청년정책 실효성 제고 방안

A Proposal on the Effectiveness of Youth Policy

김기헌 | 한국청소년정책연구원 선임연구위원

이 글에서는 청년 관련 법률에 대한 검토에서 출발해 청년정책 추진 체계를 비롯해 정책 사업의 추진 현황과 문제점을 검토한 후 「청년기본법」 제정 이후 청년정책을 실효성 있게 추진하기 위한 정책 방향을 제시하였다. 먼저, 청년정책 추진 방향에 대해서는 당사자주의가 매우 중요하며, 고용 중심에서 삶 전반으로 정책 영역을 확대하고 의무 중심에서 권리 중심으로 정책 방향을 전환할 필요가 있다는 점을 제안하였다. 다음으로 부처 간, 부서 간, 중앙과 지자체 간, 민간과의 협력 체계 구축이 대상 중심 정책의 성패를 좌우한다는 점에서 협력적이고 체계적인 정책 추진 체계 구축이 중요하다는 점을 제안하였다. 법률과 관련하여 선거 연령을 낮춤에 따라 청년 하한 연령을 19세에서 18세로 낮추는 것과 청년 단체 지원, 시설 설치 및 운영에 관한 조항, 참여 기구의 법적 근거 마련 등 「청년기본법」 개정이 필요하다는 점을 제안하였다. 마지막으로 정책 추진 체계와 관련하여 정책 전달체계에 대한 방안 마련이 필요하고 정책 사업 추진에서 유사·중복 사업에 대한 재구조화와 신규 사업 발굴이 중요하다는 점도 제안하였다.

1. 들어가며

오랫동안 논의되었던 「청년기본법」이 2020년 2월 제정되었다. 이에 따라 지방자치단체를 중심으로 이루어졌던 청년정책이 앞으로 중앙정부 차원에서 본격적으로 추진될 전망이다. 「청년기본법」에 따라 국무총리와 국무조정실은 청년정책을 총괄하고 조정하는 역할을 담당하게 된다. 임시 조직으로 2019년 국무조정실에 설치된 청년정책추진단은 앞으로 청년정책 추진을 위한 사무국의 역할을 수행할 것으로 보인다.

중앙정부에서 청년정책이 본격적으로 추진되

면서 법률과 정책 추진 체계, 정책 사업과 예산 등 청년정책 전반에 걸쳐 체계성과 실효성을 높이는 작업이 향후 중요할 것으로 보인다. 이와 관련해 국무조정실 청년정책추진단에서는 2019년 각 중앙행정기관으로부터 추진 중인 청년정책 사업에 대한 자료를 취합한 바 있으며, 2020년 들어 중앙행정기관뿐만 아니라 광역지자체를 대상으로 청년정책 사업 추진 현황을 취합하는 한편, 「청년기본법」에 따른 준비 정도를 중심으로 평가를 추진 중이다.

청년정책이 법적 근거를 가지고 중앙정부 차원에서 본격적으로 추진되기 위해서는 청년 관련 법률에 대한 정비와 청년정책 추진 체계 구축, 청년정책 기본계획 수립, 중앙행정기관과 지자체 시행계획에 대한 평가와 피드백 등이 필요하다. 지금까지 중앙정부의 청년정책은 대책이나 방안 등을 통해 고용 중심으로 이루어져 왔다. 이제는 고용 분야를 넘어 청년들의 삶 전반을 다루는 것이 필요한 시점이다. 동시에 중앙부처에서 개별적으로 추진해 왔던 정책 사업들을 체계적·종합적으로 추진하는 작업 역시 필요하다. 한편, 코로나바이러스감염증-19(이하, 코로나19)로 인해 청년들의 삶이 매우 열악해질 것으로 예상되고 있어 청년정책 추진에서 코로나19의 영향에 대한 면밀한 분석과 이를 기반으로 정책 추진 방향을 수립해야 하는 과제도 중요해지고 있다.

이 글에서는 청년 관련 법률에 대한 검토에서 출발해 청년정책 추진 체계와 정책 사업 추진 현황 및 문제점을 검토한 후 「청년기본법」 제정 이후 청년정책을 실효성 있게 추진하기 위한 정책 방향을 제시해 보고자 한다.[1)]

2. 중앙부처 청년정책 추진 현황 및 문제점

가. 법률

청년정책 추진의 법적 근거로는 올해 2월에 수립된 「청년기본법」과 2004년 한시법으로 제정(청년 실업 해소 특별법)된 후 지속적으로 적용기간을 연장해 온 「청년고용촉진 특별법」이 있다. 한시법은 특별한 상황에 대해 긴급하게 추진하되 법률을 적용하는 기간을 특정해 추진하는 법률이다. 청년을 명시적으로 정책 대상으로 하는 법률은 두 가지에 불과해 청년정책 추진이 법적 근거 없이 이루어져 왔음을 알 수 있다. 다만, 청년을 포함하여 전체 성인을 지원하는 다양한 법률에 근거해 청년정책이 추진되어 왔다. 예를 들어 일자리 분야의 경우 「고용정책 기본법」, 「중소기업 인력지원 특별법」, 「중소기업 창업 지원법」, 「채용 절차의 공정화에 관한 법률」, 「조세특례제한법」 등이 이에 해당한다(김기헌 외, 2020, p. 74).

「청년기본법」 제정은 청년정책 추진에서 제정 이전과 이후로 나누어도 무방할 정도로 큰 변화

1) 이 글은 김기헌, 유민상, 변금선, 배정희, 차세영, 강정석,…박미선(2020). 청년정책 현황 진단 및 정책추진 실효성 제고 방안 연구. 보고서의 결과를 요약 및 보강하여 제시하였다.

