

청년정책 전달체계 및 참여 거버넌스의 현황과 과제

A Study on Youth Policy Delivery System and Participatory Governance

김기헌 | 한국청소년정책연구원 선임연구위원

이 글에서는 청년정책 전달체계와 더불어 참여 거버넌스를 분석하였다. 중앙행정기관의 청년정책 전달체계는 개별적으로 정책 서비스 지원이 이루어지면서 종합적이고 체계적인 접근이 이루어지지 못하고 있으며, 지자체에서는 광역과 기초지자체 간의 연계가 잘되지 않는 것으로 나타났다. 중앙행정기관의 참여 거버넌스는 부처 및 지자체 협의체를 비롯해 청년 참여 기구를 갖추기 시작하는 단계에 그치고 있으며, 지자체에서는 청년센터 운영 과정에서 민관 협력과 관련하여 다양한 문제가 발생하고 있는 것으로 나타났다.

이 글에서는 중앙정부 차원에서 관문(gateway) 역할을 담당하는 전달체계를 갖추고 참여 거버넌스를 강화할 필요가 있음을 제안하였다. 지자체 차원에서는 청년센터의 기능과 역할을 명확히 하고 센터 운영위원회에 청년들이 실질적으로 참여하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있음을 제안하였다.

1. 들어가며¹⁾

정책 추진체계는 정책을 기획하고 추진한 후 평가 및 피드백을 하는 경우와 정책을 정책 대상자에게 전달하는 경우를 포괄한다. 정책 추진체계는 정책 전달체계로도 불리는데, 후자에 초점

을 맞추어 한정적인 개념으로 사용하기도 한다. 전자와 후자를 포괄하여 정책 전달체계를 정의할 때 전자는 행정체계, 후자는 집행체계로 다루어지기도 한다(배정희, 2022, p. 4). 행정, 집행과 같이 기능 중심으로 전달체계를 구분하기보다 운영 주체에 따라 공공 및 민간 전달체계로 구분하기도 한다.

1) 이 글의 초고는 경제·인문사회연구회의 청년정책연구단에서 개최한 기획 세미나(청년정책 전달체계-현황과 과제, 2022. 1. 11.)에서 발표된 바 있다.

원종학(2016, p. 41)은 전달체계의 유형을 중앙 정부가 직접 수혜자에게 전달하는 경우와 지방자치단체, 공공기관 혹은 민간기관을 거쳐 수혜자에게 전달하는 경우, 실제 집행 단계에서 다시 위탁 기관에 위임하는 경우 등을 포함하여 7가지 유형을 제시한 바 있다. 최근 온라인 플랫폼을 통해 정책을 전달하는 방식이 확대되면서 온라인과 오프라인 전달체계로 구분하기도 한다(정동열, 윤동열, 김태환, 오춘식, 2020, p. 16).

이 글에서는 정책 전달체계가 행정체계에서 출발해 집행체계로 이어지는 과정 전반을 살펴보고자 한다. 특히 청년정책 전달체계와 함께 참여 거버넌스를 살펴보았다. 청년정책 전달체계는 중앙 단위에서 지역으로 이어지고, 지역 단위는 광역과 기초로 이어지는 정책의 수직적 전달 경로에 초점을 맞춘 것이다. 반면, 참여 거버넌스는 청년 당사자인 청년의 참여와 공공과 공공 간, 공공과 민간 간 협력에 초점을 맞춘 것이다. 이는 정책 대상자인 청년을 단순히 정책의 수혜자로 보는 것이 아니라 정책 수립의 주체로 보고 민관 협력을 통한 정책 시너지 효과를 높이는 것이 필요하다는 측면에서 중요하다고 할 수 있다.

이 글에서는 제1차 청년정책 기본계획이 수립된 이후 각 중앙행정기관(관계부처 합동, 2021a)과 광역지자체(관계부처 합동, 2021b)에서 제출한 시행 계획을 중심으로 분석하였다. 다른 기본계획에서는 주로 정책 추진 기반을 분리해 제시한 것과 달리, 청년정책 기본계획에서는 청년정책 전달체계를 포괄한 정책 추진 기반에 관한 사

항을 정책 영역 중 하나인 참여·권리 분야에서 다루고 있다(관계부처 합동, 2020). 1차 청년정책 기본계획에서는 전달체계를 오프라인과 온라인으로 구분하고 중앙행정기관과 지자체를 포괄하는 통합 플랫폼(오프라인은 ‘청년마당’, 온라인은 ‘청년하나로’) 구축을 핵심 과제로 제시하고 있다. 이와 관련해 이 글에서는 오프라인뿐만 아니라 온라인 전달체계도 살펴보고자 한다. 온라인 전달체계를 별도로 다룬 이유는 정책 대상인 청년은 온라인 접근성이 매우 높아 접근성 면에서 장점이 있고 청년 분야에서 온라인 플랫폼이 상대적으로 활성화되어 있기 때문이다.

2. 청년정책 전달체계의 현황과 문제점

가. 중앙행정기관 청년정책 전달체계의 현황과 문제점

여기에서는 중앙행정기관별 청년정책 전달체계에 대해 총괄·조정 기구에서 출발해 행정부서와 중간지원조직을 의미하는 행정체계와 집행체계로 나누어 살펴보고자 한다. 중간지원조직은 사업이 전국적으로 이루어지고 많은 인력과 예산이 투입되어 중앙행정기관에서 직접 모든 업무를 수행하기 어려울 때 이를 지원하기 위한 해당 중앙행정기관 산하 조직을 의미한다. 중간지원조직은 행정 지원 외에 집행 역할도 담당한다는 점에서 집행체계에도 속할 수 있다는 점에서 중간자적인 성격을 띠기도 한다.

