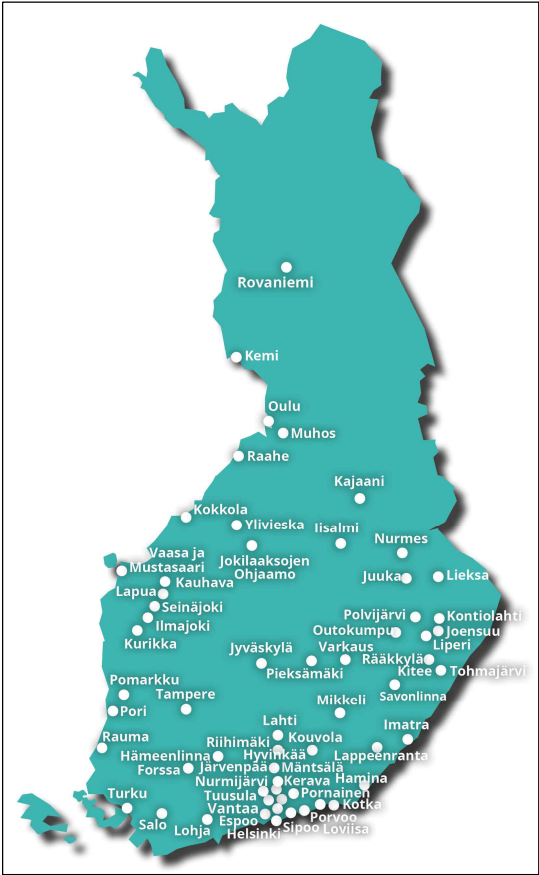
2014년부터 핀란드 경제고용부는 유럽사회기금(European Social Fund)의 지원을 받아 청년보장제도의 일환으로 ‘꼬흐따모(Kohtaamo) 프로젝트’를 실행하고 있다. 꼬흐따모는 ‘만남을 위한 공간’이라는 뜻의 핀란드어로 이 프로젝트의 목표는 청년들 누구나 쉽게 취업과 학업에 대한 안내를 받을 수 있는 공간을 핀란드 전역에 설치하는

것이다(Kohtaamo, 2020). 이 프로젝트는 2020년에 종료가 예정되어 있었지만, 코로나19 대유행의 영향으로 2021년까지 연장되었다.

꼬흐따모 프로젝트가 시작되고 1년 후인 2015년에 핀란드의 수도이자 지방정부인 헬싱키(Helsinki)는 유럽사회기금의 지원금을 바탕으로 ‘오흐야모(Ohjaamo) 프로젝트’를 시작했다. 2018년까지 3년간 진행된 이 프로젝트는 헬싱키에 거주하는 15세 이상 29세 이하 청년들에게 필요한 다양한 서비스를 통합적으로 제공하기 위해 원-스톱 서비스센터인 오흐야모센터를 설립했다(European Commission, 2021c). 오흐야모는 ‘조종실’을 뜻하는 핀란드어로 이 센터가 청년들의 자신의 커리어를 직접 조종할 수 있도록 하는 장소라는 이미지를 부각시키기 위해 이렇게 명명되었다고 한다. 오흐야모 프로젝트가 추구하는 또 하나의 목표는 서비스 접근성의 향상이었다. 이를 위해 청년이면 누구든 언제나 이 센터를 방문하여 필요한 서비스를 이용하고 다른 이들과 네트워크를 구축할 수 있도록 도왔다. 오흐야모센터 개장 직후 18개월 동안 6천 명이 넘는 청년들이 방문할 정도로 큰 인기를 끌었다(European Commission, 2021c). 사실 이 프로젝트는 2018년 2월에 종료될 예정이었지만, 헬싱키정부는 오흐야모센터 운영 성과가 매우 성공적이라고 판단하고 프로젝트 이후에도 상설기관으로 계속 이 센터를 운영하고 있다. 헬싱키 오흐야모센터는 취업 및 경력 관련 서비스, 창업서비스, 보건복지 서비스, 스포츠서비스, 금융서비스, 사회생활과 인간관계를 위한 상담, 교육컨설팅, 자원봉사활동 구성 등 다양한 서비스를 제공하고 있고, 이를 위해 경영, 사회복지, 보건 의료, 심리, 고용 등 다양한 다른 전문가 30여 명이 근무하고 있다.

헬싱키 오흐야모센터의 성공은 꼬흐따모 프로젝트와의 협력으로 이어졌다. 즉, 꼬흐따모 프로젝트를 주관하던 경제고용부는 헬싱키 오흐야모센터를 핀란드 전역에 공급할 만남 공간의 모델로 채택하고, 다른 지방정부의 오흐야모센터 설립을 독려하기 시작했다. 2019년 현재 60개 이상의 지방정부에 오흐야모센터가 운영 중이고, 500명 이상의 직원들이 원-스톱서비스센터를 위해 근무하고 있다(Kohtaamo, 2020).

[그림 3-2-17] 핀란드 오희야모센터 설립 현황



자료: <https://kohtaamo.info/mista-on-kyse->

2) 오희야모센터 운영 현황

2019년 핀란드 전국 오희야모센터 총 이용자는 43,257명, 총 방문 횟수는 약 15만 6천 회인 것으로 집계되었다. 이 가운데 18세 이상 24세 이하 이용자가 66%로 가장 많았고, 25세 이상 이용자와 17세 이하 이용자는 각각 26%와 8%였다. 직업별로 살펴 보면, 63%의 이용자가 실업 상태에 있었고 9%만이 취업 중이었다. 이용자 가운데 학생은 20%로 나타났다. 오희야모센터 이용자가 사용한 언어를 살펴보면, 핀란드어를 사용한 이용자는 78%였고, 스웨덴어를 사용한 이용자는 2%였으며 외국어를 사용한 이용자는 20%였다. 개인카운슬링에서 다루어진 주제들 가운데 고용 및 창업이 30%로

가장 높은 관심을 받았고, 그 다음으로 교육과 학습 22%, 건강과 웰빙 13%, 재정 13%, 주거 6% 등의 순이었다(Määttä, 2020).

전국 오희야모센터 운영에 관한 조사 결과에 따르면, TE오피스 직원들이 있는 센터는 80%, 현장청년사업활동가가 있는 센터는 73%로 나타나 고용상담과 청년사업이 오희야모센터의 가장 주된 서비스임을 알 수 있다. 이외에 센터별로 청년상담사, 사회복지사, 간호사, 워크숍 직원, 심리학자, 정신보건전문가, 사회보험청 직원 등이 주 1회 이상 근무하고 있는 것으로 집계됐다. 조사 대상 59개 센터 가운데 4개 분야 이하의 전문가가 근무하는 센터는 21곳, 5개 이상 10개 이하 분야의 전문가가 근무하는 센터는 28곳, 10개를 넘는 분야의 전문가가 근무하는 센터는 10곳으로 나타났다(Määttä, 2020).

3) 오희야모센터 운영방식

지역별 특성과 서비스 이용자들의 욕구에 따라 다양한 방식으로 오희야모센터가 설립되고 운영되기 때문에 그 모델을 하나로 확정하거나 몇 가지 그룹으로 분류하기가 쉽지 않다. 그러나 핀란드 전역의 모든 오희야모센터가 공유하는 특징은 다양한 공공 조직 및 민간조직의 인력이 하나의 조직을 구성하여 청년들에게 서비스를 제공한다는 것이다. 가장 큰 규모인 헬싱키 오희야모센터를 살펴보면, 지방정부인 헬싱키시청 소속의 인력들과 중앙정부인 사회보험청과 TE오피스에서 파견된 분야별 담당공무원 그리고 시민단체와 같은 민간조직의 전문가들이 함께 모여 일한다. 기존 인력으로 서비스 제공이 어려울 경우에는 오희야모센터 소속으로 새로운 인력을 채용하기도 한다. 헬싱키시청 소속이 아닌 직원들의 임금은 원소속기관이 지급하기 때문에 오희야모센터를 위한 헬싱키시청의 지출은 센터 운영경비와 오희야모센터에 새롭게 채용된 직원의 인건비가 대부분을 차지한다. 중앙정부인 경제고용부도 오희야모센터 운영 예산의 일부를 지원하고 있다.

일반적으로 오희야모센터는 주중 일과시간에 운영되고, 요일별로 운영되는 프로그램이 미리 정해져 있다. 일반적으로 지방정부가 오희야모센터 운영의 주체이기 때문에 지방정부 소속 직원들이 운영하는 프로그램은 일반적으로 상시 제공되는 반면, 중앙정부나 민간조직의 직원들에 의한 프로그램은 그 제공 빈도가 적은 편이다. 현재는 코로

나19 대유행의 영향으로 모든 센터가 현장 프로그램 제공을 중단한 상태지만, 온라인의 통해 서비스가 제공되고 있다. 이처럼 일상적으로 제공되는 프로그램 외에 오후야모센터는 기업 및 외부기관의 참여를 바탕으로 취업박람회, 창업워크숍, 직업교육오리엔테이션 등과 같은 대규모 행사도 개최한다.

오후야모센터 인력은 서로 다른 조직에서 모인 전문가들로 구성되기 때문에 센터의 유기적인 운영과 성공적인 목표 달성을 위해 이들 사이의 소통과 조직학습(organisational learning)이 강조된다. 코로나19 대유행 전 헬싱키 오후야모센터의 경우, 직원들은 9시에 출근하지만 대민 업무는 11시에 시작되었다. 매일 아침, 업무 관련 정보 교류와 개별 사례 관련 협의를 위해 센터 전 직원이 회의에 참여하기 때문이다. 무엇보다 오후야모센터의 목표가 통합서비스 제공이기 때문에 서로 다른 분야의 직원 간 정보 공유와 협업이 중요시되는 것이다. 이와 함께 일주일에 한 번씩 워크숍을 개최함으로써 전 직원이 주간 업무를 파악하고 센터 운영을 논의하는 기회를 마련한다. 워크숍 역시 근무시간 내에 개최되기 때문에 그 동안 대민서비스 제공은 중단된다.

[그림 3-2-18] 헬싱키 오후야모센터 프로그램 운영시간표 예시

Events in week 05				
» Previous		Next »		
Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday
The counseling point in Kamppi is closed until 28.2.2021 February 1 @ 12:00 - 16:00	The counseling point in Kamppi is closed until 28.2.2021 Feb. 2 @ 12:00 - 16:00	The counseling point in Kamppi is closed until 28.2.2021 February 3 @ 12:00 - 16:00	The counseling point in Kamppi is closed until 28.2.2021 February 4 @ 12:00 - 16:00	The counseling point in Kamppi is closed until 28.2.2021 Feb 5 @ 12:00 pm - 4:00 pm
Discord advice Feb. 1 @ 12:00 - 15:00 Discord	Discord advice February 2 @ 12:00 - 15:00 Discord	Discord advice February 3 @ 12:00 - 15:00 Discord	Discord advice February 4 @ 12:00 - 15:00 Discord	Discord advice Feb 5 @ 12:00 - 3:00 p.m. Discord
Career counselor in remote counseling February 1 @ 12:00 - 16:00	Wellness coach in remote counseling Feb. 2 @ 12:00 - 16:00	Psychologist in remote counseling February 3 @ 12:00 - 16:00	Career counselor in remote counseling February 4 @ 12:00 - 16:00	Housing counselor in remote counseling Feb 5 @ 12:00 - 3:00 p.m.
Detective youth work in remote counseling February 1 @ 12:00 - 16:00	Career counselor in remote counseling Feb. 2 @ 12:00 - 16:00	Wellness coach in remote counseling February 3 @ 12:00 - 16:00	TE Office expert in remote counseling February 4 @ 12:00 - 16:00	Career counselor in remote counseling Feb 5 @ 12:00 pm - 4:00 pm
TE Office expert in remote counseling February 1 @ 12:00 - 16:00	TE Office expert in remote counseling Feb. 2 @ 12:00 - 16:00	Career counselor in remote counseling February 3 @ 12:00 - 16:00	CV workshop in Teams February 4 @ 12:30 - 14:00	TE Office expert in remote counseling Feb 5 @ 12:00 pm - 4:00 pm
	Kela's service advisors in remote counseling Feb. 2 @ 12:00 - 16:00	Detective youth work in remote counseling February 3 @ 12:00 - 16:00	Remote presentation of youth workshops February 4 @ 13:30 - 15:00 Cab Helsinki	
	Social work in remote counseling Feb. 2 @ 12:00 - 16:00	TE Office expert in remote counseling February 3 @ 12:00 - 16:00		
		Summer work info Feb 3 @ 3 p.m.		

자료: <https://ohjaamo.hel.fi/>

자. 소결

핀란드 청년정책의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

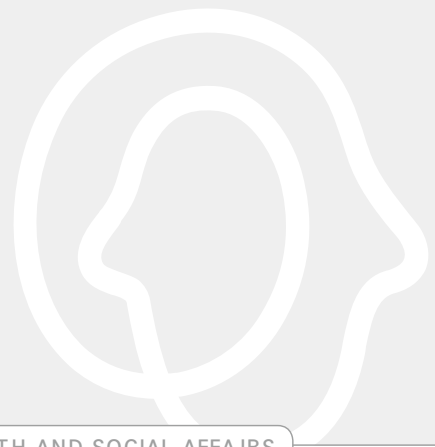
첫째, 핀란드 중앙정부는 청년들이 겪는 사회적, 경제적 위험을 심각하게 인식하고 적극적인 청년정책을 추진하고 있다. 「청년법」제정을 통한 다양한 기구의 설립과 정책 도구의 개발은 중앙정부의 적극적인 대응을 잘 보여준다.

둘째, 핀란드 청년정책 수립 및 집행에는 다양한 주체들의 협의와 협력이 강조된다. 우선 「청년법」이 협의와 협력을 강조하고 있고, ‘국가청년사업·청년정책프로그램’ 수립 과정도 이러한 특징을 잘 보여준다. 또한 지역별로 청년정책 전달 책임은 개별 지방정부에게 있지만, 효과적인 청년정책 집행을 위해 지방정부들은 각종 중앙정부 기관들, 인접 지방정부, 민간청년단체들과 긴밀히 협력하고 있다.

셋째, 핀란드 중앙정부는 청년들이 겪을 수 있는 경제적 어려움을 방지하기 위해 다양하고 관대한 소득보장제도를 구축하고 있다. 중앙정부기구인 사회보험청이 관리하는 현금급여 프로그램들은 지역에 상관없이 평등한 기준에 따라 빈곤 상태에 빠질 수 있는 상황에 있는 청년들에게 지급된다. 이는 든든한 사회안전망으로 작동함으로써 청년들이 빈곤에 빠지지 않고 학업, 취업준비, 출산을 할 수 있도록 돕는다.