를 가져올 것으로 보인다. 일단 「청년기본법」에 따라 중앙정부 단위에 청년정책에 대한 총괄 기구(청년정책조정위원회)와 부서(청년정책추진단, 실무위원회와 전문위원회)가 마련되었다. 청년 고용 이외에 청년정책을 추진하는 법적 근거도 마련되었다. 「청년기본법」에서 다루는 시책은 청년정책 기본계획에서 다루는 정책 영역으로 제17조부터 제24조에 청년 고용 촉진 및 일자리의 질 향상과 창업 지원(일자리), 청년 능력 개발 지원(교육·훈련), 청년 주거 지원(주거), 복지 증진, 금융생활 지원(복지 및 생활 안정), 문화 활동 지원, 국제 협력 지원(참여·활동) 등을 제시하고 있다.

「청년기본법」이 청년정책 추진 기반 마련에 기여할 것으로 보이지만 몇 가지 측면에서 개정이 필요해 보인다. 우선 연령 정의와 관련하여 「공직선거법」 개정으로 선거 연령이 19세에서 18세로 낮아졌다. 일본의 경우 20세에서 18세로 선거 연령을 낮춘 후 2018년 6월 「민법」 개정(시행은 2020년 4월)을 통해 성인 연령을 20세에서 18세로 낮추었다. 우리나라 역시 「민법」 개정을 통해 성인 연령을 19세에서 18세로 낮출 필요가 있으며 「청년기본법」에서 하한 연령의 기준이 된 「민법」상 성인 연령에 해당되는 19세를 18세로 낮추는 개정 작업이 필요해 보인다.

다음으로 법안 통과 과정에서 제외된 조항으로 다시 포함될 필요가 있는 부분은 법적으로 청년 참여 기구를 보장하는 내용과 청년단체 지원 및 시설 설치와 운영에 관한 내용이다. 먼저 청년 참여 기구 관련 조항은 20대 국회 때 몇몇 「청년

표 1. 청년 관련 법률 현황

구분	청년기본법	청년고용촉진 특별법
목적	(제1조) 이 법은 청년의 권리 및 책임과 국가와 지방자치단체의 청년에 대한 책무를 정하고 청년정책의 수립·조정 및 청년 지원 등에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.	(제1조) 이 법은 청년 미취업자에 대한 국내외 직업능력 개발 훈련 등의 지원을 통하여 청년 고용을 촉진하고 지속적인 경제 발전과 사회 안정에 이바지함을 목적으로 한다.
연령	(제3조) "청년"이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다.	(제2조) "청년"이란 취업을 원하는 사람으로서 대통령령(15세 이상 29세 이하인 사람, 단 청년고용의무에 한해 15세 이상 34세 이하인 사람)으로 정하는 나이에 해당하는 사람을 말한다.
정부 조직	(제8조, 제13조) 국무총리	(제4조, 제5조) 고용노동부
조정 기구	(제13조) 청년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 청년정책조정위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다.	(제4조) 청년고용촉진에 관한 주요 사항을 심의·평가하기 위하여 고용노동부에 청년고용촉진특별위원회(이하 "특별위원회"라 한다)를 둔다.
주요 내용	• (제15조) 정책결정과정에 청년의 참여 확대 • (제16조) 청년정책책임관 지정 • (제17조~제24조) 청년 고용촉진 및 일자리의 질 향상, 창업 지원, 능력 개발 지원, 주거 지원, 복지 증진, 금융생활 지원, 문화활동 지원, 국제협력 지원	• (제5조) 공공기관 고용의무제 • (제7조) 중소기업 청년 미취업자 고용 지원 • (제8조) 청년 직장 체험 기회 제공, 직업지도 프로그램 개발·운영 및 제공, 청년 취업애로계층 지원

자료: 1) 청년기본법, 법률 제16956호 (2020).
2) 청년고용촉진 특별법, 법률 제16195호 (2018).

기본법안」에서 제안한 것으로, 유사 법률인 「청소년기본법」에서 청년특별회의와 청년참여위원회에 관한 내용을 법 조항에 담고 있듯이 「청년기본법」에서도 담을 필요가 있다. 예를 들어 박주민 의원 대표발의 법안 제14조에는 청년참여회의의 주기적 개최를 의무화하고 있으며 청년참여회의가 제안하는 과제 및 의견을 정책 총괄 기구에서 심의·조정하도록 규정하고 있다(박주민 의원 대표발의 청년기본법안, 2020). 이미 지자체에서는 청년정책네트워크, 청년원탁회의 등 청년 참여 기구를 청년기본조례에 근거해 설치하여 운영 중이다.

청년단체 지원 및 시설 설치와 운영에 관한 조항은 국회에 구성된 청년미래특별위원회에서 발의한 법안(이명수 의원 대표 발의) 제5장 제25조(청년단체에 대한 지원), 제26조(청년시설의 지원 및 설치·운영)에 포함되어 있었으나 국회 정무위원회 검토 과정에서 제외되었다(이명수 의원 대표발의 청년기본법안, 2020). 청년정책 추진에서 전달체계가 지자체 조례에 근거해 설치 및 운영 중인데 정작 국가 단위에서 이를 뒷받침해 줄 수 있는 법적 근거가 제외된 것이다. 「청년기본법」 개정이 이루어진다면 이러한 조항들을 추가할 필요가 있어 보인다.

법적 체계를 갖추는 문제도 향후 쟁점이 될 것으로 보인다(김봉철, 2016, pp. 33-46). 대체로 기본법은 기준이 되는 법률로 부속 법안이 뒤따르는 형태를 취한다. 예를 들어 「청소년기본법」은 모법으로 이에 근거해 「청소년활동 진흥법」, 「청소년복지 지원법」 등이 제정되었다. 「청년기본법」 역시 법률 체계를 갖추기 위한 검토를 할 필요가 있다(김기헌, 2017, pp. 54-68).