먼저, 청년정책 총괄·조정 기구를 살펴보면,

청년정책조정위원회는 「청년기본법」에 따라 전체 부처 및 지자체를 포괄하여 심의, 조정 역할을 수행하는 기구로 2020년 9월에 구성되었다. 청년정책조정위원회가 구성되기 이전의 청년정책 총괄·조정 기구로는 청년고용촉진특별위원회가 유일했다. 이 위원회는 2004년 청년실업해소특별위원회에 이어 2009년 관련 법률개정에 따라 구성되어 현재에 이른다. 이 위원회는 법적 기구로 정책 영역이 청년 일자리에 국한되어 있으며, 범부처 차원에서 추진하는 청년 일자리 정책을 총괄하고 조정하는 역할을 담당하였다. 한편, 다른 중앙행정기관은 범부처 차원이나 지자체를 포괄하여 정책을 총괄·조정하는 기구를 갖추고 있지 않다. 다만, 부처 내에서 이루어지는 청년정책 사업을 논의하는 협의체나 태스크포스(TF) 등을 구성하여 운영 중이다(관계부처 합동, 2021a).

제1차 청년정책 기본계획에 대한 시행 계획을 제출한 30개 중앙행정기관 중에서 청년정책을 전담하는 행정부서를 두고 있는 곳은 2021년 12월 기준으로 총 6개 기관이다. 국무조정실의 청년정책추진단은 2021년에 행정부서로 재편되어 청년정책조정실로 확대, 개편되었다. 고용노동부에서는 청년 전담 부서로 참여정부 시기에 청년고용팀을 신설하였는데, 이는 이명박 정부 시기에 청년고용대책과로 승격되었고 박근혜 정부 시기에 정책관(청년여성정책관)으로 확대된 후 현재(청년고용정책관)에 이른다(노동부, 2006; 고용노동부, 2011, 2016, 2021). 배치된 공무원 정원을 보면, 국무조정실(31명)보다 고용노동부

(34명)가 더 많은데, 이는 오랫동안 청년정책이 일자리 중심으로 이루어진 결과를 반영한 것이라 할 수 있다.

중간지원조직과 관련하여 청년정책만을 전담하는 기관은 아직까지 없는 상황이며 기존에 마련되어 있는 다른 중간지원조직에서 청년정책 사업을 추진하고 있다. 중간지원조직이 명확히 마련되고 있지 않은 것은 대상이 아닌 기능 중심으로 정책이 추진되어 왔기 때문으로 보인다. 청년정책을 총괄하고 조정하는 국무조정실에도 아직까지 중간지원조직이 없는데, 이는 「청년기본법」에 별도의 중간지원조직을 둘 수 있는 규정이 마련되어 있지 않은 것이 영향을 미친 것으로 보인다. 현재 「청년기본법」에서는 공공이나 민간 연구기관을 청년정책 분석·평가기관으로 지정하는 조항(제9조)과 연구시설을 조성하는 조항(제12조)만을 담고 있다.

청년정책을 별도로 전달하는 집행체계로는 교육부의 취업지원센터와 행정안전부의 청년활력센터, 청년거점공간 등이 있다. 농림축산식품부에 설치된 스마트팜 청년창업보육센터와 중소벤처기업부의 청년창업센터 등도 청년만을 대상으로 하고 있다. 가장 오래전에 구축된 청년정책 집행체계로는 고용노동부의 대학일자리센터(+)가 있다. 이러한 청년 전담 전달체계는 158개 기관에 이르는데, 대학일자리센터(+)가 100개로 대부분을 차지한다. 이 외에 집행체계들은 청년만을 위해 별도로 구축되었다기보다 기존의 전달체계를 활용하는 형태를 취하고 있다. 대학, 기업,

표 1. 중앙행정기관의 청년정책 전달체계 현황(2021년)

총괄·조정 기구	행정체계			집행체계
	중앙행정기관	행정부서	중간지원조직	
청년정책 조정위	국무조정실	청년정책조정실 (2관 4과 2팀)	-	-
-	기획재정부	청년정책과	-	-
-	교육부	-	중앙취업지원센터/(한국장학재단)/ (한국사학진흥재단)	취업지원센터/(교육지원청)/(대학/직업 계고)/(대학인권센터)/(창업교육센터)
-	과학기술정보 통신부	-	(한국인터넷진흥원)/(한국정보화진흥원) /(한국장학재단)	(대학)/(지자체)
-	외교부	-	(재외동포재단)/(한국국제교류재단)	(대학)/(지자체)
-	통일부	-	(북한이탈주민지원재단)	(통일+센터)
-	법무부	-	-	-
-	국방부	-	(중소벤처기업진흥공단)	(군대)
-	행정안전부	-	(한국정보화진흥원)/ (한국지능정보사회진흥원)	청년활력센터/청년거점공간/ (지자체)
-	문화체육관광부	-	(한국콘텐츠진흥원)/(한국장학재단)	(대학)
-	농림축산식품부	-	-	스마트팜 청년창업보육센터
-	보건복지부	-	(한국자활복지개발원)/ (한국사회보장정보원)	(지역자활센터)/(정신건강복지)/ (자살예방센터)
청년고용촉진 특별위	고용노동부	청년고용정책관 (3과 2TF)	(지방노동관서)/(한국고용정보원)/ (한국산업인력공단)/(노동위원회)	온라인청년센터/대학일자리센터(+/ 지자체 청년센터)/(고용복지+센터) (직장내 괴롭힘상담센터)/(청소년근 로권익센터)/(대학)/(민간기업)/ (훈련기관)
-	여성가족부	-	-	(여성새로일하기센터)/(건강가정지 원센터)/(청소년근로보호센터)
-	국토교통부	청년정책과	(한국토지주택공사)/(한국주택금융공사)	(대학)/(민간기업)/(은행)
-	해양수산부	-	(한국수산자원공단)/(해양수산과학기술 진흥원)	(대학)/(민간기관)
-	중소벤처기업부	청년정책과	(중소벤처기업진흥공단)	청년창업센터/(기업인력애로센터) (창업보육센터)
-	국가보훈처	-	-	(제대군인지원센터)
-	병무청	-	-	병역진로설계지원센터
-	금융위원회	청년정책과	(신용보증기금)/(서민금융진흥원)	(은행)

주: 중앙행정기관(30개) 중 별도의 추진체계가 없는 경우는 제외하였음. 괄호 표기는 청년 전달·소속 기관이 아닌 경우임.
 자료: 관계부처 합동. (2021a). 제1차 청년정책 시행계획(‘21-’25) 2021년 시행계획(중앙행정기관).

은행 등 보편적인 기관을 제외하고 청년을 일부라도 지원하는 기관이나 시설을 모두 합하면 2021년 현재 1,891개에 이른다.