넷째, 핀란드 청년정책은 고용을 증대시키기 위한 노력에 그치지 않고 청년들이 행복한 삶을 누릴 수 있도록 돕는다. 즉, 핀란드의 청년 관련 프로그램들은 일자리나 기술훈련과정을 소개해주는 것에 그치지 않고, 청년들이 성인기를 시작하면서 겪을 수 있는 각종 사회적 위험에 대처할 수 있도록 교육, 의료, 상담, 주거 등 다양한 분야의 서비스와 상담을 통합적으로 제공하고 있다.

다섯째, 핀란드 중앙정부와 지방정부는 서비스 전달체계를 개편하고 서비스 접근성을 높임으로써 청년들에게 기존 서비스를 통합적이고 효율적으로 제공하기 위해 노력하고 있다. 최근 핀란드에서 추진되고 있는 꼬흐따모 프로젝트와 오희야모 프로젝트가 대표적이라고 할 수 있다. 특히 오희야모센터의 설립과 운영은 중앙정부, 지방정부, 민간조직의 협력을 바탕으로 한 통합서비스 전달체계 구축 사례를 보여준다.



제4장

서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개선 방안

제1절 연구결과의 시사점

제2절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개선 방안

제4장

서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개선 방안

제1절 연구결과의 시사점

1. 서울시 청년정책 추진·전달체계 현황·사례연구의 시사점

이론적 관점에서 서울시 청년정책 추진체계와 전달체계의 설치·운영은 기존 체계 내에서 또 다른 체계를 만들어 제공되어 왔던 서비스를 제공하는 중복으로 볼 수 있다. 중복은 전달체계 논의에서 전달체계 구성을 변화시키기 위해 사용되는 전략 중 하나로, 중복의 형태에는 선택의 폭을 넓히기 위해 기존 기관과 경쟁할 수 있는 새로운 기관을 만드는 ‘경쟁’과 새로운 기관을 만들어 기존 전달체계 외부에 별도로 설치하는 ‘분리’가 있다(Gilbert & Terrell, 2020).

서울시 자치구 청년센터 오랑은 프로그램 개발, 제공, 커뮤니티 지원과 같은 개별 서비스를 제공하기도 하지만 청년을 정책으로 연결시키는 교량(bridge)으로서의 역할을 핵심목표로 두고 있다. 청년과 개별 정책들을 연계하기 위해 또 다른 체계를 추가로 설치한 것이다. 따라서 서울시가 선택했던 중복은 분리라고 볼 수 있다. 청년문제의 제기와 함께 제도화 단계를 거쳐 온 청년정책을 위한 별도의 추진체계와 전달체계를 만든 것이기 때문이다.

전달체계 논의에서 중복은 부정적이거나 효율을 위해 가급적 지양되어야 할 것으로 여겨지기도 하지만, 분리는 사회적, 정치적 가치를 내포하고 있으며(Gilbert & Terrell, 2020), 기존 전달체계에 대한 비판과 공동체 형성에의 도모(Cloward & Piven, 1967)를 위해 사용되는 수단으로서의 의미를 지니기도 한다. 여기서 서울시 청년정책 추진·전달체계는 청년 접근성이 낮은 기존의 정책 추진·전달체계에 대한 비판과 시민참여의 가치를 강조하며 등장했음을 상기할 필요가 있다. 유관 연구들(예: 정준영, 2018; 정준영, 2020)이 청년정책은 권리기반의 접근이 필요하다는 주장 또한 새로운 사회적, 정치적 가치를 반영하고자 하는 의지라 볼 수 있다. 물론 추진체계와 전달체계 내에서 참여의 의미, 정도는 차이가 있다. 전자의 참여가 서울시민회의라는

기구를 통해 예산을 편성하는, 실질적 영향력을 행사하는 가장 적극적 형태의 재분배적 참여라면, 전달체계에서의 참여는 주로 서비스로의 접근, 프로그램에 대한 참여를 의미한다. 추진체계와 전달체계에서의 참여는 구분될 필요가 있다는 점이다. 참고로 Gilbert와 Terrell(2020, p.306)은 “민주화한 전달체계, 혹은 주민이나 지역사회가 주도하는 전달체계는 서비스 전달의 질이 저하될 가능성도 있다”고 언급한 바 있다.

중복, 그 중에서도 분리의 전략을 통해 등장한 서울시 청년정책 추진·전달체계는 시간흐름에 따라 발전과정에서 재구조화를 통한 고도화에 대한 요구를 청년정책 추진·전달체계 내외부로부터 받고 있는 상황으로 평가된다. 내외부는 서울시 청년정책 추진체계와 전달체계 뿐 아니라 중앙정부의 정책 환경 변화 모두를 포괄한다.

재구조화를 통한 고도화를 위한 서울시 청년정책 추진·전달체계는 1) 정당성 확보, 2) 전문성, 통합성 및 책임성 강화, 3) 서울시 청년정책 추진·전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경을 정비해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 과제는 2장의 분석을 통해 파악된 청년센터 위수탁 운영형태 이슈, 인력 전문성 강화의 필요성 검토, 성과지표 정비, 조직 부서 재편 등을 통해 해소를 모색해 볼 수 있을 것이다.

재구조화는 어느 정도의 관료화를 요구한다(Gilbert & Terrell, 2020). 이는 기존 정책 추진·전달체계에 대한 비판에서 출발한 서울시 청년정책 추진·전달체계가 전달체계의 원리와 전략과 기존 정책 추진·전달체계의 사례를 수용해야 할 부분이 있을 수 있음을 의미하기도 한다. 그러면서도 서울시 청년정책 추진·전달체계의 문제의식, 사회적, 정치적 가치와 방향을 잃지 않아야 하는 상황에 처해 있는 것이다. 인터뷰와 그간의 관련 산출, 성과물을 살펴본 바에 따르면, 서울시 청년정책 추진·전달체계는 관계망 속에서 참여를 통해 젊은 시민의 역량을 강화하고 사회자본을 축적하기 위한 노력을 기울여 왔다. 또한 서울시민회의라는 기구를 자치정부에 둬으로써 청년과 정책 간의 간극을 줄이고자 애써왔다. 그리고 그 과정 속에서 성과와 한계점을 발견해 온 것으로 보인다. 이렇게 본다면 재구조화는 서울시 청년정책 추진·전달체계의 목표를 성취하기 위한 선택이자 수단으로 이해해 볼 수 있을 것이다.

2. 국내외 정책 추진체계 및 전달체계 사례연구의 시사점

이 연구에서는 서울시 청년정책 추진·전달체계 개선을 위한 시사점을 찾기 위해

SH주거복지 전달체계와 50+ 재단, 그리고 해외사례(EU, 프랑스, 일본, 핀란드)와 타 지자체(대구, 광주) 사례를 살펴보았다. 그 결과, SH주거복지 전달체계와 50+재단은 운영형태와 관련하여, 타지자체 사례를 통해서는 자치구 청년센터 인력 안정성, 역할의 차원에서, 해외사례의 경우에는 교육 훈련의 투자와 보완되어야 할 서비스 모델 개발과 관련된 시사점이 도출되었다.

50+의 경우, 전달체계의 등장배경과 구조에 따른 쟁점의 양상이 서울시 청년정책 추진·전달체계와 유사하다. 50+전달체계는 그간 정책 대상에서 배제되어 왔고, 사회·경제적 변화와 함께 위기가 양적·질적으로 증가했으며, 기존 제도들로 이 인구집단의 특성에 적합하고 충분한 지원이 어렵기에 새로운 대응이 필요하다는 문제 의식 하에 등장했다. 또한 50+정책 전달체계는 대상중심의 전달체계이며, 서울시 직영 위탁과 자치구 민간위탁으로 50+캠퍼스와 50+센터를 운영하고 있다는 점에서 서울시 청년정책 추진·전달체계와 유사점을 갖는다.

50+정책 전달체계의 쟁점으로는 (1) 유관기관 및 유사사업과의 관계 정립, (2) 50플러스재단, 캠퍼스, 센터의 구분된 역할 확립, (3) 50플러스 센터의 운영주체와 관련된 문제, (4) 전달체계 내 전문성 제고라는 과제가 있다. 구체적으로 표현하면, 운영형태에 있어서도 장기적으로는 하나의 답보다는 직영과 민간위탁, 중간지원조직의 역할분담, 소통의 문제 해결, 목표 성취를 위한 통제권 확보, 현실을 반영한 교육훈련 강화를 통한 전문성 제고방안이 요구되는 것이다. 50플러스 정책 전달체계 사례가 시사하는 바는 서울시 청년정책 추진·전달체계 또한 현재의 과제를 해결할 하나의 뚜렷한 정답이나 방향은 없으며, 앞으로도 쟁점이 지속될 것이라는 것, 그래서 시행착오를 각오한 장기 전략이 필요하다는 점이다.

서울시 주거복지센터 전달체계의 경우에는 급여중심의 전달체계라는 점에서 50+전달체계 및 청년정책 전달체계와 차이가 있다. 그러나 중앙과 지방, 즉, LH와 SH의 역할분담, 역할수행에 있어서의 공공과 민간이 가진 특성으로 인해 발생하는 문제들, 인력 확충 및 사업 영역 확대의 필요성은 서울시 청년정책 전달체계가 직면하고 있는 문제와 유사하다. 특히 중앙정부의 청년정책 전달체계 구상에 따라 서울시 청년정책 전달체계 역할의 자리매김은 또 다른 중복을 낳을 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 서울시 주거복지센터 사례는 앞으로도 주목할 필요가 있다.

해외사례는 각 국의 세부 결이 달라 일관된 시사점을 얻기는 어렵다. 그러나 서울시

가 큰 틀에서 청년정책을 방향을 설정하고, 전달체계의 역할을 콘텐츠를 어떻게 보완할 것인가에 대해서는 시사점을 제공한다. 살펴본, 일본, EU, 프랑스, 핀란드 사례가 보여준 청년정책의 필요는 누구를 주요 대상으로 하는 가, 즉, 니트나 실업 상황에 놓인 청년을 대상으로 하는가, 보편 청년을 대상으로 하는가와 관계없이 청년기의 이행을 지원하는데 궁극적 목적이 있다는 점에서 공통점을 갖는다. 다만, 각 국의 상황과 청년정책 추진 당시의 배경에 따라 세부 접근 방식에 있어 차이가 있다.

살펴본 국가들은 다양한 언어로 서비스를 보장하기 위한 노력을 기울이고 있었는데, 서울시 또한 장기적으로는 소외된 정책대상자(예: 유학생, 청년 이주노동자)들을 포괄하기 위해 이에 대한 고려를 검토할 수도 있을 것으로 보인다. 물론 현 상태에서 당장 여러 언어를 구사하는 인력을 청년센터로 투입하기는 어려우며 추진체계에서 이에 대한 대책을 수립하고, 자체 인력 또는 서울시 청년일자리 등을 통해 발굴된 인력을 활용해 필요시 지원할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

일본의 사례는 취약한 청년에 대한 유형 분류와 그에 따른 개별적 정책 대응이 눈에 띈다. 특히 일본 사례는 서울시 청년정책이 특별한 고려가 필요한 대상인 사회적 고립 청년에 대한 별도의 지원 대책과 사회적 고립 청년에 개입할 수 있는 전문인력양성 방안을 마련할 필요가 있음을 시사한다. 또한, 「취직빙하기세대지원프로그램」은 코로나 19라는 사회적 재난 상황 하에서 서울시가 청년을 위한 별도의 행동계획을 수립할 필요에 대한 검토를 제공한다.

EU의 사례에서는 4개월 이내라는 조기개입을 강조하고 있다는 점에 주목해 볼 필요가 있는데, 이러한 조기개입은 중앙정부나 타 지자체보다 서울시의 경우 관련 실태조사 및 협업체계를 구축하는 데 경험, 인력, 예산의 차원에서 더 유리할 수 있어, 선제적으로 실태조사 및 개입방안을 모색해 볼 수 있다.

프랑스의 PACEA는 서울시 청년정책 추진·전달체계 뿐 아니라 서울형 청년보장을 어떠한 수단들(프로그램, 수당, 협력체계 등)로 구성할 것인지, 향후 중앙과의 관계에서 청년센터의 예산을 어떻게 꾸릴 것인지에 대한 시사점을 제공한다. 서울형 청년보장의 수단을 포함한 콘텐츠는 「2025 서울형 청년보장」이라는 우산으로부터 도출되어야 한다. 뿐만 아니라 그 내용은 서비스 내용과 같은 소프트웨어 뿐 아니라 인력, 예산 등과 같은 하드웨어를 보강해야 함을 시사한다. 또한 미씨옹 로칼이 성장, 축적해온 지난 궤적은 서울시 청년센터는 장기적으로 바라보고 성장시켜 나가는 노력이 필요함을

보여준다.

핀란드의 사례에서는 원스탑서비스 체계 내에서 공과 민간이 함께 일하는 방식, 이를 가능케 하는 동력에 대한 추가 고찰이 필요하다. 뿐만 아니라 청년상담사, 사회복지사, 간호사, 워크숍 지원가, 심리학자, 정신보건관계자, 사회보험청 등과 같은 다양한 전문 인력을 활용하는 방식과, 인력에 대한 교육과 협업에 많은 노력을 기울이고 있음에 주목할 필요가 있다.