나. 청년정책 추진 체계

2020년 2월 「청년기본법」 제정으로 중앙정부 차원의 청년정책 추진 체계를 구축할 수 있는 기반이 마련되었다. 「청년기본법」에서 제시하고 있는 청년정책 추진 체계는 정책 총괄 조정 기구인 청년정책조정위원회와 이를 뒷받침해 줄 사무국의 설치를 근간으로 하고 있다.

이에 대해 법률에서는 국무총리가 위원회의 위원장이 될 뿐만 아니라 사무업무를 관장하도록 하고 있는데 이는 유사 법률과 차이가 나는 부분이다. 아동정책이나 청소년정책, 여성정책, 노인정책 등 대상 정책에서 총괄 조정 기구의 위원장을 국무총리가 맡아서 하는 경우는 있으나 다른 행정부처가 아닌 국무총리와 국무조정실에서 사무업무를 맡도록 규정한 사례가 없기 때문이다.

국무조정실은 각 부처의 사무 중에서 여러 부처가 공동으로 업무를 수행할 필요가 있거나 사회적으로 이해가 충돌하는 경우에 각 부처에 대한 총괄과 조정 역할을 주로 담당해 왔으며 직접적으로 정책 사무를 담당하는 경우는 거의 없었다. 이러한 측면에서 향후 「정부조직법」 개정을 통해 사무업무를 다른 부처로 이관할 가능성이 존재한다. 이와 관련해 더불어민주당에서는 21대 총선 공약으로 청년특임장관 신설을 추진하는 내용을 제안하였다(더불어민주당, 2020, p. 48).

표 2. 중앙행정기관 청년 관련 부서 현황(2020년)

부처·청·위원회	국/실	관/단	과/팀/담당	청년 관련 업무
국무조정실	-	**청년**정책추진단	**청년**정책과 **청년**권익증진과 **청년**소통과	• **청년**정책 총괄 및 기본계획 수립 • **청년**기본법·시행령 제정 등 • **청년**정책 조정·관리 등 • **청년** 소통 채널 구축·운영 등
기획재정부	경제구조개혁국	-	일자리경제지원과	• **청년** 일자리, 고용보험, 산재보험
고용노동부	통합고용정책국	**청년**고용 정책관	**청년**고용기획과 **청년**취업지원과 공정채용기반과	• **청년**고용정책 총괄 • **청년**고용촉진특별법 등 법령 및 기획 • **청년**추가고용장려금 등 • **청년**취업지원업무 총괄 • **청년**내일채움공제 등 • **청년**공정채용기반과 업무 총괄 • **청년**구직활동지원금
교육부	고등교육정책실	직업교육정책관	산학협력일자리정책과 중등직업교육정책과	• 산학협력일자리정책과 업무 총괄 • LINC+, 계약학과, 희망사다리장학금 • 산학협력 기본계획, **청년**정책 등 • 중등직업교육정책 총괄 • 고교 취업 연계 장려금 등 • 중앙취업지원센터 • 현장 실습 등
	-	평생미래교육국	미래교육기획과 평생학습정책과 진로교육정책과	• 미래교육기획과 업무 총괄 • 평생교육바우처, 대학 평생교육체제 • 진로교육정책과 업무 총괄 • 지역 간 격차 해소 • 창업교육 지원 등
중소벤처기업부	창업벤처혁신실	창업진흥정책관	기술창업과	• **청년**창업사관학교 운영 • 민간투자주도형 기술창업(TIPS) • K-스타트업, 창업도약패키지 운영 • 창업성공패키지, 초기창업패키지 운영 등
		기술혁신정책관	인력육성과	• **청년**재직자 내일채움공제 • 기업인력애로센터(**청년**장병 취업 지원) • 중소기업특성화고 인력양성사업
	소상공인정책실	소상공인정책관	전통시장육성과	• 복합**청년**몰, **청년**상인 육성재단 • **청년**상인 도약 지원, **청년**몰-대학협력
대통령직속 일자리위원회	-	일자리기획단	정책개발부	• **청년**일자리TF

주: **굵은 글씨**는 부서나 업무 명칭에 청년이 들어간 경우임.
자료: 1) 국무조정실 청년정책추진단 홈페이지. 조직도. http://www.2030.go.kr/main에서 2020. 5. 22. 인출.
2) 기획재정부 홈페이지. 조직도. http://www.moef.go.kr/에서 2020. 5. 22. 인출.
3) 고용노동부 홈페이지. 조직도. http://www.moel.go.kr/에서 2020. 5. 22. 인출.
4) 중소벤처기업부 홈페이지. 조직도. https://www.mss.go.kr/에서 2020. 5. 22. 인출.
5) 대통령직속 일자리위원회 홈페이지. 조직도. https://www.jobs.go.kr/에서 2020. 5. 22. 인출.

특임장관은 이명박 정부에서 주로 정당과 시민단체 등을 대상으로 대화 창구 역할을 수행했던 곳으로 소규모 부처로 운영되었는데 더불어민주당에서는 「정부조직법」 개정을 통해 특별한 임무를 수행하는 소규모 부처로 청년특임장관을 신설하고 청년정책조정위원회 부위원장의 역할을 수행

하는 안을 공약으로 제안한 것이다. 미래통합당의 홍문표 의원은 「정부조직법」 개정 법안 발의를 통해 청년청을 신설하는 안을 제안하였다(홍문표 의원 대표발의 정부조직법 일부개정법률안, 2020). 이 법안에서 청년청은 고용노동부 장관 소속으로 청년의 고용 및 취업을 지원하는 전담 행정조직으로 제안되고 있다.