이처럼 많은 기관과 조직, 단체 및 시설에서 청년정책이 이루어지고 있기 때문에 이를 종합적으로 다루는 허브 기관이 필요해 보인다. 예를 들

어 다른 대상 정책의 경우 유사한 범부처 사업 추진 형태를 취하고 있으나 아동은 아동권리보장원, 청소년은 한국청소년활동진흥원과 한국청소년상담복지개발원 등을 통해 정책을 전달하는 체계를 갖추고 있다.

마지막으로 온라인 플랫폼을 살펴보면, 고용

표 2. 중앙행정기관의 청년정책 전달 온라인 플랫폼(2022년)

중앙행정기관	온라인 플랫폼	제공 콘텐츠 및 서비스
국무조정실	청년포털(2030.go.kr)	· 청년정책 정보(검색), 청년 의견 수렴(청년 참여 거버넌스, 청년신문고), 위원회 및 기관 소개(청년정책조정위, 청년정책조정실)
교육부	고졸만 잡(portal.kosaf.go.kr)	· 고졸 취업 정보(고졸 지원 정책 정보, 채용 정보, 현장 실습 정보), 기업 지원 정보(기업 지원 정책, 직업계고 정보), 사업 안내 및 지원금 신청(현장 실습에 대한 지원금, 중소기업 취업 연계 장려금 등)
고용노동부	온라인청년센터 (www.youthcenter.go.kr)	· 청년정책 정보(검색), 청년 상담(온라인), 기업 연계 사업 안내(청년 고용 응원 프로젝트), 청년 소식(검색)
병무청	병역진로설계지원센터 (www.mma.go.kr/byjr/01/index.do)	· 사업 소개(병역진로설계사업), 군 생활 및 지원 정보, 센터 소개

자료: 국무조정실 청년포털 홈페이지, 2030.go.kr; 교육부 중앙취업지원센터 고졸만 잡 홈페이지, portal.kosaf.go.kr; 고용노동부 온라인 청년센터 홈페이지, www.youthcenter.go.kr; 병무청 병역진로설계지원센터 홈페이지, www.mma.go.kr/byjr/01/index.do에서 2022. 2. 19. 인출.

노동부에서 2018년 시범 운영을 시작으로 청년 구직활동지원금을 온라인으로 신청할 수 있는 창구로 운영하는 온라인청년센터가 대표적이다. 2021년 현재는 국민취업지원제도 시행에 따라 온라인청년센터가 청년고용활동지원금의 온라인 창구의 역할을 하고 있지는 않지만 고용노동부뿐만 아니라 범 부처와 지자체 청년정책 사업을 모두 포괄하는 청년정책 검색 기능을 강화하였고 온라인에서 이루어지는 청년 사이버상담을 확대하였다.

청년정책 총괄 및 조정 역할을 맡고 있는 청년정책조정위원회와 국무조정실에서는 기존 청년정책추진단과 청년정책조정위원회 홈페이지를 청년포털로 개편하고 청년정책 정보 검색과 청년 의견 수렴 창구 기능을 보강하였다.

이러한 진전에도 불구하고 온라인 전달체계는 청년정책 기본계획에서 제시하였던 통합 플랫폼인 ‘청년하나로’의 형태가 온전히 실현되었다고 보기 어렵다. 온라인 플랫폼의 강점은 정책 사업에 대한 모집과 신청, 관리가 이루어질 때 나타나

는데 현재 온라인청년센터나 청년포털은 각 중앙행정기관과 지자체의 청년정책 사업 정보 연계 및 검색을 제공하는 데 그치고 있기 때문이다. 동시에 국무조정실의 청년포털 홈페이지는 청년정책조정위와 청년정책조정실 소개 중심으로 홈페이지가 구성되어 있어 청년들이 관심을 갖는 내용 중심으로 재편이 필요한 상태이다. 향후 온라인 플랫폼은 통합성과 접근성이 중요하므로 개별 부처나 개별 사업별로 구축되기보다는 하나의 플랫폼을 통해 전달하는 것이 효율적·효과적이기 때문에 부처 간 협의를 통해 통합 플랫폼을 구축할 필요가 있다.

나. 지자체 청년정책 전달체계의 현황과 문제점

여기에서는 지자체의 청년정책 전달체계를 살펴보고자 한다. 각 광역지자체에서는 2015년부터 청년기본조례를 제정하기 시작하였고 2021년 12월 현재 모든 곳에서 총괄·조정 기구를 두고 있다. 광역지자체의 총괄·조정 기구는 2020

년 「청년기본법」 제정에 따라 조례 개정을 통해 단순 자문기구가 아닌 심의와 조정 기능을 갖춘 기구로서의 위상을 갖추었다. 다만, 기초지자체로 내려가면 아직까지 청년기본조례가 제정되지 않았거나 총괄·조정 기구를 설치하지 않은 곳이 존재한다.

청년정책 행정부서를 보면, 모든 광역지자체 차원에서 별도의 전담 부서가 마련되었다. 다만, 전담 부서의 단위나 인력 면에서 큰 차이가 있는데, 인구 규모를 고려하더라도 울산이나 강원은

팀 수준의 조직 운영으로 조직 확대가 필요해 보인다. 몇몇 광역시도는 정책 영역을 매우 포괄적으로 다루고 있는데, 광주나 제주를 제외하고 인재정책 업무를 청년 전담 부서가 다루고 있으며 전북과 전남은 청년 전담 부서에 인구정책 업무를 배치해 운영 중이다.