〈표 4-1-1〉 해외사례의 정리

구분	주요 내용
일본	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 청년의 연령규정은 명확하지 않음. 이행의 장기화로 사회구조적 대응의 필요성이 제기되었으며, 이 중 '특히 어려움을 겪는' 청년무업자, 히키코모리, 부등교자, 장애, 비행·범죄 경험이 있는 청년 등에 대한 청년정책이 전개 ▶ 한국과의 차이점: 한국의 경우, 단독가구 청년의 문제가 주목받고 있으나 일본에서는 독립이 지연되면서 부모와 함께 살아가는 청년이 정책대상으로 조명 ▶ 히키코모리지역지원센터 <ul style="list-style-type: none"> - 도도부현(광역시자치체)과 지정도시(인구 50만 이상 대도시)에 설치, 운영하고 있으며, 별도의 광역자치체의 인재 육성연수를 마친 인력이 권장됨. 광역자치체는 연수수료자 명단을 기초지자체에 제공함 ▶ 청년종합상담센터: 원스톱 서비스를 위한 상담창구 운영: 영어, 중국어, 한국어 홈페이지 별도 운영 및 상담 가능 (예: 도쿄도의 「와카 나비 알파」) ▶ 「취직방하기세대지원프로그램」: 일본 버블경제 붕괴시기에 학교를 졸업한 2020년 기준 30~40대 중 현재 불안정하거나 무업상태에 있는 사람을 대상으로 하는 집중 프로그램 <ul style="list-style-type: none"> - 전국-광역자치체-기초지자체가 '취직방하기세대지원 추진을 위한 플랫폼'을 구축, '취직방하기세대지원에 관한 행동계획 2020'을 발표함 - 주요 구성: 1) 관계자로 구성된 플랫폼 구축 및 연계 추진, 2) 상담, 교육훈련에서 취직, 정착까지의 밀착 지원, 3) 개인 상황(성별, 가구특성, 저활력)에 맞춘 아웃리치, 지원 연계망 확대
EU	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 청년보장 <ul style="list-style-type: none"> - 배경: 글로벌 금융위기로 인한 청년 실업과 니트 문제의 등장 - 대상: 니트를 주 대상으로 함 - 개입: 실직하거나 정규 교육을 마친 후 4개월 이내에 양질의 취업, 지속적인 교육, 견습, 연수를 받을 수 있도록 함. 새로운 시작의 기회를 제공 - 재원: 유럽사회기금(ESF), 유럽지역개발기금(ERDF) - 시행주체: 유럽집행위원회 - 전달체계 특징: 강력한 파트너십(노사, 청년단체, 공공 및 민간 고용서비스기관, 경력지도 서비스기관, NGO, 청년센터 및 연합회 등)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 고용과 자율성을 향한 동반 프로그램의 계약 여정(PACEA) <ul style="list-style-type: none"> - 청년보장, 동반 프로그램, 미씨옹 로칼 등을 아우르는 제도적 틀이며, 자율성에 도달하기 위한 여정 전체를 보장하는 제도 - 주요 대상: 니트 청년

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 특성: 1) 최대 2년의 보장, 2) 2인 이상의 상담가와 집단, 개인수준에서 정기적으로 접촉, 필요한 재정지원, 필요에 따른 교육, 연수, 일자리, 서비스 제공 - 절차: 상담사와 만남→여정 형태 정의→계획의 형식화→여정의 실행→자율성과 고용에의 도달 - PACEA의 목표는 다음을 포함할 수 있음: 스포츠·문화활동, 건강과 관련된 절차, 사회보장과 관련된 절차, 이동 능력의 발전, 주거 관련 절차, 활동 조직화, 직업 영역의 선택, 직업 교육계획이나 직업 능력 획득 계획 조직, 고용 탐색, 개인 예산의 관리, 시민적 활동의 촉진 등 - 프랑스인 뿐 아니라 외국인, 난민, 법원 관리 하 청년 등 다양한 대상에 대한 접근성을 고려 ▶ 미씨옹 로칼 <ul style="list-style-type: none"> - 현황: 1982년 설립, 2020년 기준 전국 436개에 설치되어 있으며, 각각 법적으로 독립된 조직임. 재정과 운영에는 지방정부와 중앙정부가 모두 개입. 동반 프로그램의 형식은 국가적 차원에서 정의되고 지역적 수준에서 실행됨 - 재정: 국가가 50%부담, 50%는 지자체(레지옹, 데파르트망, 코뮌), 유럽사회기금(ESF)이 부담
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 국가청년사업·청년정책프로그램 2020-2023 (2016년 제정된 청년법에 기반) - 목적: 1) 일상생활 유지에 필요한 기본요건들을 누리고, 사회적 배제가 줄어들도록 함, 2) 사회참여와 의사결정참여에 필요한 수단과 기술을 습득, 3)셋째, 청년들은 사회를 신뢰하게 되고 반차별과 안전은 강화 ▶ 오희야모 센터 <ul style="list-style-type: none"> - 서비스 접근성 향상을 목적으로 설립된 원스탑서비스 센터 - 공공조직 및 민간조직의 인력이 하나의 조직을 구성 - 취업 및 경력 관련 서비스, 건강과 웰빙, 주거 관련 서비스, 창업서비스, 보건복지서비스, 스포츠서비스, 금융서비스, 사회생활과 인간관계를 위한 상담, 교육컨설팅, 자원봉사활동 구성 등 다양한 서비스 제공 - 2019년 기준 60개 이상의 지방 정부에서 센터 운영 중이며, 500명 이상의 직원들이 근무 - 핀란드어 외에 외국어 사용자 또한 이용 - 경영, 사회복지, 보건의료, 심리, 고용 등 다양한 인력이 포함(청년사업활동가 외에 청년상담사, 사회복지사, 간호사, 워크숍 직원, 심리학자, 정신보건전문가, 사회보협청 직원 등이 주 1회 이상 근무) - 헬싱키의 경우, 지방정부인 헬싱키시청 소속의 인력들과 중앙정부인 사회보협청과 TE오피스에서 파견된 분야별 담당공무원 그리고 시민단체와 같은 민간조직의 전문가들이 함께 근무 - 소통과 조직학습의 강조 - * 코로나19 상황으로 모든 센터가 현장 프로그램 제공을 중단한 상태지만, 온라인의 통해 서비스가 제공

제2절 서울시 청년정책 추진체계 및 전달체계 개선 방안

1. 종합 고찰

여기서는 주요 연구결과를 바탕으로 과제와 개선 방안을 제안한다. 1절에서 살펴봤듯, 서울시 청년정책 추진·전달체계는 세 가지 과제를 안고 있다. 첫째, 독자적 청년정책 추진·전달체계 필요성에 대한 정당성 확보 문제다. 이는 고용, 주거와 같은 영역

별 정책 추진·전달체계로부터도, 중년, 노년 등 다른 생애주기로부터도 제기될 수 있다. 둘째, 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화의 필요성이다. 이는 특히, 전달체계를 통해 제공되는 종합상담의 충분성, 책임성, 그와 연계된 인력 전문성의 쟁점과도 연관된다. 셋째, 서울시 청년정책 추진·전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경의 정비이다. 서울시 청년정책 추진·전달체계는 발전을 거듭해 왔으나 법제도, 규정 근거의 보완 문제, 서울시 청년정책 재범주화의 과제가 남아있다.

이 세 과제는 명확히 구분되지 않는다. 독자적 청년정책 추진·전달체계의 필요성에 대한 정당성 확보와 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화가 곧 정책 추진·전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경 정비라 볼 수도 있기 때문이다. 그러므로 여기서는 이 세 가지 과제를 해결하기 위한 서울시 청년정책 추진·전달체계의 개선 방안을 제안하고자 한다. 이 방안들은 공공서비스 전달체계의 구성 원리와 구성 전략을 참고하여 도출했다.

공공서비스 전달체계의 원리는 포괄성, 통합성, 전문성, 책임성, 접근성 등으로 구성되는데, 이를 서울시 청년정책 전달체계에 적용하면 다음과 같다. 먼저, 자치구 청년센터 오랑은 서울에 거주하는 청년을 대상으로 하며, 다차원의 욕구에 대한 정책 연계를 목표로 하고 있어 구조와 형식면에서의 포괄성은 어느정도 확보하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 현재 25개 자치구별 청년센터 설립이 완료되지 않았고, 코로나19에 따라 운영에 어려움을 겪고 있어 접근성을 확보하고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 빠른 시일 내 25개 자치구별 청년센터 설치와 운영을 완료하고 서울시 청년정책 전달체계가 다차원의 욕구에 대응할 수 있는 서비스와 자원을 집적하는 작업을 확대할 필요가 있다. 구체적으로는 서울시청년활동지원센터는 광역센터로서 기관 중심 네트워크와 자원조성을 자치구 단위는 사람 중심 네트워크와 자원조성을 담당해야 한다.

자치구 청년센터와 서울시 청년활동지원센터는 종합상담 뿐 아니라 커뮤니티 지원, 공간제공, 심리지원 연계와 같은 다양한 서비스를 제공해 서비스 통합성을 확보하기 위한 노력을 기울여 왔다. 그러나 청년 개인에게 필요한 여러 서비스를 효율적으로 연결하고 연속적으로 제공하기 위해서는 현재의 종합상담 콘텐츠에 대한 보완과 프랑스 사례에서 살펴본 PACEA를 벤치마킹한 서비스 모델의 개발이 필요하며, 현재 2유형에서 연계하고 있는 심리, 주거, 가족 상담 기관들과의 연계수준을 강화해 나가야 할 것

이다.

공공서비스 전달체계에서 전문성의 담보는 결국 인력 전문성과 연결된다. 현재, 서울시 청년정책 전달체계 내의 인력은 별도의 자격기준은 요구하고 있지 않으며, 교육훈련을 통해 인력을 양성하고 있다. 각각의 개별 개선 방안에서 언급하겠지만, 자격기준을 마련하고 교육훈련을 보완하는 작업이 필요할 것으로 생각된다. 다만, 인력의 전문성은 청년센터의 정체성, 성격 규정과도 밀접한 연관이 있어 이에 대한 합의가 먼저 마련돼야 한다.

끝으로 공공서비스 전달체계는 공적 자원이 투입된다. 자원 활용에 대한 성과를 담보해야 할 책임을 가지고 있는 것이다. 서울시 청년정책 전달체계의 책임성을 담보하기 위해서는 환류가능한 운영매뉴얼과 성과지표를 보완하는 작업이 필요하며, 모니터링 제도와 수시로 활용할 수 있는 수퍼비전 체계 도입을 검토할 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 <표 4-2-1>과 같다.

<표 4-2-1> 공공서비스 전달체계 구성 원리와 서울시 청년정책 전달체계에서의 적용

구성원리	내용	서울시 청년정책 전달체계에서의 적용
포괄성	다차원의 욕구에 대한 서비스 대응	- 19세~39세 서울 거주 청년의 다차원의 욕구에 대응할 수 있는 서비스 집적
접근성	이용의 편리성(물리적, 정보접근 등)	- 25개 자치구 청년센터 설립
통합성	다양한 서비스 간의 연계와 연속적 제공	- 다양한 서비스의 통합적 제공
전문성	목표의 효과적 달성과 자원의 효율적 활용을 위한 전문가를 통한 서비스 개발 및 제공	- 청년정책 전달체계 인력 전문성 제고
책임성	공적 자원 사용에 대한 서비스 성과 담보	- 환류 가능한 운영매뉴얼, 성과지표 지속보완

공공서비스 전달체계 구성 전략에는 의사결정 권한과 통제 재구조화, 전달체계 내 역할 재구조화, 전달체계 구조 변경, 서비스 전달 주체 다변화가 있다. 이러한 전략들은 전달체계의 구성 전략이기는 하지만, 추진체계에도 적용할 수 있다.

구성전략은 궁극적으로 서비스 전달의 효율성, 효과성과 연관된다. 이를 위해 의사결정권한과 통제 재구조화를 위해 상황에 따라 집권화(centralization)와 분권화(decentralization) 전략을 채택할 수 있다. 또한, 서비스 개발, 제공을 누가 맡을 것인지에 대한 업무를 재할당(task allocation) 할 수도 있다. 그 외에 전달체계의 구조

변경 전략은 접근성의 문제와, 서비스전달 주체 다변화는 운영형태와 연관이 있다.

집권화는 서비스 표준화와 품질관리에, 분권화는 서비스 다양화에 유리하다. 서울시 청년정책 추진·전달체계는 필요에 따라 집권화보다는 분권화 전략을 채택해 왔다. 그러나 서울시의 청년정책 추진·전달체계는 정책 형성기(민선5기), 제도화기(민선6기)를 거쳐 발전기(민선7기)에 들어섰을 뿐 아니라 원하든 원하지 않던 타 지자체는 물론이고 중앙정부에 청년정책 전달체계의 표준을 제시해야하는 위치에 있다. 이는 서울시 청년정책 전달체계의 구성은 시범 단계를 넘어 역량강화와 전문성 강화, 표준화된 서비스 개발의 시급성이 높음을 의미한다. 따라서 현 시점에서는 추진체계와 전달체계의 집권화 전략을 채택하여 컨트롤 기능을 강화하고, 효율적, 효과적 서비스 제공을 위해 주체 간 업무를 재배치 할 필요가 있을 것으로 보인다.

종합하면, 서울시 청년정책 추진·전달체계의 목표는 전달체계 고도화를 통한 청년정책 보장성 강화가 필요하며, 이를 위해서는 청년정책 추진·전달체계 필요성에 대한 정당성 확보, 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화, 정책 추진·전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경 정비가 수반되어야 한다. 또한, 이러한 과제를 해결하기 위해서는 청년정책 추진체계의 컨트롤타워 기능강화, 지원체계 역할정비, 전달체계 기능 강화를 위한 사업내용, 성격, 범위, 성과평가체계 정비, 새로운 서비스 모델 개발이 필요함을 제안한다. 이상의 내용을 정리하면 [그림 4-2-1] 과 같다.

[그림 4-2-1] 서울시 청년정책 추진·전달체계의 목표, 과제 및 주요 사업

목표	추진·전달체계 고도화를 통한 청년정책 보장성 강화
과제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 청년정책 추진·전달체계 필요성에 대한 정당성 확보 ▶ 청년정책 콘텐츠 내실화와 전달의 전문성, 통합성 및 책임성 강화 ▶ 정책 추진·전달체계의 지속가능성을 담보할 수 있는 정책 환경 정비
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 컨트롤타워 기능 강화 : 청년청 부서 재편 및 업무 정비 - 지원체계 역할정비 : 청년허브, 무중력지대, 청년활동지원센터의 정체성, 역할 정비 - 전달체계 기능강화를 위한 사업내용, 성격, 범위, 성과평가체계 정비 : 표준모델 개발, 운영매뉴얼, 성과평가지표 수정보완 등 - 새로운 서비스 모델 개발

2. 개선 방안

가. 추진체계의 컨트롤타워 기능 강화

1) 독자적 청년정책 추진·전달체계 필요성에 대한 정당성 확보

앞서 언급한 바와 같이 서울시 청년정책 독자적 추진·전달체계의 개선을 위해서는 무엇보다 청년정책 추진·전달체계 필요성에 대한 정당성을 공고히 할 필요가 있다. 연구를 통해 도출한 청년에 대한 보편적 전달체계, 보편적 서비스 제공이 필요한 이유는 다음과 같다. 복합적 정체성과 다양한 멤버십, 이질성을 특성으로 하는 대표적 집단인 청년에게 ‘청년’은 사회경제적 지위, 학력, 성별, 성적 지향 등을 가로지르는 공통적 정체성이며 독자적 청년정책 추진·전달체계는 공통적 정체성을 기반으로 하는 느슨한 연결로서의 기능을 갖는다. 즉, 지역사회 기반의 청년센터의 구축은 청년을 정책과 맞게 하며, 사회자본 축적을 모색한다는 점에서 불평등을 생산하는 구조에 대한 정책적 개입을 시도한 것이라 할 수 있다.