「청년기본법」에서는 각 부처에 청년정책관을 지정하도록 하고 있다. 이와 관련해 2020년 현재 주요 부처에서 청년 관련 부서를 어떻게 운영하고 있는지 살펴보았다. 국무조정실의 청년정책추진단은 명시적으로 조직 명칭에 청년을 포함하고 있으며 청년정책추진단은 청년정책업무만을 전담하고 있다. 그 밖에 '청년'이라는 표현을 행정부서 명칭에 포함하고 있는 경우는 고용노동부가 유일하다. 고용노동부의 조직 현황을 보면, 통합고용정책국에 청년고용정책관을 두고 있으며 하위 부서로 청년고용기획과, 청년취업지원과, 공정채용기반과를 두고 있다. 기획재정부는 경제구조개혁국의 일자리경제지원과에 업무 중 하나로 청년정책 사업이 포함되어 있다. 교육부는 고등교육정책실과 평생미래교육국 등에 분산되어 청년 관련 정책이 추진되고 있다. 중소벤처기업부도 마찬가지로 창업벤처혁신실과 소상공인정책실에서 청년업무를 추진 중이다. 문재인 정부 출범 이후 대통령 직속 위원회 중 일자리위원회에서는 일자리기획단 정책개발부 소관으로 청년일자리TF를 운영 중이다. 지금까지 부처별 조직 현황을 살펴본 결과, 국무조정실과 고용노동부를 제외하고 체계적으로 청년정책 사무를 전담하는 곳이 없어 이에 대한 검토가 필요해 보인다.

청년정책 추진 체계에서 전달체계는 법에서 청년단체 지원과 청년시설 설치 및 운영 관련 조항이 빠져 있어 어려움이 예상된다. 각 지자체에서는 청년기본조례에 단체 및 시설 조항을 근거로 청년정책을 추진할 수 있는 전달체계를 마련해 운영 중이다. 예를 들어 서울시에서는 청년허브와 청년활동지원센터를 두고 있으며 각 구별로 청년센터를 운영 중이다.

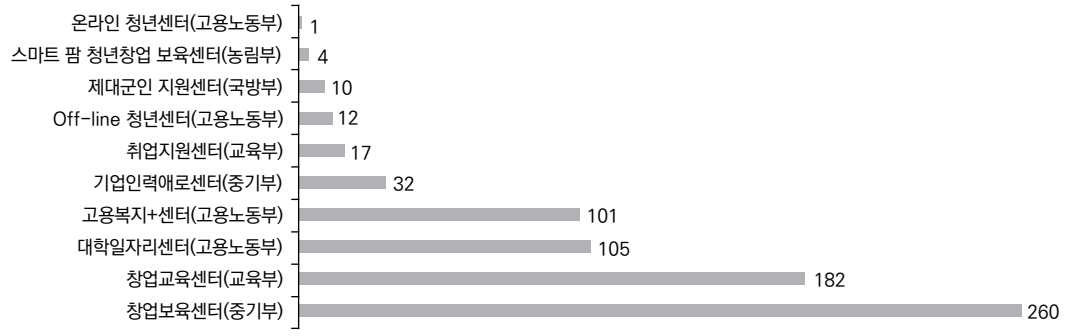
현재 중앙부처에서 청년과 관련하여 운영 중인 전달체계는 7개 부처 10개에 이르며, 설치되어 운영 중인 센터는 724개에 이른다. 센터 수만 보면 전국을 포괄하기에도 충분해 보인다. 이 수치는 청년 전달체계와 관련해 가장 많이 인용되는 프랑스나 일본에 버금가는 수준이다. 이처럼 센터 수만 놓고 보면 부족함이 없어 보이지만 각 센터의 역할이나 지원 대상이 다르고, 주로 일자리 영역에서 지원이 이루어지고 있어 청년의 삶 전반을 다루는 청년정책 전달체계로 보기 어려운 측면이 있다.

현재 중앙부처 청년 전달체계 중에서 청년 고용을 넘어서서 지원이 이루어지고 있는 것은 온라인 청년센터 정도이다. 이처럼 청년 관련 전달체계가 많지만 변금선, 김기헌, 하형석, 이용해(2019)의 연구 결과에 따르면, 전달체계에 대한 청년들의 인지도는 낮았고 이용자의 경우 도움이 되었다는 응답 역시 높지 않았다.

도움이 되지 않은 이유와 관련해, 고용복지+

그림 1. 중앙행정기관 청년 관련 전달체계 현황(2020년)

(단위: 개)



자료: 김기헌, 유민상, 김창환, 정지운. (2019). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 정책방안 연구 II: 학교 졸업예정자를 중심으로. p. 297. 그림 Ⅵ-6. 다른 부처 및 최근 수치로 수정하여 제시함.

센터의 경우 "지원 내용에 나에게 필요한 내용은 없어서"가 46.0%로 가장 높았고 대학일자리센터는 "지원이 체감되지 않아서"가 46.4%로 가장 높았다(변금선 외, 2019, pp. 358-359). 청년 전달체계를 더욱 실효성 있게 운영하기 위해서는 현재 운영 중인 각종 청년 관련 센터들을 평가해 재구조화하는 작업이 필요하다. 청년 전달체계 재구조화는 이미 고용 외에 정책 사업들을 담아내는 데이터베이스(DB) 역할을 수행 중인 온라인청년센터와 고용노동부의 대학일자리센터, 교육부의 취업지원센터를 연계하는 방식으로 추진해 볼 수 있을 것이다.