광역지자체에서는 경북을 제외하고 2021년 들어 청년정책 전담 중간지원조직에 대한 법적 근거를 청년기본조례 개정을 통해 마련하였다. 다만, 조례 개정 후 중간지원조직을 아직 준비 중

표 3. 지자체의 청년정책 전달체계 현황(2021년 8월)

(단위: 개소)

구분	총괄·조정 기구	행정체계			집행체계(센터, 공간)	
		행정부서	중간지원조직		광역	기초
			기관	조례 규정		
서울	청년정책조정위	미래청년기획단(2반 8팀)	청년허브 청년활동지원센터	○	10	25
부산	청년정책조정위	청년산학창업국(1과/4과)	하고재비청년센터	○	7	15
대구	청년정책조정위	청년정책과	청년센터	○	3	1
인천	청년정책위	청년정책과	유유기지	○	1	4
광주	청년정책위	청년정책관(4팀 1단)	청년센터	○	3	6
대전	청년정책조정위	청년가족국(1과/3과)	청년내일센터	○	4	3
울산	청년정책조정위	(청년정책담당)	청년센터 청년공공	○	2	2
세종	청년정책조정위	청년정책담당관(4담당)	청년센터 세청나래	○	1	-
경기	청년정책조정위	청년복지정책과	경기일자리재단 경기복지재단	○	-	32
강원	청년정책조정위	청년어르신일자리과(1팀/2팀)	-	○	-	4
충북	청년정책조정위	청년정책담당관(5팀)	청년희망센터	○	1	1
충남	청년정책조정위	청년정책과	-	○	-	6
전북	청년정책위	대도약청년과	전북청년허브센터	○	1	12
전남	청년정책조정위	인구청년정책관(1팀/4팀)	-	○	-	11
경북	청년정책조정위	청년정책관(3팀)	-	×	-	17
경남	청년정책조정위	청년정책추진단(3담당)	청년은나	○	2	6
제주	청년정책조정위	청년정책담당관(4팀)	제주청년센터	○	5	-
총계	-	-	-	-	40	145

주: 2021년 12월 기준으로 바뀐 곳은 변경함. 행정부서에 청년 외에 다른 업무를 함께 수행할 경우 전체 구성 중 해당 업무 수행 조직을 표기(1팀/2팀은 전체 2팀 중 1개 팀에
서 담당)하였고 과 이상 명칭이 없고 팀이나 담당관 있는 경우에는 괄호 표기를 함. 조례 규정은 청년기본조례에 중간지원조직 설치 근거가 있는지 여부를 표기함.

자료: 1) 관계부처 합동, (2021b), 제1차 청년정책 시행계획('21-'25) 2021년 시행계획(지자체).

2) 국무조정실, (2021), 지자체 청년정책 통계자료집.

3) 김기현, 유민상, (2020), 정부 및 지자체 청년 정책참여 현황과 과제, 블루노트 이슈&정책 통권 제129호, p. 7. <표 6>.

인 곳은 충남을 비롯하여 전남, 경북, 강원 등 4 곳에 이른다. 동시에 광역에서 기초지자체로 이어지는 명실상부한 중간지원조직의 역할을 수행하는 곳은 많지 않다. 대부분 광역지자체의 중간지원조직들은 행정체계로서의 중간지원조직과 집행체계로서의 센터 역할을 동시에 수행 중이

다. 이러한 상황에서 벗어나 있는 곳은 서울시로 별도의 중간지원조직인 청년허브가 있고 서울시 청년활동지원센터와 자치구 청년센터가 설치되어 운영 중이며, 오랑이라는 전달체계 시스템이 도입되었다(정세정 외, 2020, p. 24). 서울시청년활동지원센터는 청년활동 지원 사업을 직접 수

표 4. 지자체 청년 온라인 플랫폼 현황(2022년)

구분	청년 온라인 포털	제공 콘텐츠 및 서비스
서울	서울시 청년포털 (youth.seoul.go.kr)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(청년 일자리 100개의 꿈, 희망 두배 청년통장 등), 청년 공간 이용 및 대관 신청, 미래청년기획단 소개
부산	부산시 청년연대 (www.busan.go.kr/young/index)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(청년 행복박스, 청년 디딤돌 카드 등), 청년 공간 이용 및 대관 신청
대구	청년희망공동체 대구 (www.daegu.go.kr/YouthPolicy/index.do)	· 대구 청년보장제 소개 및 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(대구 청년수당, 청년 유입 지원 등), 청년 공간 이용 및 대관 신청
인천	인천 청년정책 (in2youth.kr)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내, 자료실(정책 자료, 보도 자료, 청년단체)
광주	광주 청년정책 (www.gwangju.go.kr/youth)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내(일경험드림+, 주거급여 등), 온라인 정책 제안, 청년 공간 이용 및 대관 신청
대전	대전청년내일센터 (daejeonyouth.co.kr)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(청년취업희망카드 등), 온라인 상담, 온라인 정책 제안, 청년 공간 이용 및 대관 신청
울산	울산 청년정책 플랫폼 U-page (www.ulsan.go.kr/s/ulsanyouth)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(울산형 청년수당 등), 온라인 정책 제안, 청년 공간 이용 및 대관 신청, 청년센터 소개
세종	세종 청년플랫폼 (www.sjnarae.or.kr)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내(청년창업 챌린지랩 등), 청년 공간 이용 및 대관 신청, 센터 소개
경기	경기 청년포털 (youth.gg.go.kr/gg/index.do)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(청년 기본소득 등), 온라인 상담, 온라인 정책 제안, 청년 공간 검색
강원	-	-
충북	충북 청년포털 (www.chungbuk.go.kr/young/index.do)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내(사람책 대여 프로그램 등), 온라인 정책 제안, 청년공간 검색
충남	다이나믹 충남청년(youth.chungnam.go.kr)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(충남형 일자리 소통 공간 등), 자료실
전북	전북청년허브센터(www.jb2030.or.kr)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(청년포럼단 등), 자료실
전남	전남청년정책 (www.jeonnam.go.kr/contentsView.do?menuId=brand0401000000)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내(청년 마을로 프로젝트 등), 온라인 정책 제안, 청년 공간 검색
경북	-	-
경남	청년 청년정보플랫폼 (gyeongnam.go.kr/youth)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(청년 드림카드 등), 청년 공간 이용 및 대관 신청, 센터 소개
제주	제주청년센터(jejuyouth.com)	· 청년정책 정보(검색), 분야별 청년정책 사업 안내 및 신청(제주청년학교 등), 청년 공간 이용 및 대관 신청, 센터 소개

자료: 지자체 각 청년 온라인 플랫폼 홈페이지에서 2022. 2. 19. 인출. 제129호. p. 7. <표 6>

행해 왔으나 중간지원조직의 성격도 있어 중간지원조직으로도 표시하였다.