청년에게 특히 이러한 접근이 필요한 이유는 청년은 기성세대에 비해 비결정적이며, 현재의 교육시스템으로 관계에 기반한 사회자본의 구축은 한계가 존재하기 때문이다.

또한 세대 내 격차 문제의 심각성과 최근 제기되고 있는 능력자 계층(meritocratic class)이 보유한 금융자산 뿐 아니라 건강, 네트워크, 교육, 문화자본, 삶의 기회의 격차 문제는 기존의 전달체계로는 해소되기 어렵다. 다른 생애주기와 비교하면, 노인문제는 소득단절이 가장 큰 문제이며, 노인복지관, 경로당 등을 통해 공간을 기반으로 한 전달체계가 존재한다. 중장년의 경우에는 청년층에 비해 자본 취약성 문제라던가 주거 문제는 상대적으로 약하며, 서울시의 경우에는 50플러스 센터, 50플러스 캠퍼스라는 전달체계가 별도로 설립되어 있기도 하다. 그러나 청년의 경우에는 자본이 취약하며 또 그와 연관하여 주거 문제를 안고 있는데, 이는 공간의 필요성과 연결된다. 즉, 공공은 청년이 시장에서 해결해 왔던 교류, 공부, 식사 등과 같은 일상생활의 문제를 지원해야 하는 과제를 안고 있으며, 이러한 문제는 이행기 과업과 맞물려 있기도 하다. 청년기에는 자기탐색, 연대, 커뮤니티 활동 등이 필요하며, 공간기반의 접근은 이러한 점에서 강점을 가질 수 있다. 뿐만 아니라 살펴봤던 사례들은 무중력시대와 같은 청년 공간, 청년센터를 통해 전통적 관점의 취약성인 빈곤, 불안정 노동과 같은 취약성을 넘어서는 다양한 취약청년들이 발견되고 있음을 보여준다. 청년의 취약성은 니트, 정신건강, 주거 등 가구단위나 소득계층으로 해결할 수 없는 문제를 포괄함이 포착되고 있는 것이다.

이러한 서비스의 필요성은 해외 사례의 시사점으로부터도 얻을 수 있다. 예컨대, 청년은 '고용'될 때에만 오직 '기업복지'라는 복지 권리를 얻을 수 있다(宮本みち子, 2009)는 지적은 비단 일본에만 적용되지 않는다. 우리나라는 노동시장 진입 자체가 어렵기도 할 뿐 아니라, 노동시장 진입 경험 자체가 없을 경우에는 더욱 더 청년이 공공으로부터 서비스를 획득할 수 있는 창구는 거의 없다시피 하다. 또한 프랑스 사례에서는 프랑스는 고용과 노동 안정성에 따른 사회보장이 어느 정도 마련되어 있으나 한국의 경우 진입할 노동시장 자체가 불안정한 상황에서 일반적 경향의 배제가 발생하고 있음이 지적된 바 있다.

세계가 청년을 사회정책의 대상으로 바라보고 있지만, 한국에서 청년을 바라보는 시각과 관련한 논의의 진전은 여전히 지난하다. 청년에 대한 관심이 덜하거나 덜 중요해 서라기보다는 아직 제대로 정리하지 못한 과제들이 많고 광범위하게 발생하고 있는 사회보장의 사각지대 문제를 제대로 해결하지 못하고 있기 때문이다. 그러나 공동체의 부재, 어딘가 한번이라도 닿았다면 일어나지 않을 수 있었던 일들을 상기해본다면 청

년에 대한 개입, 서비스에 접근할 권리는 예방적 차원에서 보편적으로 주어질 필요가 있다. 그러한 점에서 지역사회 기반의 청년센터는 청년수당과 함께 ‘이행을 위한 사회안전망(정준영, 2016)’으로서 ‘연결된 독립(김선기, 정준영, 채태준, 강보배, 송효원, 2019)’을 지원할 수 있는 토대가 될 수 있다.

청년정책 추진·전달체계 필요성에 대한 정당성을 공고히 하기 위해서는 개념규정의 문제를 해결할 필요가 있다. 청년정책 추진·전달체계 내에서는 ‘정책’과 ‘서비스’가 구분되지 않고 사용되는 경향이 있는데, 이는 돌봄과 보호로부터 발달해 온 사회서비스와 달리 청년의 경우, 정책 발전·집행 경로 상 서비스가 청년정책 정보제공에서부터 전문상담서비스 제공에 이르기까지를 포괄하는 개념으로 사용되어 왔기 때문이다. 물론, 마음건강서비스 등 일부 구분되어 사용되고 있기는 하지만, 전체적으로는 서비스와 전달체계 개념이 혼재되어 사용되고 있는 것으로 평가된다. 그러나 전달체계의 정체성과 전문성 강화를 위해서는 쓰이고 있는 용어들의 개념을 정리해야 한다. 따라서 발전단계, 경로에 따라 서비스의 의미는 명확화가 필요하다. 그간 사용되어 왔던 의미를 고려할 때 서울시 청년정책 전달체계 안에서의 서비스 개념은 기존 사회서비스 개념보다는 보다 포괄적으로 정의되어야 한다. 즉, 서비스의 개념은 청년정책 정보제공, 급여(현금성 급여 제외), 전통적 의미의 사회서비스(예: 상담, 돌봄)를 포괄하여 규정하는 방법도 있을 것이다. 윤태영, 박이대승, 정준영(2020)은 청년정책에서 사회서비스란 “청년에게 제공하는 구체적인 지원이나 도움”으로 정의한 바 있는데, 사회서비스가 지녀야 할 책임성을 강조하기 위해서는 보다 구체적인 언어로 정리될 필요도 있을 것으로 보인다. 이를테면, 청년 상태 파악까지는 종합상담으로, 서비스는 종합상담을 통한 정책정보제공(1유형), 정신건강상담 또는 타 전문기관 정보 제공(2유형) 등과 커뮤니티지원, 공간지원사업 등과 같은 보다 폭넓은 범위로의 규정을 시도할 수도 있을 것이다.

정책 환경의 측면에서, 특히 방역 위기 상황 하에서 청년은 처한 문제나 불확실성, 위기를 개인화 하게 될 가능성이 높다. 이러한 여건을 고려하면 청년을 대상으로 한 전달체계는 급여가 있어 구축하는 기존의 사회서비스 전달체계와는 달리, 현 상황에서 청년에게 필요한 공통적인 무언가를 제공하기 위한 서비스, 프로그램을 만들고 제공하는 것이 중요한 과업일 수 있다.

2) 청년청 부서 재편 및 업무 정비

2장의 조직체계 및 인터뷰 분석결과에 따르면 청년청은 청년정책을 집행할 수 있는 독립된 행정기구이며, 짧은 시간 내 많은 발전을 이뤄왔다. 다만, 조직 기반과 조직 편제의 측면에서 청년청 내외부의 동력을 확보하기에는 취약점이 있는 것으로 판단된다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 청년청은 최초 기획에서 집행결정에 이르는 경로가 다른 사업 추진 단위(실, 국)에 비해 상대적으로 짧다. 이는 빠른 의사결정과 집행을 가능케 한다는 장점을 가질 수 있지만, 정책 및 사업 설계과정에서는 완성도와 정교성을 떨어뜨릴 수 있다. 또, 현재의 실질적 과단위의 조직은 타 국, 실과의 교섭에 있어서도 약점을 가질 가능성이 있다. 둘째, 내용상 청년청 소관으로 볼 수 있으나 타부서의 업무로 편제되어 있는 사업들이 있다. 경제정책실 일자리정책과의 청년일자리, 뉴딜일자리 사업, 주택건축본부 주택정책과의 청년월세지원사업을 예로 들 수 있다. 이러한 경우에는 청년청이 권한을 행사하는 데는 어려움이 있다. 셋째, 청년청의 팀 구성은 <2020 서울시 청년보장> 계획을 반영하고 있으나, 서울시 청년정책의 발전기에 들어선 현 시점에서 4가지 정책분야(설자리, 살자리, 일자리, 놀자리)를 중심으로 구성한 현재의 팀 구조는 정책 추진력과 성과를 담보하기에 적합하지 않을 수 있다.

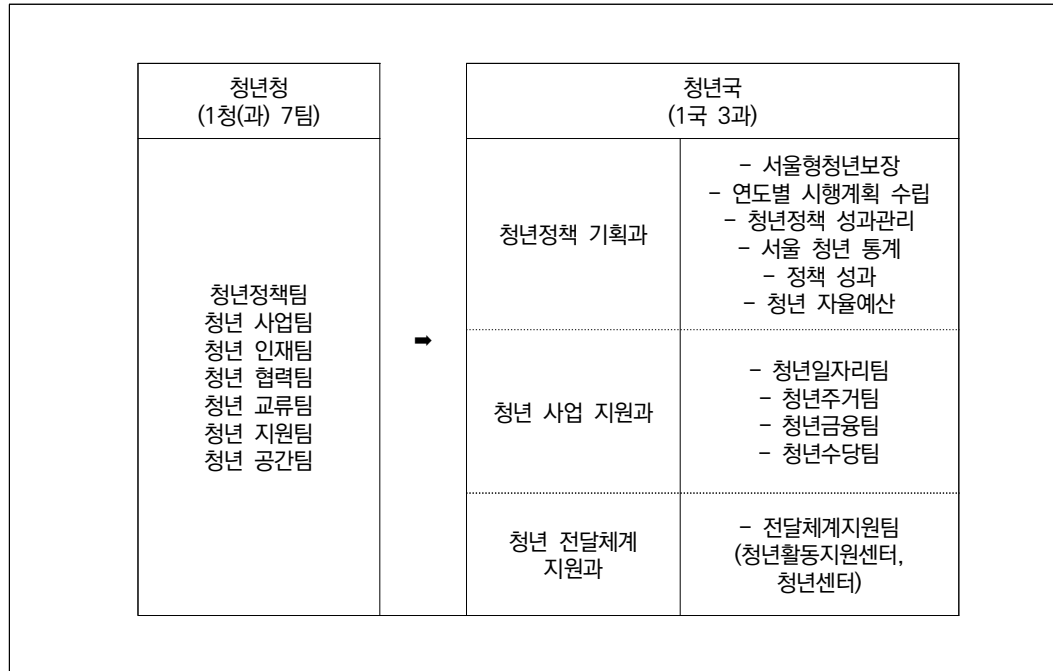
따라서 청년정책 추진과 집행의 내외부의 동력을 확보하기 위해 청년청은 과 체계에서 국 체계로 권한을 상향시킬 필요가 있다. 서울시의 청년정책은 일자리, 노동, 주거, 건강 등 청년의 삶 전반을 포괄하는 방향으로 발전하고 있고 청년청은 이러한 청년정책을 총괄하는 기능을 보다 강화하기 위해 국 체계로 전환을 검토해야 하는 것이다. 현재 서울시는 18개의 실, 국, 본부(7국, 7실, 4본부)가 설치되어 있으며, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제 9조의 2는 시·도는 실·국·본부 설치기준 상한의 100분의 20의 범위에서 해당 시·도의 조례로 실·국·본부를 추가로 설치할 수 있음을 명시하고 있어, 청년청이 과에서 국체계로 전환하는데 법적 차원의 무리는 없을 것으로 판단된다.

청년정책의 통합성과 책임성을 강화하기 위해서는 청년청 소관의 업무를 재편하는 작업 또한 필요하다. 현재 청년청이 직접 소관하는 업무는 청년정책 총괄, 청년센터 등 지원기관 위탁 운영, 지역교류사업, 인재육성, 청년의 참여 확대를 위한 사업 등 고유

업무와 더불어 청년자율예산으로 편성한 신규 사업 중 타 실국에 전담부서가 없거나 여러 부서의 사무가 중복되는 사업을 주로 수행하고 있다. 그러나 국으로 개편할 경우에는 경제정책실 일자리정책과에서 담당하고 있는 청년일자리사업과 주택건축본부 주택정책과의 청년월세지원사업 등을 청년청 사업으로 편입시키는 것이 청년정책의 효과성을 높이는데 도움이 될 것으로 판단된다. 청년 일자리와 청년 주거비 지원의 문제는 특히 코로나19로 인한 서울 청년의 문제와 직결되어 빠른 대응을 요구하고 있으며, 그러한 점에서 해당 사업은 청년정책 담당 부서로 이관시키는 것이 정책 대응력을 높이는데 도움이 될 수 있다. 다만, 사업의 이관은 기존 부서의 예산, 권한의 문제와도 밀접하여 서울시의 조직 개편과 함께 이뤄져야 하므로 소모적 갈등을 줄일 수 있는 방법을 찾아야 할 것이다.

국 체계로의 전환은 하위 부서 재편 작업 또한 수반한다. 이에, 현재의 팀 체제는 과 체제로 전환하며, 각 과는 책임소재와 사업성과를 명확히 담보할 수 있도록 즉, 전문성과 통합성, 책임성을 강화할 수 있도록 재편이 필요하다. 아래 그림은 청년청 부서 재편(안)을 제안한 것이다. 현재의 청년청은 청년국으로 재편하고, 청년정책기획과에서는 서울형청년보장, 연도별시행계획 수립, 청년정책 성과관리, 서울 청년 통계 및 정책 성과지표 개발관리 등을 담당하고, 청년 사업지원과는 청년일자리팀, 청년주거팀(청년 월세지원사업), 청년금융팀, 청년수당팀, 청년자율예산팀으로 구성하며, 청년 센터지원과에서는 청년활동지원센터와 청년센터와 관계된 업무를 담당하는 것으로 구성했다.

[그림 4-2-2] 청년청 부서재편(안)



나. 지원체계(청년허브, 무중력지대, 청년활동지원센터) 역할 정비

1) 청년허브, 무중력지대

청년허브는 2013년 청년소통, 네트워크 거점기능, 청년일자리 창출 지원 등의 목적으로 설립되어 청년참(소규모 커뮤니티 지원), 청년활(프로젝트 단위 지원), 미담이 사무실(입주공간 지원), 청년혁신활동가 양성(공공분야 청년일자리)사업 등을 추진하면서 청년활동가 발굴과 네트워크, 청년활동조직 인큐베이팅 등과 같은 청년활동 생태계를 조성하는데 기여해 왔다. 그러나 시간경과에 따라 서울시 청년정책은 제도화 과정을 거치게 되었고 청년정책 생태계 내 체계 간 역할 세분화와 청년정책 접근성 향상을 위한 노력 등이 진행되면서, 청년허브가 수행하던 커뮤니티, 프로젝트 지원은 청년활동지원센터에, 공간지원은 지역 접근성이 높은 무중력지대에 사업추진의 무게가 실리게 되었다. 더 나아가 2020년 공간을 기반으로 종합상담 및 각종 프로그램 지원을 결합한 청년센터가 개관하면서 청년허브와 무중력지대는 정체성과 기능 변모를 꾀해야

하는 상황에 놓이게 되었다.