다. 정책 사업 및 예산

현재 정부가 추진 중인 청년정책 사업은 청년 관련 대책을 통해 전체적인 윤곽을 살펴볼 수 있다. 이명박 정부에서 문재인 정부에 이르는 기간 동안 정부가 발표한 청년 대책은 15개에 이르며, 1년에 한 번꼴로 발표가 이루어졌다. 이는 대책 명칭 중에 '청년'이 포함된 경우만을 국한해서 살펴본 것으로, 문재인 정부 들어 특징적인 변화는 일자리 대책만 있던 다른 정부와는 달리 주거 대책을 비롯해 청년 삶 전반을 다룬다는 점이다. 문재인 정부에서 처음으로 내놓은 청년 대책은 '2018년 청년 일자리 대책'이었다. 이후 후속 대책으로는 청년 일자리와 관련된 대책보다는 주거 지원 방안을 비롯하여 고용과 더불어 청년 삶의 전반을 다루는 청년 희망사다리 방안과 청년의 삶 개선 방안 등을 발표하였다.

청년정책 사업 현황은 2019년 국무조정실 청년정책추진단에서 각 중앙행정기관으로부터 받은 청년정책 사업 추진 현황 자료를 통해 살펴볼 수 있다. 2020년 현재 중앙행정기관에서 추진 중인 청년정책 사업은 182개에 이른다. 중앙행정

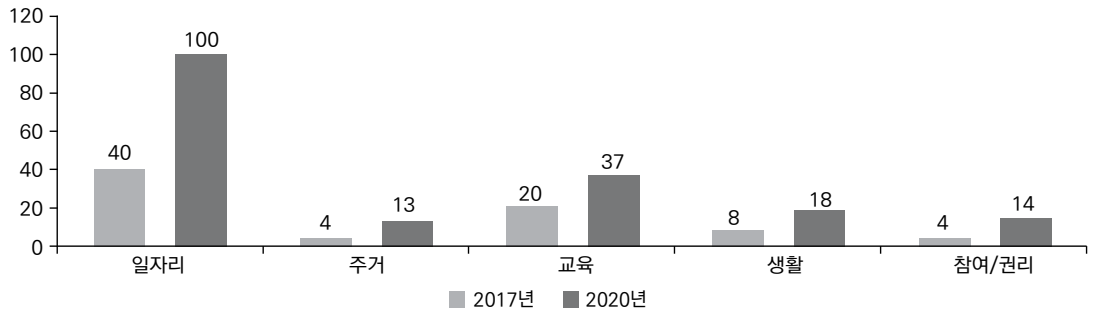
표 3. 청년 대책 추진 현황(2008~2020년)

이명박 정부(2008-2012)	박근혜 정부(2013-2017)	문재인 정부(2017-2020)
• 글로벌 청년리더 양성 계획('08. 4.) • 청년 고용 촉진 대책('08. 8.) • 청년 고용 추가 대책('09. 3.) • 청년·중소기업 미스매치 해소('09. 2.) • 청년 내일 만들기 1차('10. 10.), 2차('11. 5.)	• 현장의 목소리를 담은 청년 맞춤형 일자리 대책('13. 12.) • 일자리 단계별 청년 고용 대책('14. 4.) • 청년 해외 취업 촉진 방안('14. 12.) • 청년 고용절벽 해소 대책('15. 8.) • 청년·여성 취업 연계 강화 방안('16. 4.)	• 청년 일자리 대책('18. 3.) • 청년장병 SOS 프로젝트('18. 3.) **• 신혼부부·청년 주거 지원 방안('18. 7.)** **• 청년 희망사다리 방안('19. 7.)** **• 청년의 삶 개선 방안('20. 3.)**

주: 1) 문재인 정부의 청년 대책을 추가함. 청년과 관련성이 있는 대책이어도 명칭에 '청년'이 포함되지 않은 대책은 제외하였음.
2) **굵은 글씨**는 일자리 대책 이외의 대책을 의미함.
자료: 김기헌, 김형주, 박성재, 민주홍, 김종성. (2015). 2025 청년전망 및 향후 정책 추진과제 연구. 서울: 대통령직속 청년위원회. p. 78. 〈표 Ⅳ-1〉 청년층 고용 지원 관련 주요 정부 대책.

그림 2. 중앙행정기관 청년 관련 사업 현황(2017, 2020년)

(단위: 개)



자료: 관계부처합동. (2020). 청년의 삶 개선방안. 세종: 국무조정실 청년정책추진단. p. 1.

기관이 문재인 정부 들어 일자리 중심에서 삶 중심으로 정책 사업의 범위를 확장하였으나 전체 사업 중 절반 이상은 여전히 일자리 사업이 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 2017년과 비교해 더 강화되었다. 이 자료를 토대로 체계적인 청년정책 추진 방향을 연구한 변금선 외(2019)의 연구는 현재 중앙부처와 청, 처에서 추진 중인 청년정책 사업의 문제점으로 이러한 정책 영역 간 불균형을 지적하였다.