집행체계인 지자체 청년센터는 2021년 8월 현재 185개에 이른다. 이 중에서 광역과 기초 간에 전달체계로 연계되어 있는 곳은 서울 정도이며 나머지는 광역과 기초가 별도로 구축해 운영해 오고 있다. 중앙에서 광역에 이어 기초로 이어지는 전달체계 형태를 갖출 필요가 있어 보인다. 김기현(2022)의 분석에 따르면, 중앙부처인 고용노동부의 청년정책 사업인 청년 도전 지원 사업에 참여한 14개 지자체 청년센터 중 전달체계의 핵심적인 역할이라고 할 수 있는 정책 사업에 대한 신청이나 관리, 모니터링 업무를 맡고 있는 곳은 거의 없었다. 한편, 지자체 청년센터 중에서 청년 공간 제공만을 하는 곳도 많아 전달체계로서의 위상을 갖춘 곳은 훨씬 더 적을 것으로 예상된다.

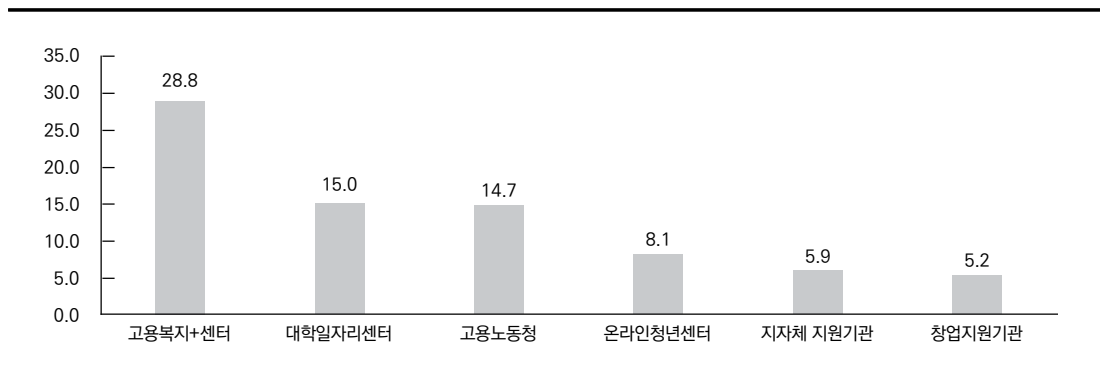
2021년 8월 현재 지자체 청년센터 중 민간 위

탁 비율은 61.6%로 나타났고 센터 직원의 정규직 비율은 53.7%에 그쳤다(국무조정실, 2021, p. 35). 센터 운영에서 민간 위탁 방식은 일종의 민관 협력 형태로 바람직한 측면이 있으나 주로 갑을 관계로 이루어져 하청 구조와 비슷한 역할을 민간이 수행하는 경우가 많아 개선이 필요해 보인다. 1년 미만 단기 계약 형태로 인력 운영이 이루어지는 곳에서는 센터 직원의 고용 불안정성이나 열악한 처우 문제가 발생하고 있다.

마지막으로 온라인 플랫폼 현황을 살펴보면, 2022년 2월 현재 강원과 경북을 제외하고 광역시에 청년 온라인 플랫폼이 구축되어 있다. 대체로 청년정책 정보에 대한 검색과 청년 공간 이용 및 대관, 관련 기관 소개 등은 모든 광역시에서 공통적으로 제공되고 있다. 온라인 플랫폼에서 제공하는 정책 사업 중 사업 신청과 관리가 온라인상에서 직접 이루어지지 않고 링크 형태로 해당 사업 안내 사이트를 연결하거나 서비스 기관

그림 1. 청년정책 전달체계 이용 경험 비교(2019년)

(단위: %)



주: 2019년 12월 만 19~34세 2,360명을 대상으로 온라인 설문조사를 실시한 결과임.
 자료: 변금선, 김기현, 하형석, 이용해. (2019). 청년정책 체계성 강화 방안연구. 국무조정실. p. 124.

에 방문을 해야 신청이 가능한 곳이 많았다.

직접적인 전달체계인 집행체계는 정책 당사자인 청년과 연계되는 지점으로 인지율이나 수혜율과 같은 정책 체감도가 매우 중요하다고 볼 수 있다. 2019년 조사 결과에 따르면, 대학일자리센터(+의 이용 경험 비율이 15.0%로 나타났고 지자체 지원 기관은 5.9%에 그쳤다(변금선, 김기현, 하형석, 이용해, 2019, p. 124).

2020년 9월 온라인 청년센터를 방문한 1만 179명을 대상으로 조사한 결과에서도 중앙부처의 모든 청년 관련 전달체계를 방문한 경험이 있는 청년은 34.3%였고 민간단체를 포함하여 지자체 청년 전달체계를 방문한 경험이 있는 청년은 8.7%에 그쳤다(정동열, 윤동열, 김태환, 오춘식, 2020, p. 206).

3. 청년정책 참여 거버넌스의 현황과 문제점

가. 중앙행정기관 참여 거버넌스의 현황과 문제점

중앙행정기관의 참여 거버넌스는 청년정책 총괄·조정 기구에서 청년정책 사무국 역할을 수행하는 국무조정실부터 확인해 볼 수 있다. 청년정책조정위원회는 본위원회와 실무위원회, 전문위원회에 걸쳐 민간 위원 중 상당수가 당사자인 청년들로 이루어져 있다. 이와 함께 청년들의 목소리를 듣고 정책을 제안 받는 다양한 청년 참여 거버넌스가 구축되어 있다. 국무조정실에서는 중앙과 중앙행정기관 간, 중앙과 지자체 간, 정부와

민간 간 협력 체계로 중앙부처 청년정책책임관 협의회와 지자체 청년정책책임관 협의회, 지자체 청년정책조정위원회 연석회의 등을 운영 중이다.

청년 참여와 관련하여 정부에서는 「청년기본법」에 따라 중앙행정기관의 정부 위원회 중 청년 참여 위원회를 지정해 일정 비율 이상 당사자인 청년을 두도록 하고 있다. 청년 민간 위원 비율을 50% 이상으로 정하고 있는 위원회는 청년정책조정위원회와 청년고용촉진특별위원회로 2022년 1월 현재 각각 60%와 50%인 기준을 준수하고 있다. 몇몇 정부 위원회를 제외하고 법령이 정한 기준에 따라 민간 위원 중 청년을 두고 있으며, 이것은 2020년 「청년기본법」 제정 이후 가장 크게 바뀐 변화라고 할 수 있다.