이러한 여건에서 각 체계의 정체성 재정립과 역할 분화, 역량 강화를 위해서는 청년 허브는 청년혁신사업과 혁신 정책 개발을 담당하는데 주력하고, 무중력지대는 위탁 종료시점까지 운영하고 해당 자치구에는 청년센터를 신설하는 방식을 검토할 필요가 있다. 무중력지대의 경우에는 공간을 기반으로 종합상담과 각종 서비스를 제공하는 청년 센터를 조성, 확대하고 있는 시점에서 청년센터보다 적은 기능을 수행하는 무중력지대를 병행할 이유는 없을 것으로 판단된다.

[그림 4-2-3] 청년허브, 무중력지대 역할 재편(안)

청년허브			무중력지대		
현행		개편	현행		개편
커뮤니티지원 프로젝트지원 공간지원 혁신사업 정책연구	→	혁신 사업 혁신 정책 개발	공간지원 프로그램지원	→	위탁운영 계약시점까지 운영, 해당 자치구 청년센터 신설

청년허브의 역할을 재편하기 위해서는 서울시 청년조례 제20조(청년지원기관의 설치·운영)에서 ②의 청년허브의 기능을 혁신활동에 초점을 맞춰 수정하고 이와 함께 청년활동지원센터와 청년센터의 역할을 명시하는 작업이 요구된다. 장기적으로는 서울시청년활동지원센터로의 통합을 고려할 수 있다.

[그림 4-2-4] 서울시 청년조례 제20조(청년지원기관의 설치·운영)

제20조(청년지원기관의 설치·운영) ① 시장은 청년정책의 추진을 위해 '서울특별시 청년허브', '서울특별시 청년활동지원센터', 자치구별 '서울청년센터' 등 청년지원기관을 설치하여 운영할 수 있다. <개정 2020. 10. 5.>

② 서울특별시 청년허브는 다음 각 호의 기능을 수행한다. <개정 2020. 10. 5.>

1. 청년 커뮤니티 및 단체활동 지원, 공간운영 지원을 위한 사업
2. 국내외, 청년 네트워크 구축 및 소통체계 활성화
- 3. 청년의 취업·창업 등 일자리 진입 지원을 위한 시의 정책개선 및 혁신사업 실행**
4. 정책 수립·운영을 위한 연구조사 및 자료·정보 집적과 공유
5. 그 밖에 청년정책에 관하여 필요하다고 인정하는 사업

③ 서울특별시 청년활동지원센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다. <개정 2020. 10. 5.>

1. 청년의 구직활동 지원을 위한 능력개발 및 진로모색 사업
2. 청년의 심리적 안정 및 자립지원 등 사회안전망 사업
3. 청년지원 전문인력 육성사업
4. 자치구별 서울청년센터 지원·교육·평가
5. 그 밖에 청년지원에 관하여 필요하다고 인정하는 사업

④ 자치구별 서울청년센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다. <개정 2020. 10. 5.>

1. 청년지원정보 집적·제공 및 분야별 종합상담 사업
2. 청년의 사회적 관계망 형성 지원을 위한 사업
3. 지역별 청년 활동 공간 및 기반 제공
4. 그 밖에 청년의 생활권 기반 정책 접근성 확대를 위하여 필요하다고 인정되는 사업

⑤ 시장은 청년지원기관을 효율적으로 운영하기 위하여 관련 법인이나 단체 등에 위탁할 수 있다. <신설 2020. 10. 5.>

⑥ 시장은 예산범위 내에서 청년지원기관에 행정적·재정적 지원을 할 수 있고, 자치구에서 '서울청년센터' 등을 설치·운영하는 경우 예산의 범위 내에서 사업비를 지원할 수 있다. <신설 2020. 10. 5.>

자료: 서울특별시 청년기본조례.

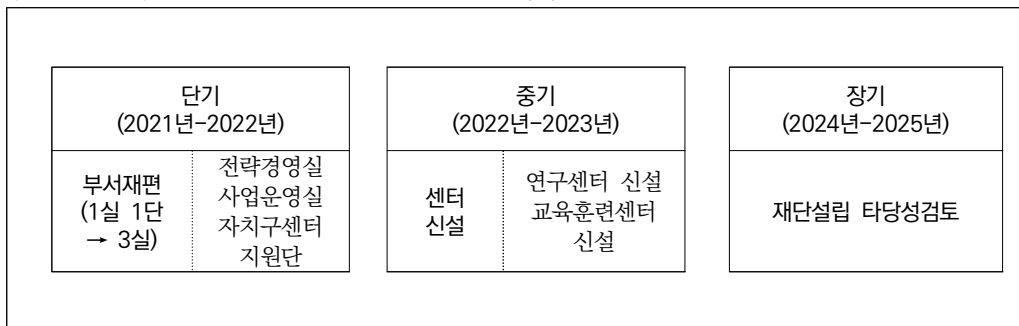
2) 서울시 청년활동지원센터

서울시 청년활동지원센터 또한 청년청과 마찬가지로 정책 환경의 빠른 변화 속도에 반응하면서, 조직 안정성을 담보해야 하는 역설적 상황에 놓여있다. 광역센터로 기능하기 위해 안정성과 유연성을 동시에 담보해야하는 것이다. 서울시청년활동지원센터는 서울시 청년정책 전달체계의 총괄 집행기관으로서, 사업의 개발과 확산, 집행의 관리, 자원 인프라의 확충과 관리, 평가, 모니터링, 수퍼비전, 연구수행 등의 역할을 담당하게 된다. 이를 위해서는 청년활동지원센터가 서비스제공기관의 역할에서 자치구 청년센터가 서비스제공을 할 수 있도록 지원하는 역할로 전환해야하는데, 이는 조직 개편의 필요성을 수반한다. 현재 서울시 청년활동지원센터는 전략경영실과 활력사업단으로 구분되어 있으며, 전략경영실에는 기획, 운영, YC지원팀이, 활력사업단에는 마음건강, 사회참여팀으로 구성돼 있다.

종합상담 표준모델의 개발, 서비스 발굴 및 구체화, 취약청년(예: 사회적 고립 청년, 니트)에 대한 지원 등의 역할을 고려한다면 기획과 사업지원의 역할수행 강화가 필요하다. 이를 위해 우선 조직 구성을 전략경영실과 사업운영실, 자치구센터 지원단으로 재편할 수 있다.

중기과제로는 별도의 연구센터와 교육 훈련센터를 신설하여 지원기관으로서의 역할을 한층 더 강화할 수 있으며, 장기적으로는 전달체계 안정화를 위해 재단설립 타당성을 검토할 수도 있다. 장기적으로 재단설립이 필요하다고 판단한다면, 청년활동지원센터는 사업의 공공성과 지속성을 담보하기 위한 노력 뿐 아니라 청년정책에서 요구되는 혁신성을 담보할 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다. 그러한 차원에서 본다면, 재단의 설립은 청년활동지원센터와 청년허브와 통합하는 방식으로 검토해 볼 수도 있을 것이다. 앞서 검토한 서울시 50+ 전달체계의 경우 서울시 50+ 재단이 조사와 연구, 프로그램 개발, 네트워킹 허브의 역할 및 50플러스 캠퍼스를 운영하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 4-2-5] 서울시청년활동지원센터의 조직개편(안)



그러나 재단 설립은 공공성, 지속성, 기존 조직과의 중복, 지속가능한 경영구조 등에 대한 검토 외에도 청년정책이 필요로 하는 역동성, 자율성 담보에 있어 한계가 있어 세심한 검토가 필요하다.

다. 전달체계 기능강화를 위한 과제

1) 자치구 청년센터의 민간위탁 운영방식에 따른 한계 보완: 위탁계약조건, 운영매뉴얼, 성과지표의 개선

현재 청년활동지원센터는 민간위탁, 청년센터는 시직영 민간위탁과 자치구 민간위탁 방식으로 운영되고 있다. 민간위탁은 신공공관리를 배경으로 전 세계적으로 확산되어 왔으며, 혁신성과 자율성이 확보될 수 있다는데 장점이 있다. 그러나 민간위탁방식은 위탁주체에 따른 편차, 그로 인해 나타날 수 있는 책임성 문제에 대한 우려가 있다(한국행정연구원, 2020).

2장의 분석에서 보듯, 민간위탁 방식은 청년센터가 자율성을 통해 자치구별 지역사회를 기반으로 두는데 기여하는 반면, 위탁주체에 따른 사업 이해도의 차이, 자치구, 서울시, 청년센터간의 서로 다른 이해관계 속에서 운영의 어려움을 겪게 됨을 보여주고 있다. 인터뷰에 따르면, 처음 겪는 코로나19상황에서 청년센터는 서울시와 자치구의 상이한 운영지침 속에서 혼란을 경험했으며, 센터 본연의 업무가 아닌 자치구의 업무에 관여하게 될 가능성도 없지 않음을 보고했다. 자치구 청년센터가 서울시 민간위탁과 자치구 민간위탁으로 나뉘어 있어 위탁주체에 따라 각 센터가 따라야 할 지침이 달랐던 것이다. 이러한 혼란은 팬데믹이라는 특수상황에 기인한 것이라 분수도 있으나 민간위탁의 한계에 해당한다고 보는 것이 더욱 타당하다.

민간위탁제도에 따른 한계는 관리감독의 강화와 모니터링 역량 제고로 일부 보완될 수 있다. 김정해(2016)는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 1) 민간위탁에 부적합한 대상에 대한 네거티브 기준을 포함하고, 2) 위법, 부당한 업체에 대해 계약입찰제한, 과태료 부과와 같은 제재방안을 다양화해야 하며, 3) 일정기간마다 관련 법령을 재검토할 필요와 4) 일반적 지휘·감독과 관련한 사항만이 아니라 성과 및 사후관리에 대한 규정 등이 포함될 필요가 있음을 언급한 바 있다. 뿐만 아니라 민간위탁이 잘 운영될 수 있도록 관련 프로그램과 교육과정을 개발, 운영해야 함을 제안하였다.

현재, 민간위탁과 관련된 법제도 근거로는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」가 있으며, 서울시 조례로는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」와 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 시행규칙」이 있다. 또한 동 조례는 지도점검

과 관련해서는 제16조, 성과평가는 제18조, 위탁의 취소는 제19조에 그 내용을 규정하고 있다.

그러나 민간위탁 관련 법제도는 청년센터만 규율하는 것은 아니므로 단기적으로는 필요한 내용을 위탁계약조건, 운영매뉴얼, 성과지표에 명시하고, 장기적으로는 서울시 민간위탁 사업에서 나타나는 쟁점과 보완 필요사항을 확인하여 필요한 내용을 관련 서울시 조례와 시행규칙에 반영, 정비해야 할 것이다.

[그림 4-2-6] 서울시 청년정책 전달체계 민간위탁 운영방식에 따른 한계 보완

- ※ 위탁계약조건, 운영매뉴얼, 성과지표에 다음을 포함
- ▶ 품질관리를 위한 상시 수퍼비전체계 도입
 - ▶ 모니터링 실시와 그 결과에 따른 조치
 - ▶ 관리감독체계 정비
 - ▶ 운영지침 위반, 사업부실 수행에 대한 감점, 제재와 재계약에 대한 반영
 - ▶ 성과에 따른 가점, 인센티브 지원 방안

서울시 청년정책 전달체계를 고려할 때, 위탁계약조건, 운영매뉴얼, 성과지표에 명시할 수 있는 내용에는 품질관리를 위한 상시 수퍼비전체계 도입, 모니터링의 실시와 그 결과에 따른 조치, 관리감독체계 정비, 운영지침 위반, 사업 부실 수행에 대한 감점, 제재와 재계약에 대한 반영, 성과에 따른 가점, 인센티브를 지원할 수 있는 방안이 있다.

서울시가 민간위탁 외에 고려할 수 있는 청년센터 설립방식은 시 직영, 민간위탁, 공공위탁이 있으며, 각각은 장단점을 갖고 있다. 민간위탁은 운영의 자율성과 혁신성, 전문성 확보가 가능하다는 장점이 있지만 위탁주체에 따라 운영의 전문성 수준은 차이가 있을 수 있고 정책결정과 사업기획 간의 괴리가 발생할 가능성도 있다. 공공위탁의 경우에는 직영과 민간위탁의 중간수준의 자율성을 확보할 수 있으며, 책임성의 차원에서 유리하지만 직영과 마찬가지로 관료제화와 그로 인한 정형화된 업무 중심의 성격을 벗어나기는 어렵다. 직영으로 운영하는 경우에는 정책결정과 사업기획의 일원화로 정책과 사업조정은 용이하지만 순환보직에 따라 전문성 확보가 어렵고 관료제화를 벗어나기 어렵다는 한계를 지닌다.

민간위탁과 공공위탁, 직영방식의 단점을 모두 극복하고 장점만을 취한 청년센터를

운영하는 것은 불가능하다. 청년센터는 기존 전달체계가 청년에 친화적이지 못하다는 비판, 유연한 대응이 필요하다는 문제의식에서 출발한 점을 상기한다면 자율성과 전문성을 확보할 수 있는 민간위탁방식이 현재로서는 적절하며, 앞서 언급한 민간위탁 운영방식에 따른 한계는 위탁 계약조건과 운영매뉴얼, 성과지표의 보완으로 해소해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

〈표 4-2-2〉 민간위탁, 공공위탁, 직영방식의 비교

	민간위탁	공공위탁	직영
장점	<ul style="list-style-type: none"> -비용절감 -운영의 자율성 -창의적 기획과 경영 -전문성 확보 -인력 운영의 유연성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> -직영과 민간위탁의 중간수준의 자율성 -책임성 확보 -정책 및 사업 기획, 사업조정이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> -정책 결정과 사업기획, 조정 일원화 및 용이 -책임성 확보
단점	<ul style="list-style-type: none"> -위탁주체에 따른 편차 -책임성 문제 -정책결정과 사업기획, 조정간의 괴리 	<ul style="list-style-type: none"> -관료제화 -정형화된 업무 편중 -정책조정, 기획, 사업개발 업무 위축 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> -순환보직에 따른 관료제화 -전문성 확보의 어려움 -인력 운영의 유연성 확보 문제 -정치적 압력에 취약

자료: 서울특별시, 한국보건사회연구원. (2015). 50+재단 설립 타당성 검토 연구. , 추병수, 정윤수. (2009). 민간위탁의 운영과 성과분석-지방자치단체 전수조사결과를 중심으로. 한국지방자치학회 학술대회 자료집. 439-465를 참고하여 저자 작성.