또 다른 문제점은 청년정책 사업에 대한 기준이 명확하지 않아 예상보다 많은 정책 사업들이 청년정책 사업에 포함되었다는 점이다. 각 부처와 청, 처에서 자체적으로 판단한 청년정책 사업들을 살펴보면, 청년정책의 범위를 명확하게 정하는 것이 필요해 보인다. 「청년기본법」에서 정의하고 있는 청년 연령인 19세 이상 34세 이하를 대상으로 사업이 이루어지거나 전체 사업 중 일부라도 청년을 지원하는 내용이 포함되어 있으면 청년정

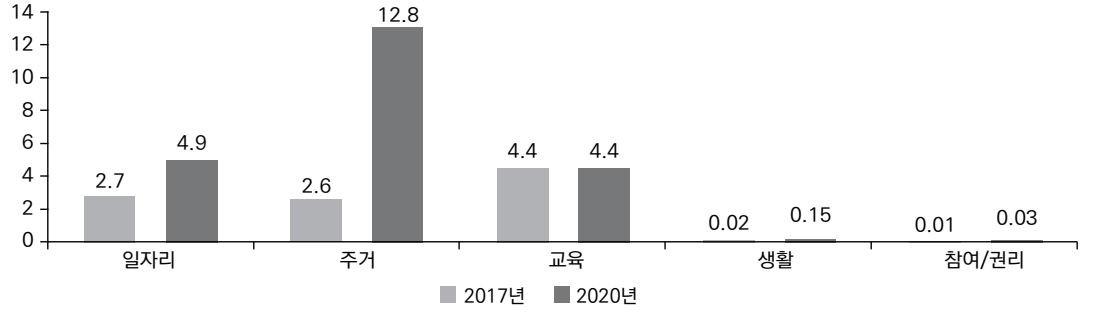
책 사업으로 분류하고 있어 현재 국무조정실에서 파악하고 있는 청년정책 사업들은 광의의 청년정책 정의에 따른 결과로 보인다. 반면, 청년들의 참여와 권리 보장, 삶의 질 제고 차원에서 중요한 영역인 공정 채용이나 갑질 문화 개선, 평생학습, 주거 환경 개선 등은 오히려 부처에서 제출한 사업 목록에서 제외되어 추가할 필요가 있다. 변금선 외(2019)의 연구에서는 체계적인 관리를 위한 청년정책 분류 체계로 182개 사업 중 정책 당사자 지원 비율이 80% 이상인 사업을 핵심 사업으로, 80% 미만이고 50% 이상인 사업을 주요 사업, 50% 미만인 사업을 기타 사업으로 분류하였다. 182개 사업 중 핵심 사업은 28개이다. 주요 사업 48개에 그쳤고, 기타 사업은 106개나 되었다.

변금선 외(2019)의 연구는 예산과 관련해서도 여러 가지 문제점을 지적하였다. 사업 구조를 반영해 예산 구조 역시 정책 영역 간 불균형 상태를 보여 주고 있는데, 이러한 격차가 사업 수보다 예산 규모에서 더 분명하게 나타났다. 예를 들어 청년 주거 예산은 12조 8000억 원에 이르는 데 반해 청년 생활과 관련된 복지 예산은 1500억 원으로 12배의 차이를 보여 주었다. 한편, 청년 참여와 권리는 법, 제도 개편에 따른 비예산 사업이나 참여 기구 운영 등 소규모 예산 집행으로 사업 추진이 가능한 사업 등이 많아 정책 영역 중에서 예산 규모가 가장 낮았다.

또 다른 문제점은 사업 범위 문제보다 더 심각한 것으로, 예산 범위를 어떻게 정할 것인가이다. 주거 예산이 전체 예산의 절반 이상을 차지하고 있는데 청년에게 공급할 목적으로 건축한 주택의 건축비 전체가 예산에 포함되어 있으며, 청년들에게 전월세 자금을 빌려주었다가 다시 회수하는 대출금 전체 총액도 예산에 포함되어 있다. 동시에 청년정책 영역 전반에 걸쳐 정책 대상자인 청년을 지원하는 것이 아니라 간접적으로 기업이나 대학, 민간 기관을 지원하는 사업이 많이 포함되

그림 3. 중앙행정기관 청년 관련 사업 예산 현황(2017, 2020년)

(단위: 조 원)



자료: 관계부처합동. (2020). 청년의 삶 개선방안. 세종: 국무조정실 청년정책추진단.

어 전체 예산 규모를 키우는 데 영향을 미쳤다. 예를 들어 교육부에서 청년정책 사업으로 제출한 소프트웨어(SW) 중심 대학 지원 사업은 청년이라고 볼 수 있는 대학원생 인건비를 지원하고 있지만 이 사업의 대부분은 해당 산업 진흥과 관련하여 대학을 지원하는 사업으로 이루어져 있다.

예산 규모의 적절성 여부와 상관없이 청년정책 영역에서 일자리 이외에 실질적으로 청년을 대상으로 정책 사업이 이루어진 것을 알 수 있는 것은 주거 분야였다. 주거 지원 예산은 2017년 2조 6000억 원에서 2020년 12조 8000억 원으로 6배 가까이 증액되어 주거 분야에서 청년을 본격적으로 정책 대상에 포함시켰음을 보여 준다. 반면, 생활, 참여 및 권리 영역의 정책 사업들은 중앙 정부 차원에서 독립적인 정책 영역으로 자리 잡았다고 보기에는 사업 수나 예산 규모가 크지 않아 이에 대한 확대가 필요하다.