그러나 중앙행정기관의 청년 참여 및 소통 기구는 법적으로 제도화되어 있지 않고 기자단 형태로 이루어지는 경우가 많아 제한적이다. 청년들의 목소리가 단순히 전달되는 수준을 넘어서 정책 결정 과정에 반영되고 이 결과가 당사자들에게 전달되는 순환 구조를 갖출 필요가 있다. 다만, 국무조정실의 청년참여단, 교육부의 모니터링단, 보건복지부의 좋은 보건복지 청년정책만들기 특별위원회, 청년주택 특별회의 등 정책 의견 수렴 통로로 제도화된 참여 기구들이 늘어나고 있는 것은 고무적이라고 할 수 있다.

나. 지자체 참여 거버넌스의 현황과 문제점

광역지자체의 참여 기구는 중앙행정기관과는 달리 청년기본조례에 법적인 근거를 두고 운영

표 5. 중앙행정기관의 청년 참여 정부 위원회 및 청년 참여 기구 현황(2021년)

(단위: 명, %)

구분	청년 참여 정부 위원회	청년 참여 정부 위원회 민간 위촉직 수			청년 참여·소통 기구
		청년 위원	청년 비율	법정 비율	
국무조정실	청년정책조정위원회	12	60.0	50% 이상	청년참여단, 온라인 청년패널
기획재정부	협동조합정책심의위원회	1	11.1	-	-
교육부	등록금심의위원회	-	-	30% 이상	대학생 모니터링단
과학기술정보통신부	여성과학기술인육성위원회	0	0.0	10% 이상	-
외교부	-	-	-	-	P4G
통일부	정책자문위원회	8	8.4	-	대학생 기자단
법무부	외국인정책위원회	1	11.1	10% 이상	-
국방부	군인복지위원회	1	33.3	30% 이상	M-프렌즈
	군보건의료발전추진위원회	0	0.0	20% 이상	
행정안전부	-	-	-	-	-
문화체육관광부	공공디자인위원회	0	0.0	10% 이상	-
농림축산식품부	도시농업협의회	8	0.0	10% 이상	-
보건복지부	자살예방정책위원회	2	20.0	20% 이상	좋은 보건복지 청년정책 만들기 특별위
환경부	지속가능발전위원회	0	0.0	10% 이상	-
고용노동부	청년고용촉진특별위원회	5	50.0	50% 이상	청년 서포터즈
여성가족부	청소년정책위원회	3	23.1	10% 이상	2030 영상기자단
국토교통부	-	-	-	-	청년주택 특별회의
해양수산부	-	-	-	-	청년정책 자문단
중소벤처기업부	창업지원정책협의회	2	33.3	20% 이상	-
국가보훈처	-	-	-	-	훈남훈녀 온라인기자단
인사혁신처	-	-	-	-	-
식품의약품안전처	-	-	-	-	-
농촌진흥청	-	-	-	-	(한국4-H중앙연합회)
문화재청	-	-	-	-	청년 세계유산 지킴이
병무청	-	-	-	-	-
조달청	-	-	-	-	소셜기자단
특허청	-	-	-	-	-
산림청	-	-	-	-	청년자문단
금융위원회	-	-	-	-	금융발전심의회 청년분과
국가권익위원회	-	-	-	-	대학생 정책참여 프로그램
방송통신위원회	-	-	-	-	-
공정거래위원회	-	-	-	-	모의 공정위

주: 부처별로 「청년기본법 시행령」에 따라 20% 이상인 경우로 가장 대표적인 위원회 한 곳을 제시하였음.
 자료: 1) 관계부처 합동, (2021a). 제1차 청년정책 시행계획('21~'25) 2021년 시행계획(중앙행정기관).
 2) 국무조정실(2022). 청년참여 정부위원회 추가 지정(안).

중인 곳이 전체 17개 중 10곳에 이른다. 그런데 조례에는 정책 당사자인 청년과 민간기관의 참여를 제도화하고 있다기보다는 지자체가 참여 기구를 구성할 수 있는 법적 근거 형태로 담겨져 있

다. 정부나 지자체가 직접 참여 기구를 구성하는 것이 적절한지에 대해 문제가 제기될 수 있고, 유럽 국가들처럼 지역사회부터 대의제 방식으로 청년 위원들이 구성되어 기초와 광역, 중앙정부로

표 6. 지자체의 청년 참여 기구 현황(2021년)

(단위: 명, %)

구분	광역지자체			기초지자체		비고
	청년 참여·소통 기구	조례 규정 여부	인원수	운영 비율	인원수	
서울	서울청년시민회의/ 청년정책네트워크	×	818/650	88.5	1,044	예산 반영(자율예산제) 네트워크는 민간기구임
부산	청년정책네트워크	×	239	35.3	87	-
대구	청년정책네트워크	○	70	33.3	17	-
인천	청년네트워크	○	49	54.5	147	-
광주	청년위원회	×	46	83.3	111	청년정책협의회 조례 규정
대전	청년정책네트워크	○	172	83.3	213	-
울산	청년정책네트워크	○	50	100.0	113	-
세종	청년정책네트워크	×	38	-	-	-
경기	청년참여기구	×	180	53.1	845	2021년 구성
강원	-	×	-	21.1	101	-
충북	청년광장/청년정책네트워크	×	61/80	41.7	101	네트워크는 민간기구임
충남	청년정책네트워크	○	118	75.0	376	-
전북	청년정책포럼단	○	50	66.7	368	-
전남	청년의 목소리	○	71	95.7	670	-
경북	청년정책참여단	○	405	54.2	227	-
경남	청년정책네트워크	○	1,215	84.2	426	광역은 온라인참여단 포함
제주	제주청년원탁회의	○	55	-	-	-

자료: 1) 관계부처 합동. (2021b). 제1차 청년정책 시행계획(‘21-’25) 2021년 시행계획(지자체).
 2) 국무조정실. (2021). 지자체 청년정책 통계자료집.
 3) 김기현, 유민상. (2020). 정부 및 지자체 청년 정책참여 현황과 과제. 블루노트 이슈&정책 통권 제129호, p. 9. (표 7).