2) 청년센터 성과평가지표의 보완

서울시 청년정책 전달체계를 안정화하고 전문성을 제고하기 위해서는 성과평가지표의 보완이 필요하다. 성과지표는 성과목표의 달성 정도를 양적, 질적으로 제시할 수 있는 도구로(국무조정실, 2015) 일컬어진다. 성과지표는 현실여건 반영과 환류가 가능해야 하는데, 선행연구들은 성과지표를 설계할 때는 다음 다섯 가지를 검토해야 함을 설명한다. 첫째, 관련성(relevance)에 대한 검토로 성과평가지표가 목표 달성을 판단하는데 필요한 정보를 제공하는가이다. 둘째, 영향파악 가능성(attributable)으로 성과평가지표가 업무수행인력의 노력을 반영할 수 있는가이다. 셋째, 적시성(timely) 요건으로서, 성과평가지표가 적시에 확인이 가능한지, 객관적이고 신뢰할 수 있는 자료에 의해 구성될 수 있는가이다. 넷째, 성과평가지표가 그 결과에 따라 인센티브를 제공할

수 있는지를 살펴야 한다. 다섯째, 왜곡된 유인(perverse incentives)을 회피할 수 있는가, 다시 말해, 성과평가결과에 따른 보상과 제제가 피평가자로 하여금 결과를 조작하도록 하게끔 설계되어 있지는 않은가이다(최한수, 이창민, 2019; 국무조정실, 2015b).

보다 구체화하여 기술하면, 성과평가지표가 성과를 명확히 기술할 수 있는가? 측정 가능한가? 달성가능한가? 사업의 목적, 우선순위와 관련이 있는가? 필요한 때에 측정 가능하며, 빠른 시간 내 생산될 수 있는가?와 같이 표현할 수도 있다(국무조정실, 2015b).

성과평가지표가 이러한 지향을 갖는다 하더라도 현실에서, 성과평가지표는 과정을 평가하는데 그치거나 평가를 위한 평가가 되어 소모적인 업무로 남을 수 있다는 한계를 가지기 쉽다. 더욱이, 기존 전달체계한계에 대한 비판, 전달체계 패러다임 전환을 배경으로 등장한 서울시 청년센터를 만일 현재의 정책성과평가지표로 측정하고자 한다면, 청년 전달체계가 기존 전달체계를 답습하거나 과정을 강조함으로써 서울시 청년 정책이 지향하는 바를 놓치게 될 가능성도 있다.

청년센터가 지향하는 바에 초점을 둔다면, 청년센터 성과평가지표는 서울시 또는 자치구별 청년의 각종 영역별(고용, 교육·훈련 등) 이행정도로 설정할 수도 있을 것이다. 현실적 차원에서 열거한 성과평가지표 원칙을 고려한다면, 현재 청년센터 성과평가지표는 다음의 정도를 보완해 볼 수 있을 것이다. 현재의 성과평가지표는 정량과 정성으로 구성하고 배점과 증빙자료(예: 계획서, 결과보고서)에 대한 정보가 더 보완될 필요가 있으며, 정성지표에는 특히 초기단계에서 기울여지고 있는 개별 청년센터의 노력이 반영될 수 있어야 한다.

상담에 있어서는 성과지표를 만들기 전, 그 간의 상담경험을 점검하고 네 유형의 상담을 분류하고 상담에 필요한 준비시간, 소요시간, 주간 적정건수 등을 파악하는 작업이 선행되어야 한다. 이는 대표자협의회, 실무자교류회와의 논의를 통해 구체화가 필요한 문제이기도 하다. 또한 프랑스 미씨옹로컬 사례에서 볼 수 있듯, 개인면담횟수, 접촉 청년 수, 면담 청년 수 등과 같이 상담사례를 보다 세분화해 볼 필요가 있다. 이를 테면, 상담 대상이 상대적으로 더 취약성을 지닌 청년이라면 상담에서 연계한 정책, 결과, 결과가 성과로 포착될 수 있어야 하는 것이다. 만족도의 경우에는 시간, 내용 충실성(전문성), 도움정도 등으로 세분화해야 환류의 근거로 활용할 수 있을 것이다. 지역

협력망 구축의 경우에는 단순 정보 교류부터 관련 회의, 서비스 직접 연계, 기관 간 협력계약체결, 협력사업 추진에 이르기까지 범위가 넓으므로 협력의 수준이 반영될 수 있는 지표가 필요하다.

고용노동부 청년센터 운영사업 성과평가를 다룬 연구는 성과평가지표를 인프라 구축, 서비스 및 프로그램 운영으로 구분하고, 인프라 구축에는 공간 안정성 및 청년 친화성, 인력 안정성 및 전문성 강화, 청년센터 홍보 및 참여 활성화를, 서비스 및 프로그램 운영에는 청년정책 통합 안내 서비스 충실성, 청년 역량강화 지원의 충실성 및 다양성, 청년 활동지원의 충실성 및 다양성, 지역사회 유관기관 연계 협력, 프로그램 참여 현황으로 구성하고 있다(송수중, 천영민, 변정현, 정연순, 임한려, 2019). 자치구 청년센터 성과지표와 관련한 보다 자세한 내용은 김문길, 김윤희, 정은희, 임완섭, 전지현(2020)이 수행한 연구를 참고할 수 있다.

3) 서비스 모델 정교화와 인력, 교육, 자격 기준 강화를 통한 서비스 전문성 제고

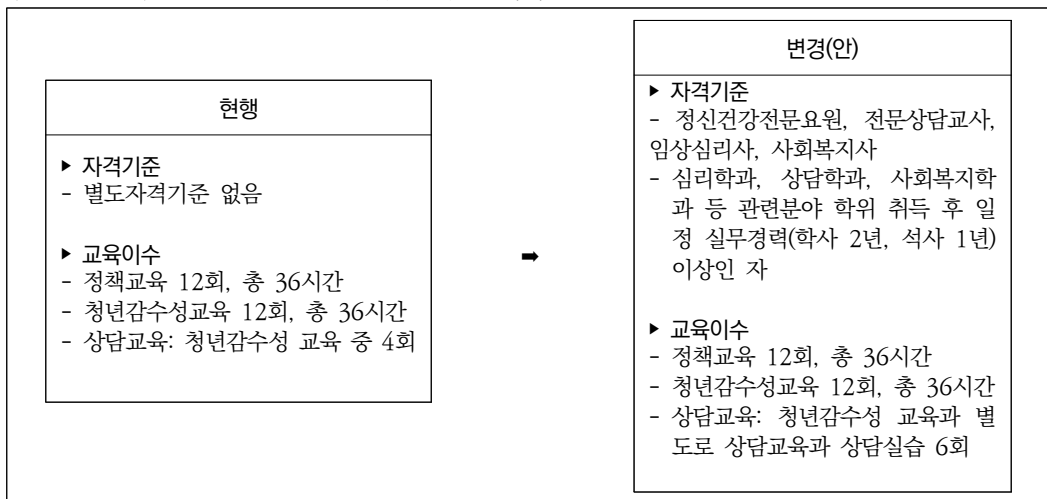
서울시 청년정책 전달체계는 서비스 모델의 정교화와 전문성 제고가 필요하다. 서울시 청년정책 전달체계는 특정 급여 중심이 아닌 대상중심의 전달체계이다. 대상중심의 전달체계라는 것은 수요자가 하나의 욕구를 가지는 것이 아닌 복합적 욕구를 가지고 있음에 주목한 것이며, 청년문제가 일자리의 문제로 환원될 수 있는 성질의 것이 아닌 다차원의 문제임을 인식함에 따른 결과물이다. 구체화된 개인을 강조하고 있는 것이다. 이러한 성격에 근거하여 서울시 청년정책 전달체계는 지금까지 유연한 접근방식을 채택해 왔다. 그러나 앞서 말한 정책 환경 변화의 문제, 종합상담에 대한 교육, 서비스 제공에 대한 청년센터 인력의 욕구가 높다는 점, 해외사례의 맞춤형 정책개입 사례를 비취 볼 때, 서울시 청년정책 전달체계는 서비스 모델의 정교화와 전문성 제고가 필요하다. 서비스 모델의 정교화는 프랑스의 PACEA나 사회적 고립 청년을 대상으로 하는 전문 프로그램의 개발을 통해, 서비스 전문성 제고는 인력의 문제와 맞닿아 있다.

서비스 전문성과 관련하여, 청년 센터를 통해 유입되는 청년들이 다양하다는 점, 특히 정신건강 위기군인 3유형을 포착하는 것 또한 청년센터의 몫이라는 점을 고려하면, 상담 인력은 별도의 전문성 보완이 필요하다. 청년정책 전달체계의 발전을 위한 인력 전문성 제고 방안은 몇 가지로 나뉘볼 수 있다. 우선, 인력 전문성 제고를 위해 별도의

청년상담 민간자격을 개발하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그러나 자격의 개발은 해당 자격을 가진 인력이 안정적으로 활동할 수 있는 생태계 조성이 가능한지에 대한 판단이 선행될 필요가 있어, 이에 대한 검토는 중장기적으로 이뤄져야 한다. 따라서 우선 검토할 수 있는 방안은 기존 전문자격과 청년센터 인력이 이수해야 하는 교육을 병행하는 방식이다. 청년센터 인력들은 인터뷰에서 상담 관련 교육이 더 필요함을 강조하기도 했다.

참고로 지역사회서비스 투자사업 중 성인(청년) 심리지원서비스(보건복지부, 2020)는 성인의 심리정서지원, 건강성 회복을 통한 삶의 질 향상과 심리적 문제 예방을 통한 건강한 사회 구성원으로서의 역할 축진을 목적으로 둔다는 점에서 청년센터와 일부 유사성이 있어 서울시 청년정책 전달체계가 참고할 만한 사례가 된다. 성인(청년) 심리지원서비스의 제공인력 기준은 정신보건전문요원, 전문상담교사, 임상심리사, 청소년상담사, ‘자격기본법’상 심리 상담관련 민간자격 취득자로 심리학과, 상담학과, 사회복지학과, 교육학과 등 심리 및 상담 분야 학위 취득 후 일정 실무경력(학사 2년, 석사 1년) 이상인 자로 규정하고 있다.

[그림 4-2-7] 자치구 청년센터 인력, 교육, 자격(안)



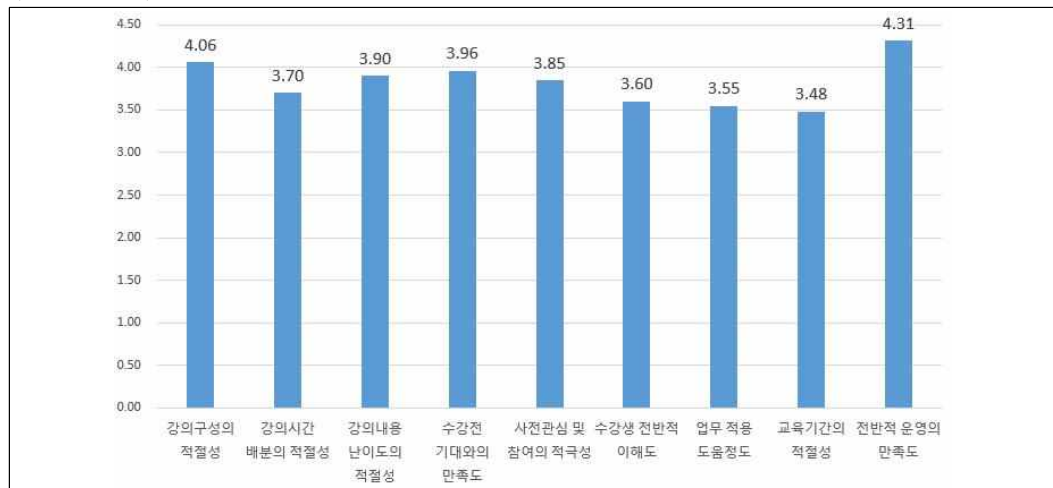
자료: 저자 작성.

서울시 청년활동지원센터 매니저 교육 만족도 결과에 따르면, 이해도와 도움정도에 대한 만족도는 다른 만족도에 비해 평점이 상대적으로 낮다. 이에, 교육의 이해도와 도

움정도를 높일 수 있는 방안을 찾기 위해 대표자협의회와 실무자교류회 통로를 활용해야 하며, 정규 교육 커리큘럼 외에도 서울시 청년활동지원센터 인력과 교육을 제공하는 전문가 등을 포함한 인력들이 수퍼바이저가 되는 상시 수퍼비전 제도 도입을 검토할 필요가 있다.

아래 그림은 청년센터 인력, 교육, 자격(안)을 제안한 것으로 변경(안)에서는 자격기준을 추가하고 교육이수 중 상담교육을 청년감수성 교육과 별도의 상담 교육을 실시하되 실습을 포함한 6회로 신설하였다. 이와 같은 변경(안)은 매우 대략적인 것이며, 별도의 조사와 논의를 바탕으로 한 변경(안)이 마련되어야 할 것이다.

[그림 4-2-8] 청년매니저 교육만족도



자료: 2020년 2~3월(1차), 6~7월(2차), 8~9월(3차) 청년센터지원 매니저 교육 만족도 결과를 평균하여 작성.

서비스 모델 정교화와 관련해서는 청년센터의 이용흐름을 다양화 해볼 수 있다. 유형1의 경우, 처음부터 니트, 사회적 고립, 장기 미취업과 같은 특정 대상을 타겟팅하므로 서비스 대상은 종합상담을 통해 유입된 청년 뿐 아니라 다양한 통로를 통해(예: 수당 참여자를 대상으로 한 실태조사, 홍보를 통한 모집, 종합상담 등) 모집될 수 있을 것이다. 청년기본법 제8조(청년정책 기본계획의 수립)는 취약 청년에 대한 별도의 대책이 필요함을 명시하고 있어, 법제도적 근거도 마련되어 있다. 특정 대상을 타겟팅할 경우에는 일본과 핀란드의 사례에서 보듯, 별도의 추가 교육훈련을 받은 인력을 투입하거나 전문 인력이 주 1회 이상 근무하도록 하는 방식을 활용할 수도 있을 것이다.