3. 청년정책 개선 방향

가. 정책 대상

대상 중심 정책에서는 정책 대상을 명확히 하는 것이 필요하다. 「청년기본법」에서는 이와 관련해 '청년'과 '정책'을 정의하여 어디까지가 청년정책 사업인지를 제시하는 기준을 보여 준다. 「청년기본법」 제3조 1의 '청년'은 19세 이상 34세 이하인 사람이며, 제3조의 4의 '청년정책'은 청년의 권리 참여를 비롯하여 모든 영역에서 삶의 질을 향상시키는 청년 발전을 주된 목표로 추진하는 국가 및 지자체의 정책이다. 중앙부처에서 제출한 182개 청년정책 사업 중 19세에서 34세의 청년 대상 연령에 준하는 사업은 50.5%로 절반에 불과했다(변금선 외, 2019, p. 180). 이와 관련해 「청년기본법」에서는 법률이나 조례에 따라 다르게 정의하고 있는 청년 연령 범위를 허용하는 부분이 조항으로 제시되어 있다. 이는 당분간 청년정책 연령 범위 설정은 유연하게 할 필요가 있다는 점을 말한다. 반면, 청년정책의 정의에 따라 청년정책 사업의 범위를 엄격하게 적용할 필요가 있다. 청년들의 권리와 참여, 삶의 질 개선을 목표로 하는 사업에 한해 청년정책 사업으로 규정할 필요가 있다. 182개 사업에 다수 포함된 특정 산업 분야의 활성화나 인재 양성을 목표로 하는 사업들은 청년정책 사업으로 보기 어려운 측면이 있다. 예산 측면에서도 전체 사업 예산 총액과 더불어 건축비나 대출금 등을 제외한 예산 규모를 동시에 파악하여 제시하는 것이 필요하다.

법률 정비와 관련하여 선거 연령 하향에 따라 18세를 청년 연령의 출발점으로 삼는 「청년기본법」 개정이 필요하고, 「청년고용촉진 특별법」과 같은 다른 법률과 시·도에서 시·군·구까지 제정되어 있는 청년기본조례의 청년 연령 정의를 전반적으로 파악해 개정 여부를 판단하는 것이 후속 조치로 이루어질 필요가 있다.

나. 정책 추진 체계

중앙부처 차원에서 청년정책 추진 체계를 갖

추는 것은 이번 「청년기본법」 제정에서 가장 중요한 사항이라고 할 수 있다. 2020년 8월 시행령이 마련된다면 이 부분에 관한 구체적인 사항이 담겨야 할 것이다. 국무조정실에서 2020년 5월에 공고한 「청년기본법」 시행령 입법예고(국무조정실, 2020)를 살펴보면, 국무총리는 청년정책 기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 광역시장과 도지사는 해당 연도 1월 31일까지 연도별 시행계획을, 12월 31일까지 시행계획 추진 실적을 제출하도록 규정하고 있다. 이 밖에 시행령 입법예고에서는 청년정책 분석·평가 지원 기관의 지정(3년) 및 지정 취소에 관한 사항과 2년 주기로 청년 실태조사 실시, 청년정책 정보 시스템 연계 공표, 청년정책 연구 사업에 대한 위탁, 청년정책조정위원회 및 실무위원회·전문위원회·사무국 구성 및 운영 등에 관한 사항을 담고 있다.

청년정책 추진을 위한 체계를 구축하는 내용이 대부분 포함되어 있는데 청년정책 추진 체계에 전달체계와 관련된 사항이 담기지 못한 점이 아쉬운 대목이다. 이는 법률 조항에서 청년단체와 청년시설 설치 및 운영에 관한 부분이 제외되었기 때문에 불가피한 결과로 보이는데, 이에 대한 법률 개정안 마련이 필요해 보인다.

청년정책 분류 체계 역시 정비할 필요가 있다. 현재 국무조정실 청년정책추진단에서 사용하고 있는 청년정책 영역의 대분류는 ① 일자리, ② 교육, ③ 주거, ④ 생활, ⑤ 참여와 권리이다. 여기에서 '생활'과 '권리'는 매우 포괄적인 용어로 정책 분류 용어로 사용하기에는 한계가 있다. 조작적 정의를 확인하지 않으면 정책의 대상 범위가 모호한 문제점이 있다. ④ 생활은 '복지 및 건강' 등으로 구체화하는 것이 필요하며 ⑤ 참여와 권리는 참여와 활동으로 변경하고 권리 영역에 관한 정책 사업들은 각 영역별로 분류하는 것이 필요하다. 존중받고 일할 수 있는 권리는 일자리에서, 학습할 수 있는 권리는 교육 영역에서 다룰 수 있다.

다. 정책 사업

청년정책 사업 범위에 따른 사업 수와 사업 예산을 파악하는 것은 청년정책 추진에서 매우 중요하다. 해당 사항이 없는 정책 사업이 포함되는 것도 문제지만 정말 중요한 정책 사업이 제외되는 것도 문제라고 할 수 있다. 청년정책 사업은 장기적으로 법률에서 정의한 청년 연령에 따른 사업들로 이루어져야 하며 청년들의 참여와 권리, 삶의 질 개선을 목표하는 정책들이어야 한다. 이러한 기준을 토대로 청년정책 기본계획에 따라 각 중앙행정기관 및 지자체의 시행계획이 수립되고 추진될 필요가 있다. 동시에 청년들의 참여와 권리, 삶의 질 개선과 관련하여 중요한 사안임에도 모든 연령 집단을 포괄하여 정책이 추진되는 경우 청년정책 사업에서 제외되는 경향이 있는데 이러한 정책 사업들이 누락되지 않도록 점검하는 것이 필요해 보인다.

동시에 청년정책 사업 중 추진 부처를 달리할 뿐 유사하고 중복 가능성이 높은 사업에 대한 재

구조화와, 현재 추진되고 있지 않지만 적극적으로 추진할 필요가 있는 신규 정책 사업들을 발굴하는 노력도 중요해 보인다. 예를 들어 현재 청년 자산 형성을 지원하는 사업은 2020년 신설된 청년저축계좌를 비롯하여 청년희망키움통장, 중소기업 재직자의 자산 형성을 돕기 위해 추진 중인 청년 내일채움공제와 청년재직자 내일채움공제 등이 있다. 아동기부터 자산 형성을 돕는 사업인 디딤씨앗통장까지 합치면 5가지가 넘고 담당 부처만 보건복지부, 고용노동부, 중소벤처기업부 등 3곳에 이른다. 정책 인지도와 체감도를 높이기 위해서는 하나의 브랜드 사업으로 통합하고 지원 대상을 확대하는 방안을 마련할 필요가 있다. 인지도와 체감도를 높일 수 있는 신규 사업으로는 유럽연합에서 추진 중인 청년할인카드제도(European Youth Card)와 같이 많은 예산이 투입되지 않지만 실질적인 혜택이 주어지고 수시로 그러한 혜택을 확인할 수 있는 사업을 추진할 필요가 있다.