이어지는 방식을 취하는 것이 필요한지도 검토해 보아야 한다.

그리고 관이 주도하는 참여 기구 구성보다는 민간의 의견을 수렴하고 제도화할 수 있는 장치를 마련하는 것이 더 필요해 보인다. 예를 들어 서울시에서 시도했던 자율예산제는 유럽을 중심으로 이루어지고 있는 민간 참여 거버넌스와 참여예산제의 형식을 취하고 있다. 곧, 청년 예산의 일부를 청년들이 스스로 제안한 사업에 배당하는 것으로 실질적인 참여를 보장하는 것이다. 최소한 청년들이 제안한 내용이 실제 정책에 반영되었는지를 알려주는 피드백 시스템을 갖추는 것이 필요해 보인다. 동시에 기초지자체는 참여 기구

구성 비율이 20%에 그치는 곳도 있어 개선이 필요하다.

지자체의 청년 참여 거버넌스는 청소년시설의 청소년 운영위원회처럼 지자체 청년센터의 운영 위원회에 당사자인 청년들이 참여하고 의견을 제시하는가가 매우 중요하다고 할 수 있다. 이에 대한 정확한 집계 자료가 없는 상태이나 지자체 청년센터의 운영위원회에 청년들의 참여가 보장되어 있는지 여부를 떠나 운영위원회 자체가 심의나 의결 기구가 아닌 자문 기구인 경우가 많은 상황이어서 청년 참여 구조가 매우 제한적이라고 할 수 있다.

4. 나아가며: 청년정책 전달체계와 참여 거버넌스의 추진 방향과 과제

지금까지 중앙행정기관과 지자체의 청년정책 전달체계와 참여 거버넌스를 살펴보았다. 이를 통해 세 가지 정책 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째는 정책의 체계성을 갖추는 것이다. 정책 사업별로 보면, 중앙부처가 직접 정책 대상자인 청년에게 정책 사업을 전달하거나 지자체를 통해 전국적으로 전달할 수 있고 공공이나 민간기관의 위탁 운영 형태로 여러 단계에 걸쳐 제공할 수 있다. 그런데 정책 사업의 규모가 크고 매우 중요하며 전체 청년을 대상으로 한다면 중앙부터 광역 지자체, 지역사회로 이어지는 각 단계별로 체계성을 갖추고 정책이 이루어져야 한다. 청년만을 대상으로 하거나 청년을 포함하여 지원이 이루어지는 사업 모두가 이러한 체계성을 갖출 필요는 없다. 그러나 핵심적이고 보편적인 대표 사업에 대해 체계성을 갖춘 전달체계를 구축하지 않으면 안 된다. 참여 거버넌스도 지역에서부터 청년들의 참여가 활성화되고 지역뿐만 아니라 전국적인 이슈를 지역사회로부터 중앙까지 총화하려는 노력이 필요해 보인다.

둘째는 청년정책 체감도를 높이는 것이다. 아무리 훌륭한 정책이라도 정책 당사자인 청년이 모르고 이용하지 않는다면 무용지물이 될 수 있다. 2021년 기준으로 중앙행정기관의 청년정책 사업은 308개 과제에 이르고 예산이 20조 원을 넘어섰다(관계부처 합동, 2021a, p. 11). 17개

광역지자체의 청년정책 과제 수는 1,251개나 되고 예산은 2조 5,259억 원에 달한다(관계부처 합동, 2021b, p. 11). 이 많은 사업과 예산이 투입되고 있지만 청년정책에 대한 인지도는 높지 않고 실제 정책에 참여한 청년들은 많지 않은 상황이다. 이는 부분적으로 정책이 제대로 정책 대상자인 청년에게 전달되고 있지 않기 때문에 나타난 결과로 보인다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 청년들의 수요와 요구에 기반한 정책을 기획하는 것이 중요하며 당사자들의 목소리를 반영하고 이를 효과적이고 효율적으로 전달할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다.

셋째로 중앙과 중앙 간에, 중앙과 지역 간에, 정부와 민간 간에 연계와 협력을 하는 것이 중요하다. 전달체계가 공급자 중심으로 구성되면 부처 간에, 중앙과 지자체 간에 칸막이가 발생하고 불필요한 경쟁으로 인한 비효율성이 발생하게 된다. 전달체계를 수요자 중심으로 재편하고 정책 대상자인 청년 맞춤형으로 제공하게 되면 공급자 간의 연계와 협력이 불가피해지며 서로 시너지 효과를 거두기 위해 노력할 가능성이 높다. 수요자 중심으로 전달체계를 재편하는 것의 출발점은 통합성과 전달성 면에서 우수한 온라인 플랫폼을 강화하는 것이다. 동시에 참여 거버넌스를 강화하는 것이 수요자 중심의 정책 추진에 매우 중요하다고 할 수 있다.

세 가지 정책 방향과 관련하여 정책 전달체계와 참여 거버넌스에 대한 추진 과제를 몇 가지 제시해 보고자 한다. 전달체계와 관련하여 총괄·조

정 기구와 청년정책 주무부처의 역할이 매우 중요하며, 오프라인과 온라인 전달체계를 정비할 필요가 있다. 오프라인 전달체계 정비는 청년만을 지원하거나 청년을 부분적으로 지원하는 각종 센터들이 1,000개가 넘는 상황에서 이를 무리하게 통합해 조정하는 방향으로 갈 수 없다. 광역지자체 청년센터 중에서 거점 기관을 정하고 다양한 정책 사업에 접근하고 이를 정책 대상인 청년에게 종합적으로 안내할 수 있도록 관문(gateway)의 역할을 부여할 필요가 있다. 동시에 지자체 청년센터까지 정부 예산이 지원되는 국가적 사업을 추진하고, 예산 지원과 함께 지역별로 편차가 발생하지 않게 센터 운영에 대한 가이드라인을 마련해 전달하는 것이 필요하다. 온라인 전달체계 정비는 현재 부처에서 별도로 만들 필요 없이 통합 플랫폼으로 접근해 브랜드화하여 청년이면 누구나 이용하는 명실상부한 플랫폼으로 구축하는 것이 필요하다.