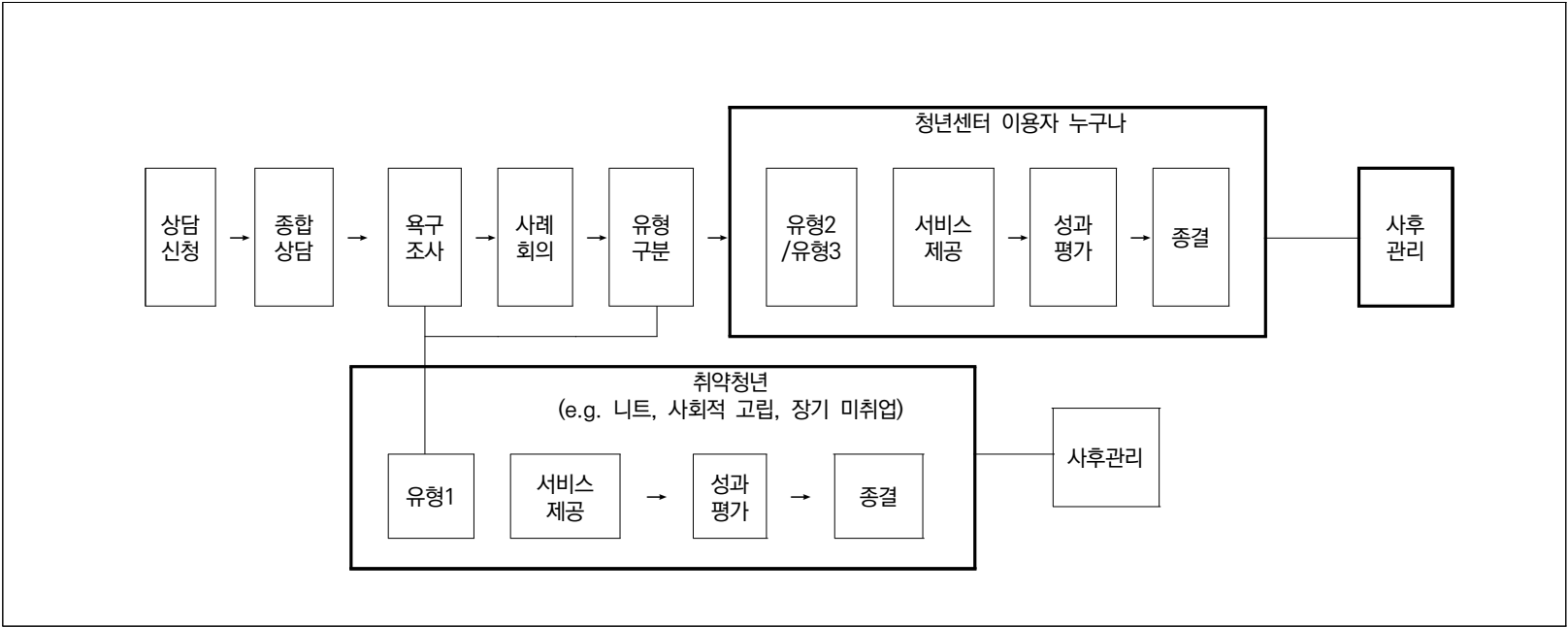
유형2는 현재 서울시 청년센터의 이용흐름에서 1유형(직접 정보 제공)과 2유형(전문기관 연계)을 합친 것이며, 이때의 서비스 제공은 직접 정보제공과 전문기관 연계까지를 의미하는 것이다. 유형2와 함께 표시되어 있기는 하지만 유형3은 프랑스 PACEA와 같이 보다 장기간의 계약 기반의 여정, 프로그램을 개발하는 것이며, 여정의 기간과 수준, 활동을 정하는 작업이 포함된다. 현재의 청년센터 이용흐름에서 본다면 별도의 유형5를 신설하는 것이다. 프랑스 사례와의 차이점은 서울시는 청년센터의 이용 대상을 보편 청년으로 두고 있는 만큼 센터를 통해 유입되는 청년들이 여정, 프로그램을 선택할 수 있는 권리를 제공하는 데 있을 것이다. 이러한 각 유형은 서로 배타적이지 않으며, 필요에 따라 다양한 방식으로 배치할 수 있다.

제안한 서비스 모델에서 PACEA에 포함된 목표를 설정하는 문제는 「2025 서울형청년보장」으로부터 도출되어야 하며, 포함될 수 있는 목표로는 ① 일자리로의 이행 계획 수립과 실천, ② 건강, 활력을 찾기 위한 활동, ③ 부채 문제 해결을 위한 계획 수립과 실천, ④ 주거와 관련된 정보탐색과 계획 세우기 등이 있다. 또는 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 있다.

개입 기간은 목표와 활동의 양에 따라 달라질 수 있을 것이다. 다만, 해외의 사례를 통해 볼 때, 1년 간의 개입 기간을 검토해 볼 수 있다. 다만, 핀란드의 사례에서도, 2020년 서울시 청년센터 운영현황에서도 볼 수 있듯, 방역 위기 하에서 대면 프로그램은 어려울 수 있다. 따라서 방역 위기가 해소되지 않은 상황에서는 단기 온라인 프로그램 중심으로 운영할 수 밖에 없겠으나 중장기적 관점에서는 온라인, 오프라인을 병행한 장기 개입 여정, 프로그램 개발 작업을 마련할 필요가 있다.

단, 온라인으로 제공되는 프로그램은 상호작용에 한계가 있을 수 밖에 없어 피드백 시스템 등을 활용한 서비스 질관리가 이뤄질 수 있도록 유의해야 한다.

[그림 4-2-9] 청년전달체계 서비스 제공절차(안)



라. 팬데믹 시대의 청년정책 전달체계

여기서는 지금까지의 논의와 결을 달리하여, 팬데믹이 청년정책 전달체계에 던지는 질문들에 대해 다루고자 한다. ‘전시에 준하는’, ‘바이러스의 창궐’과 같은 표현으로 수식되는 코로나19로 인한 팬데믹의 시대에서 수행된 이 연구는 수행의 과정동안 굳이 오프라인 청년정책 전달체계가 필요한지에서부터 인력의 전문자격은 구체적으로 어떠한지 하는지와 같은 거시와 미시의 질문들이 연구의 내외부 환경으로부터 쏟아졌다. 이러한 질문들은 효율성의 제고와 지속가능성에 대한 우려와 관계가 있다. 이에, 여기서는 연구를 통해 도출된 팬데믹 시대의 청년정책 전달체계의 의미에 대해 간략히 정리해두고자 한다.

청년문제의 제기와 청년정책의 핵심은 이행의 지원에 있었다. 늦어지고, 다양화, 계층화된 이행은 사회보장제도 속에 청년을 자리매김하기 어렵게 하였으며, 이에 대한 당사자들의 문제제기는 시정참여라는 형태로 서울청년정책으로 등장하게 되었다. 그리고 진행의 경과에서 정책 최일선의 당사자들은 전달체계라는 이름으로 촘촘하고 밀착된 정책 전달을 모색코자 하였다. 그러나 예상치 못한 코로나19의 대유행으로 모든 일상이 비대면으로 전환되면서, 2020년 오픈한 청년센터는 오프라인 운영이 어렵게 되었으며 공간 기반의 청년센터의 정체성은 혼란을 경험하고 있는 것으로 보인다.

이쯤에서 청년정책 전달체계가 애초에 무엇을 하고자 했는지 돌아 볼 필요가 있다. 청년정책 전달체계는 정보의 전달이라는 이름을 스스로 붙였으나 그 기저에는 이행이 필요한 청년들이 민주적 시민성을 기반으로 연대를 통해 서로 돌보고자 했던 추동력이 있었다. 이는 기존의 돌봄과 차이가 있는 것이며, 황정아(2020)가 팬데믹 시대의 민주주의적 집단 정체성으로 언급한 ‘커먼즈’(commons, 공동영역) 논의와 가깝다. 커먼즈는 “공동체의 구성원들이 스스로 정치의 주체라는 자각 속에서 국가와 공적인 공간을 장악하고 변화시키려는 노력 그 자체”를 의미한다(백영경, 2017; 황정아, 2020에서 재인용).

팬데믹의 시대에서 청년정책 전달체계는 어떤 역할을 해야 할 것인가? 사회서비스 영역에서 관계와 역량중심 접근에 초점을 둔 이른바 ‘서클’ 모델로 반향을 불러일으킨 힐러리 코탐의 “우리의 복지제도는 우리가 쓰러질 때 우리를 일으켜 줄지는 모르지만 다시 날아오르도록 도와주지는 못한다.”로부터 힌트를 구해 볼 수도 있을 것이다. 힌트

로부터 청년정책 전달체계의 시작을 돌이켜본다면, 서울시 청년정책 전달체계는 관계를 기반으로 공동체를 살리며, 청년의 이행을 지원하는 역할을 맡아야 할 것이다. 역할이 명확하다면 팬데믹 시대의 청년센터 운영방식은 분명해진다. 즉, 청년정책 전달체계는 온라인으로만 구축한다거나 단발성 온라인 프로그램으로 구성하는 것은 지향해야 할 바가 아님이 명확해지는 것이다.

청년정책 전달체계가 서로 다른 것들을 배제한 공동의 정체성인 ‘청년’에 초점을 맞추고 있으며, 불평등을 생산하는 구조에 대한 정책적 개입이라 할 수 있는 사회자본 축적을 모색한다면, 청년정책 전달체계는 감염병의 시대에서 청년들이 ‘청년’이라는 느슨한 테두리 속에서 나와 이질적인 사람들과의 관계 맺고 더 나아가 자원과 연결될 수 있는 상호작용을 촉진, 지속시킬 방안을 찾아나가야 할 것이다. 관련하여 인터뷰 참여자들 또한 청년정책 전달체계는 연대에 기반하는 방식으로 설계되어야 함을 강조한 바 있다.

만일 청년정책 전달체계가 정책의 전달에만 주 초점을 두게 된다면, 그 자체로서 존재와 역할에 대한 의문의 제기는 계속될 것이다. ‘코로나 블루’와 ‘코로나 레드’의 추이가 예상롭지 않으며, 청년층에서 그 영향은 더 도드라지게 나타난다. 외로움은 고통스럽다. 그리고 외로움은 죽음에 이르게 한다(힐러리 코탐, 2020). 돌봄을 정보와 기술로 극복하려는 노력들이 포착되고 있다. 일부는 가능할 것이다. 그러나 고립과 외로움은 정보와 기술로 해결될 수 있는 것이 아님을 우리는 알고 있다. 팬데믹의 시대는 정보와 기술이 아닌 관계와 공동체에 다시 초점을 맞춰야 함을 말하고 있으며, 청년정책 전달체계는 ‘공유된 정서(피터 C.베이커, 2020)’를 기반으로 그 과업을 해결해야 하는 주체가 되어야 한다.



- 강유덕, 오태현, 이현진, 이철원, 김준엽(2015). 저성장시대의 고용확대 정책: 유럽 주요국 사례 및 실증분석을 중심으로. 대외경제정책연구원
- 광주광역시(2017). 2017~2021 청년도시 광주 청년정책 기본계획(안).
- 금융브리프(2018). European Semester의 실효성에 대한 분석과 제언. 금융브리프 27권 14호
- 김귀영, 김찬동, 이주현 외(2012). 희망서울 정책실천을 위한 조직진단, 서울시정개발연구원.
- 김문길, 김유휘, 정은희, 임완섭, 전지현(2020). 지역 청년활동지원사업 및 전달체계 성과평가와 내실화 방안을 위한 연구-광주, 대구, 서울 지역을 중심으로. 광주청년센터. 대구고아역시청년센터. 서울시청년활동지원센터. 한국보건사회연구원.
- 김병권, 박형준, 신윤정, 오윤덕, 이수나(2017). 지방정부 청년정책 변화 분석을 통한 청년정책 2.0 방향 및 과제 도출 연구, (재)글로벌 정치경제 연구소.
- 김선기, 옥미애, 홍단비(2019). 권역별 서울청년센터 운영을 위한 청년지원 서비스 대상자 및 매개자 의견조사, 신촌문화정치연구그룹.
- 김선기, 정준영, 채태준, 강보배, 송효원(2019). 청년정책 패러다임 전환을 위한 실행연구, (사)서울청년정책네트워크 실행위원회.
- 김종진(2017). 해외 청년보장제도와 한국의 청년수당 : 서울형 청년보장제도 개선방향 해법 모색. 서울시 청년보장 정책 토론회 '청년안전망, 청년수당으로 가능한가?'. 서울특별시·서울시청년활동지원센터
- 김종진 외(2018). 광주 청년드림 사업 중장기 발전방안 연구, 전남대학교 산한협력단.
- 김종진, 김선기, 이균호, 정보영, 정준영(2018). 자치단체 청년지원 프로그램 사례연구, (사)한국노동사회연구소.
- 마시밀리아노 마스케리니(2016). 유럽 청년보장 : 유럽 청년정책의 새로운 기본틀. 국제노동브리프, 2016년 5월호, 한국노동연구원
- 박이대승, 권김현영, 박상훈, 홍기빈, 오건호(2016). 청년연구자 코어그룹 구성 및 운영: 청년정책 및 활동 쟁점정리, 서울시 청년허브.
- 배영순, 최호진, 허새나(2015). 새로운 생애주기 관점으로 파악한 베이비부머들의 욕구 및 지원방안: 사무직 중년층을 중심으로, 희망제작소.
- 백영경(2017). 복지와 커먼즈: 돌봄의 이기와 공공성의 재구성. 창작과 비평.
- 서복경, 신윤정, 엄창환, 오윤덕, 장수정(2017). 청년정책 결정 및 집행체계에 대한 경험기반 연

구, (사)사회혁신공간 THERE.

서울시 2012-2020년 주요 업무보고자료.

서울시청년허브(2018). 2013-2017년 청년허브 아카이빙북, 서울시청년허브.

서울시청년활동지원센터 2016-2020년 사업계획서.

서울청년정책네트워크 2015-2018년 청년의회 자료집.

서울특별시(2020). <http://opengov.seoul.go.kr/proceeding/mtgcls/16946>에서 2020.

9. 1. 인출

서울특별시, 청년자치정부 추진위원회(2019). 더 넓은 참여로 가는 안내서. 2019 서울청년정책네트워크 핸드북.

서울특별시의회 제296회 임시회, 서울특별시 청년 기본 조례 일부개정조례안 검토보고서 202

0.9.3. 인출

송수중, 천영민, 변정현, 정연순, 임한려(2019). 청년고용서비스 전달체계 연계 강화를 위한 청년센터 운영사업 성과평가 운영 방안 마련, 고용노동부

안선영, Vuero, H. H., Wyn, J.(2010), 청년기에서 성인기로의 이행과정 연구 I: 총괄보고서, 한국청소년정책연구원.

오선정(2018). EU 청년보장제도의 효과, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2018년 9월호, p p. 49-57, 한국노동연구원 <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=637988&cid=50305&categoryId=50305>(네이버 지식백과, '20.12.19인출)

위키백과 https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9C%A0%EB%9F%BD_%EC%A7%91%ED%96%89%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C('20.12.19 인출)

이병희, 김혜원, 김현중, 김종진(2018). 청년구직촉진수당 개편방향 연구, 한국노동연구원.