4. 나가며

이 글에서는 현재 추진 중인 청년정책 관련 법률과 정책 추진 체계, 정책 사업들의 현황과 문제점을 살펴보았다. 2017년과 비교해 2020년 청년정책은 법적 근거를 마련하였고 고용 중심에서 삶의 질로 옮겨 가는 패러다임 전환도 이루어졌다. 이러한 변화에도 불구하고 현재 청년정책은 청년이라는 이름으로 본격적인 정책이 추진되는 시작 단계에 있을 뿐이며 다음과 같은 원칙들이 실현되지 않으면 정책 추진의 성과를 달성하지 못할 수도 있다(김기헌 외, 2020). 청년정책의 추진 원칙은 무엇보다 당사자인 청년들의 참여와 소통에 기반해 정책을 추진한다는 것이다. 다음으로, 고용 중심의 정책 추진에서 삶 전반을 다루는 정책 추진으로 방향을 전환할 필요가 있다. 청년고용정책이 아닌 청년정책이 추진된다면 이는 삶의 전 영역을 포괄하는 것이다. 한편, 의무 중심 접근에서 권리 중심 접근으로의 전환도 필요하다. 취업을 하고 결혼, 출산을 하는 것을 돕는 것도 중요하지만 존중받으며 일할 수 있는 권리, 학습할 권리, 안정적인 공간에서 살아갈 수 있는 권리, 독립할 수 있는 권리를 보장받는 것이 중요하다. 마지막으로 협력적인 추진 체계를 갖추는 것이 필요하다. 그동안 각 부처에서 독자적으로 청년정책이 추진되어 오면서 총괄과 조정을 통해 교통정리를 해야 할 일들이 산적해 있다. 여기에서 중요한 것은 각 중앙행정기관들과 지자체에서 협력적으로 업무를 추진하는 체계를 갖추는 것이며 이를 실현하기 위해서는 청년정책조정위원회, 실무위원회, 전문위원회, 사무국 등 총괄 조정 기구의 역할이 매우 중요하다. 부처 협업은 물론 부서 협업 역시 쉽지 않고 민간 협력을 이끌어내는 것은 매우 힘든 일이지만 청년정책과 같이 대상 중심 정책의 성과는 협업의 결과에 달려 있다.

참고문헌

고용노동부 홈페이지. 조직도. http://www.moel.go.kr/에서 2020. 5. 22. 인출.

관계부처합동. (2020). 청년의 삶 개선방안. 세종: 국무조정실 청년정책추진단.

국무조정실. (2020). 청년기본법 시행령 제정(안) 입법예고, 국무조정실공고 제2020-59호. 세종: 국무조정실.

국무조정실 청년정책추진단 홈페이지. 조직도. http://www.2030.go.kr/main에서 2020. 5. 22. 인출.

기획재정부 홈페이지. 조직도. http://www.moef.go.kr/에서 2020. 5. 22. 인출.

김기헌, 김형주, 박성재, 민주홍, 김종성. (2015). 2025 청년전망 및 향후 정책 추진과제 연구. 서울: 대통령직속 청년위원회.

김기헌. (2017). 청년 정책의 현황 진단과 개선 방향. 보건복지포럼, 제244호, 54-68.

김기헌, 유민상, 김창환, 정지운. (2019). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 정책방안 연구 II: 학교 졸업예정자를 중심으로. 세종: 한국청소년정책연구원.

김기헌, 유민상, 변금선, 배정희, 차세영, 강정석,…,박미선. (2020). 청년정책 현황 진단 및 정책추진 실효성 제고 방안 연구. 세종: 경제인문사회연구회. p. 74.

김봉철. (2016). 청년기본법의 제정방향과 청년(정책)기본법안의 평가. 청년 기본법 제정 입법안의 이슈와 과제 청년세미나. 세종: 한국청소년정책연구원. pp. 33-46.

대통령직속 일자리위원회 홈페이지. 조직도. https://www.jobs.go.kr/에서 2020. 5. 22. 인출.

더불어 민주당. (2020). 21대 총선 공약집 '더 나은 미래, 민주당이 함께 합니다.' 서울: 더불어민주당. p. 48.

박주민 의원 대표발의 청년기본법안. 국회 의안정보시스템. https://likms.assembly.go.kr/에서 2020. 5. 21. 인출.

변금선, 김기헌, 하형석, 이용해. (2019). 청년정책 체계성 강화방안. 세종: 국무조정실. pp. 358-359.

이명수 의원 대표발의 청년기본법안(의안번호 13684). 국회 의안정보시스템. https://likms.assembly.go.kr에서 2020. 5. 21. 인출.

중소벤처기업부 홈페이지. 조직도. https://www.mss.go.kr/에서 2020. 5. 22. 인출.

청년기본법, 법률 제16956호 (2020).

청년고용촉진 특별법, 법률 제16195호 (2018).

홍문표 의원 대표발의 정부조직법 일부개정법률안(의안번호 2100017). 국회 의안정보시스템. https://likms.assembly.go.kr/에서 2020. 6. 1. 인출.