이어서 전달체계의 체계성을 갖추기 위해 전 부처와 지자체를 포괄하여 정책 사업 추진을 지원하는 중간지원조직을 신설하는 것이 필요해 보인다. 이 중간지원조직에서는 전달체계와 관련하여 청년센터 운영에 대한 지원을 하고 운영 시 가이드라인을 마련하여 이를 제공하는 한편, 관리와 컨설팅, 모니터링을 하는 것이 필요하다. 각 청년센터에서 실시하는 프로그램을 공유하고 전달하는 한편, 모델이 될 수 있는 영역별 프로그램을 개발하는 역할도 담당할 필요가 있다. 무엇보다 중요한 것은 각 청년센터의 직원을 대상으로

직무연수와 직무교육을 실시해 청년매니저의 역량을 강화하는 역할을 수행하는 것이다. 동시에 이 조직에서는 전 부처와 지자체를 포괄하는 온라인 플랫폼을 구축하고 운영하는 역할도 맡을 필요가 있다.

참여 거버넌스와 관련하여 광역에서 기초, 지역사회로 내려갈수록 청년들의 참여가 제대로 이루어지지 않는 것이 현실이다. 관이 아닌 민이 중심이 되어 참여 기구가 구성되고 청년의 목소리를 실질적으로 담아낼 수 있는 구조가 마련되어 있지도 않다. 이와 관련해 지역사회부터 기초와 광역지자체를 거쳐 중앙정부에 이르는 청년 참여를 일종의 대의제 형태로 구성해 대표성과 함께 체계성을 갖추는 방식으로 청년 참여 기구를 구축하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다.

마지막으로, 청년과의 접촉이 가장 빈번하게 이루어지는 청년센터는 운영위원회에서 정책 대상인 청년의 참여와 권한 부여가 이루어질 수 있도록 제도화하는 노력이 필요해 보인다. ■

참고문헌

- 관계부처 합동. (2020). 제1차 청년정책 기본계획('21-'25). 국무조정실.
- 관계부처 합동. (2021a). 제1차 청년정책 시행계획('21-'25) 2021년 시행계획(중앙행정기관). 국무조정실.
- 관계부처 합동. (2021b). 제1차 청년정책 시행계획('21-'25) 2021년 시행계획(지자체). 국무조정실.

- 관계부처 합동. (2021c). 청년고용 활성화 대책. 고용노동부.
- 고용노동부. (2011). 2011년판 고용노동백서. 고용노동부.
- 고용노동부. (2016). 2016년판 고용노동백서. 고용노동부.
- 고용노동부. (2021). 2021년판 고용노동백서. 고용노동부.
- 고용노동부 온라인 청년센터 홈페이지. <http://www.youthcenter.go.kr>에서 2022. 2. 19. 인출.
- 교육부 중앙취업지원센터 고졸만 잡 홈페이지. <http://portal.kosaf.go.kr>에서 2022. 2. 19. 인출.
- 국무조정실. (2021). 지자체 청년정책 통계 자료집. 국무조정실 청년정책조정실.
- 국무조정실. (2022). 청년참여 정부위원회 추가 지정(안). 제6차 청년정책조정위원회 안건 자료. 국무조정실 청년정책조정실.
- 국무조정실 청년포털 홈페이지. <http://2030.go.kr>에서 2022. 2. 19. 인출.
- 김기현. (2022). 지자체 청년센터 전문인력 현황과 과제. 경제·인문사회연구회의 청년정책연구단기획 세미나(청년정책 전달체계-현황과 과제) 자료집.
- 김기현, 배정희. (2021). 2021년 청년 사회·경제 실태조사 기초분석보고서. 한국청소년정책연구원.
- 김기현, 유민상. (2020). 정부 및 지자체 청년 정책참여 현황과 과제. 블루노트 이슈&정책 통권 제129호. 한국청소년정책연구원.
- 김기현, 유민상, 변금선, 배정희, 권향원, 김창환, 박미선, ... 최한수. (2020). 제1차 청년정책 기본계획 수립 연구. 국무조정실 청년정책추진단.
- 노동부. (2006). 2006년판 노동백서. 노동부.
- 변금선, 김기현, 하형석, 이용해. (2019). 청년정책 체계성 강화 방안연구. 국무조정실.
- 배정희. (2022). 청년정책 전달체계 현황과 과제. 경제·인문사회연구회의 청년정책연구단 기획 세미나(청년정책 전달체계-현황과 과제) 자료집.
- 병무청 병역진로설계지원센터 홈페이지. <http://www.mma.go.kr/byjr/01/index.do>에서 2022. 2. 19. 인출.
- 원종학. (2020). 청년일자리사업의 전달체계 유형화 및 효율성 개선방안. 조세재정연구원. 일자리위원회. (2021). 「청년 일자리 TF」의 청년 고용서비스 전달체계 개편방향 제언. 제19차 일자리위원회 보고안건 1. 일자리위원회.
- 정동열, 윤동열, 김태환, 오춘식. (2020). 청년 고용서비스 전달체계 개편방안 연구. 일자리위원회.
- 정세정, 임덕영, 김문길, 임완섭, 이상림, 류진아, 강예은, ..., 신영규. (2020). 서울시 청년 정책 추진체계 개선 방안 연구. 서울특별시.

A Study on the Youth Policy Delivery System and Participatory Governance

Kihun Kim

(National Youth Policy Institute)

This paper examines the youth policy delivery system and participatory governance. In the vertical structure of the youth policy delivery system, support from the central government is provided in a segmented manner and does not allow comprehensive and systematic access. In addition, there is a lack of link between local governments, especially between metropolitan and lower tier municipalities. In the horizontal structure of the youth policy delivery system, however, the central government has just begun establishing youth participation committees, and the local governments are experiencing various problems related to public-private partnership in the process of operating local youth centers. This paper suggests that the central government needs to organize a delivery system that can function as a gateway, and to reinforce participatory governance. Local governments need to clearly define the functions and role of local youth centers and find ways to engage youth in operating committees for local youth centers.