이용원, 박주로, 임병훈(2017). 서울특별시 청년공간 조성 및 운영계획: 청년공간 무중력지대를 중심으로, 서울시청년허브.

이철선, 김영란, 변수정, 김난주, 김지경, 최서지, 최혜선, 선보영, 이민경, 김은경(2016). 청년지원정책 해외입법사례 및 한국의 청년 및 청년가구 지원정책 제도화 방안 연구. 한국법제연구원

이태진, 김태완, 정의철, 최은영, 임덕영, 윤여선, 최준영, 우선희(2016). 청년 빈곤 해소를 위한 맞춤형 주거지원 정책방안, 한국보건사회연구원.

이현우, 이지호, 한영빈, 오세제, 서복경, 조은주.(2019). 국내외 청년정책 실태조사 용역 최종

- 보고서, 서울특별시·서강대 현대정치연구소
- 이현주, 유진영(2015). 공공 사회복지 전달체계의 변화와 정책적 함의. 한국보건사회연구원.
- 정준영(2016). 이행하는 청년을 위한 삶의 안전망. 월간 복지동향. 207호. 참여연대 사회복지위원회.
- 정준영(2018). 청년 사회진입지원정책 모델 보고서, 서울시청년활동지원센터.
- 정희윤, 신민철, 하민지, 이규명, 이정화(2015). 서울시 민선자치 20년 회고와 전망, 서울연구원.
- 재정동향(2019.6), I. 국제기구. 한국조세재정연구원 재정지출 분석센터
- 중앙일보, 박원순 “청년 명예부시장 임명...젊은 목소리 들겠다”. (2011.12.7.). <https://news.join.com/article/6845818>
- 코트라kotra 해외시장뉴스(2020.8.27.) “EU, 불가리아에 EU기금 290억 유로 지원 결정”
- 피터 C. 베이커(2020). 코로나 이후의 세계. 코로나는 기회다. 서울: 북저널리즘.
- 힐러리 코텀(2020). 래디컬 헬프. 돌봄과 복지제도의 근본적 전환. 박경현, 이태인 옮김. 서울: 착한 책가게.
- 황정아(2020). 팬데믹 시대의 민주주의와 ‘한국모델’, 창작과 비평. 48(3). 17-35.
- European Commission (2020). Youth Guarantee country by country. Finland
- European Commission (2021a). YouthWiki-Finland-Youth Policy Governance-Funding youth policy. YouthWiki 인터넷 홈페이지 <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/finland/17-funding-youth-policy> 에서 2021.1.25. 인출
- European Commission (2021b). YouthWiki-Finland-Youth Work-General context. YouthWiki 인터넷 홈페이지 <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/chapters/finland/101-general-context> 에서 2021.1.25. 인출
- European Commission (2021c). Ohjaamo: the “one-stop guidance shop”. European Social Fund 인터넷 홈페이지 <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=2859> 에서 2021.1.29. 인출
- <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/101-general-context-finland>

<https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/12-national-youth-law-finland>

<https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/17-funding-youth-policy-finland>

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=2859>

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf ('20.12.19 인출)

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099&langId=en> ('20.12.17 인출)

https://en.wikipedia.org/wiki/European_Regional_Development_Fund

https://en.wikipedia.org/wiki/European_Social_Fund ('20.12.19 인출)

<https://kohtaamo.info/mista-on-kyse->

http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11rl.px/

<https://www.hel.fi/uutiset/en/kaupunginkanslia/ohjaamo-the-one-stop-guidance-shop?pd=v>

<https://www.intory.fi/jarjesto/briefly-in-english/>

<https://www.kela.fi/web/en/child-benefit-amount-and-payment>

<https://www.kela.fi/web/en/financial-aid-for-students-study-grant>

<https://www.kela.fi/web/en/labour-market-subsidy>

<https://www.kela.fi/web/en/maternity-grant>

<https://www.kela.fi/web/en/paternity-allowance>

<https://www.kela.fi/web/en/student-loan-amount-and-payment>

<https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/49fa467ff6fa4286880da82917de9875> ('20.12.21 인출)

<https://ko.wikipedia.org> ('20.12.21 인출)

<https://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/list/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=184065> ('20.12.21 인출)

https://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn_2018-11-16_tie_001_en.html 에서 2020.10.23. 인출

<https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/nuoret/nuorisotakuu/index.html>

- <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=637965&cid=50305&categoryId=50305>
(‘20.12.19 인출)
- <https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/jiritsu-shien/> (2020년 9월 23일 검색)
- <https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/singi/kowakasienkyougikai/index.html>(2020년 9월 23일 검색)
- <https://www.wakanavi-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/korean/>(2020년 9월 23일 검색)
- <https://www8.cao.go.jp/youth/model/index.html> (2020년 9월 23일 검색)
- https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/s_gaiyo.pdf (2020년 9월 23일 검색)
- Into (2020). Into - Association for Outreach Youth Work and Workshop Activities. Into 인터넷 홈페이지 <https://www.intory.fi/jarjesto/briefly-in-english/> 에서 2020.10.11. 인출
- Jean-Marc Seijo-Lopez, BILAN D’ACTIVITÉ des missions locales 2017, délégué ministériel aux missions locales, 2017.
- Jérôme Gautié, Rapport final d’évaluation de la Garantie Jeunes, Comité scientifique en charge de l’évaluation de la Garantie Jeunes, 2018.
- Jérôme Gautié, Rapport intermédiaire, Comité scientifique en charge de l’évaluation de la Garantie Jeunes, 2016.
- Kela (2020a). Labour market subsidy. Kela 인터넷 홈페이지 <https://www.kela.fi/web/en/labour-market-subsidy> 에서 2020.10.11. 인출
- Kela (2020b). Pocket Statistics 2020
- Kela (2020c). Maternity grant. Kela 인터넷 홈페이지 <https://www.kela.fi/web/en/maternity-grant> 에서 2020.10.11. 인출
- Kela (2020d). Amount and payment of the child benefit. Kela 인터넷 홈페이지 <https://www.kela.fi/web/en/child-benefit-amount-and-payment> 에서 2020.10.11. 인출
- Kela (2020e). Maternity allowance. Kela 인터넷 홈페이지 <https://www.kela.fi/web/en/maternity-allowance> 에서 2020.10.11. 인출
- Kela (2020f). Paternity allowance. Kela 인터넷 홈페이지 <https://www.kela.fi/web/en/>

- paternity-allowance 에서 2020.10.11. 인출
- Kela (2020g). Study grant. Kela 인터넷 홈페이지 <https://www.kela.fi/web/en/financial-aid-for-students-study-grant> 에서 2020.10.11. 인출
- Kela (2020h). Amount of the student loan. Kela 인터넷 홈페이지 <https://www.kela.fi/web/en/student-loan-amount-and-payment> 에서 2020.10.11. 인출
- Kohtaamo (2020a). The Kohtaamo project. Kohtaamo 인터넷 홈페이지 <https://kohtaamo.info/mista-on-kyse-> 에서 2020.10.8. 인출
- Kohtaamo (2020b). Ohjaamojen tilastot vuodelta 2019
- Lapsi- ja nuorisopoliittinen ministeriöryhmä(2020). The National Youth Work and Youth Policy Programme 2020-2023. Aiming to ensure a meaningful life and participation in society for all young people. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Määttä, M.(2020) Ohjaamojen tilastot vuodelta 2019. Kohtaamo 인터넷 홈페이지 <https://kohtaamo.info/documents/21827/32792/Ohjaamotilastot+2019/2f30e7fc-6e39-4688-9f0b-964655679da9#:~:text=Vuonna%202019%20alle%2030%2Dvuotiaat,1000%20palvelunk%C3%A4ytt%C3%B6tapahumaa%20oli%20Ohjaamolla.>에서 2020.10.15. 인출
- Ohjaamojen tilastot vuodelta 2019
- Statistics Finland(2019). Statistical Yearbook of Finland 2019.
- Statistics Finland(2020). Number of young people in danger of diminishing considerably due to the decrease in birth rate. Statistics Finland 인터넷 홈페이지 https://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn_2018-11-16_tie_001_en.html 에서 2020.10.23. 인출
- Statistics Finland(2020b). Language according to age and sex by region, 1990-2019. Statistics Finland 인터넷 홈페이지 https://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn_2018-11-16_tie_001_en.html 에서 2020.10.23. 인출
- TE-palvelut(2020). The Yough Guarantee. TE-palvelut 인터넷 홈페이지 http://www.te-palvelut.fi/te/en/jobseekers/young_people/youth_guarantee/index.html 에서 2020.10.13. 인출

The National youth work and youth policy programme 2020-2023. Aiming to ensure a meaningful life and social inclusion for all young people

Virginie HASSAN(2018). Annexe 6 : Principales évolutions de la Garantie jeunes, SD -PAE, MAJE,

Wrede-Jantti, M.(2016) Mental health among youth in Finland: Who is responsible? What is being done?. Nordic Centre for Welfare and Social Issues.

関係府省会議決定.(2019). 就職氷河期世代支援に関する行動計画2019. <https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000579753.pdf> 에서 2020. 1. 26. 인출.

関係府省会議決定.(2020). 就職氷河期世代支援に関する行動計画2020. https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shushoku_hyogaki_shien/keikaku2020/pdf/201225honbun.pdf. 에서 2020. 1. 26. 인출.

宮本みち子.(2004). 『ポスト 青年期と親子戦略』. 勁草書房.

宮本みち子.(2009). 「若者の貧困を見る視点」『貧困研究』 2: 59-71.

宮本みち子.(2012). 「成人期への移行モデルの転換と若者政策」. 人口問題研究 68-1: 32-53.

厚生労働省.(2010. 4. 1.). 子ども・若者育成支援推進法について. https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/s_gaiyo.pdf. 에서 2020. 9. 15. 인출.

厚生労働省.(2019). 『平成30年版厚生労働白書』 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/ko usei/18/dl/all.pdf>. p. 93. 에서 2020. 1. 27. 인출.

厚生労働省.(n.d.a)引きこもり支援推進事業, https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/hikikomori/index.htm 에서 2021. 1. 26. 인출

厚生労働省, (n.d.b)引きこもり支援推進事業, https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/hikikomori/index.htm 에서 2021. 1. 26. 인출.

厚生労働省,(n.d.c.). 就職氷河期世代活躍支援プラン特設サイト https://www.mhlw.go.jp/shushoku_hyogaki_shien/ 에서 2020. 01. 27. 인출.

国立社会保障人口問題研究所. (2001). 『世帯内単身者に関する実態調査』

三宅由子, 立森久照, 竹島正, 川上憲人. (2004). 地域疫学調査による「ひきこもり」の実態調査(平

- 成16年度厚生労働科学研究費補助金心の健康科学研究事業) https://www.ncnp.go.jp/nimh/keikakuold/old/archive/report/pdf/epi_14-3.pdf.에서 2020. 9. 15. 인출.
- 子ども・若者育成支援推進本部決定. (2016.2. 9.). 子供・若者育成支援推進大綱. <https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/taikou.pdf> 에서 2020. 9. 15. 인출.
- 神原文子.(2001). 「＜教育する家族＞の家族問題」『家族社会学研究』12(2). pp.197-207.
- 人材開発統括官, 2019, 令和2年度概算要求の概要について
- せたがや若者サポートステーション, n.d. せたがやサポステについて. <https://www.setagaya-saposute.com/cont1/main.html> 에서 2021. 1. 27. 인출.
- 多摩若者サポートステーション, n.d. 合宿型集中訓練プログラム <https://www.tamayss.jp/合宿型集中訓練>. 에서 2021. 1. 27 인출.
- 大阪府地域若者サポートステーション, (n. d.). ご利用の流れ. <https://osapo.jp/about> 에서 2021. 1. 27 인출.
- 大石亜希子.(2004). 「若年就業と親との同別居」. 『人口問題研究』 60(2): 19-31.
- 大村敦志.(2007). 「民法4条をめぐる立法論的覚書—『年少者法（こども・わかもの法）』への第一歩」『法曹時報』59(9): 1-15 .
- 都民安全推進本部.(2020). 東京都子供・若者計画（第2期）の概要. <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2020/04/30/documents/05.pdf>. 에서 2020. 9. 15. 인출.
- 東京都.(2019). 「子供・若者支援協議会設置要綱」. https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/singi/kowakasienkyougikai/01_2kowakakyougikaiyoukouu.pdf 에서 2020. 9. 15. 인출.
- 東京都ひきこもりサポートネット,(2020), ひきこもりの悩みを抱えるご家族の方へ. <https://hikikomori-tokyo.jp/material/pdf/leaflet.pdf>.에서 2021. 1. 26. 인출.
- 東京都子供・若者支援協議会.(2018). 「資料7 調布市における若者支援」東京都子供・若者支援協議会議事録 (H30.2.16). <https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/singi/kowakasienkyougikai/koukai1/shiryoku7.pdf>.에서 2020. 9. 15. 인출.
- 東京都子供・若者支援協議会.(2018). 若ナビα相談実績. <https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/singi/kowakasienkyougikai/H30/renrakubukai/wakanavi.pdf> 에서 2020. 9.15. 인출.

- 東京都都民安全推進本部.(n.d.). 若年支援. <https://www.tomin-anzen.metro.tokyo.lg.jp/jakunenshien/> 에서 2020. 9.15. 인출.
- 内閣府.(2020). 『令和2年版子供・若者白書』 https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r02honpen/pdf_index.html.에서 2020. 9. 15. 인출.
- 内閣府.(2020. 3. 31). 子ども・若者支援地域協議会. <https://www8.cao.go.jp/youth/model/index.html> 에서 2020. 9. 15. 인출.
- 日本法律索引.(n.d.). <https://hourei.ndl.go.jp>. 에서 2020. 9. 23. 인출.
- 飯島裕子・佐野未来 編.(2010). 『若者ホームレス白書：当事者の証言から見えてきた問題と解決のための支援方策』特定非営利活動法人ビッグイシュー基金.
- 堀 有喜衣.(2019), 就職氷河期世代」の全体像を把握する, 就職氷河期世代支援の推進に向けた全国プラットフォーム会議資料. http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shushoku_hyogaki_shien/suishin_platform/dai1/siryoku8.pdf. 에서 2021. 1. 26. 인출
- 野原永子(2016). 東京都におけるひきこもり等の若者支援施策, 文部科学省フリースクール等に関する検討会議資料. https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/107/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/05/17/1368454_01.pdf.에서 2020. 1. 26. 인출.