

청년정책 거버넌스 체계 현안 분석과 개선방안 연구*

오수연**

김성엽***

박성민****

본 연구에서는 국내 사례분석을 비롯하여, 주요 OECD국가의 청년정책 동향 및 정부조직·기능 체계 현황을 살펴보고 주요 시사점을 도출하고 이를 바탕으로 우리나라 청년정책 거버넌스의 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 2장에서는 청년정책의 유형화, 청년조직의 유형화, 청년정책 거버넌스의 유형화를 통해 우리나라 청년정책 기능수행체계 및 거버넌스 현황분석을 진행한다. 3장에서는 해외 사례분석 및 국외 청년정책 거버넌스 사례를 분석을 통해 우리나라 청년정책의 현 위치 파악 및 시사점을 제시하고자 한다. 이어서 4장에서는 청년단체, 학계 전문가 등을 대상으로 한 초점집단인터뷰(FGI) 분석을 진행한다. 이를 통해 보다 질적이고 심도 있는 개선안 도출이 가능할 것으로 기대한다. 마지막 5장에서는 위의 내용을 종합하여 청년정책 플랫폼 거버넌스 개선방안을 청년정책, 청년정책 전달조직 개편, 청년정책 거버넌스의 세 가지 관점에서 구조화하여 제시한다. 본 연구는 청년정책, 청년조직 개편 및 신설, 청년거버넌스 개선 등에 대한 새로운 통합적 접근방식을 사용하여 청년정책 거버넌스 개념을 확립하고 청년정책 제도 개선방안을 도출한다는 점에서 의의가 있다.

주제어: 청년정책, 청년 조직개편, 청년거버넌스, 플랫폼거버넌스, 초점 집단 인터뷰

I. 서론

X세대, 88만원 세대, N포 세대, 촛불세대, 세월호세대, 밀레니얼세대(Y세대), Z세대, G세대, 알파세대 등 당시 시대를 살아가고 있는 청년들을 일컫는 말은 매년 다양한 신조어로 등장하였다. 특히 현재 정치, 사회, 언론에서 주목하고 있는 청년 세대는 단연

* 본 논문은 교육부 및 한국연구재단의 BK21FOUR 「공감과 혁신을 위한 플랫폼 거버넌스 교육연구단」에서 지원을 받아 수행된 연구임(관리번호 4199990114294).

** 제1저자

*** 공동저자

**** 교신저자

‘MZ세대’로, 숙명여고 시험지 유출 사건, 조국 사태, 올해 초 대기업을 중심으로 불거진 성과급 논란¹⁾ 등 세간을 떠들썩하게 만들었던 공정성 이슈 속에는 청년층이 중심에 있으며, 이와 함께 ‘MZ세대’라는 구분과 용어가 유행처럼 번져가고 있다.

MZ세대란 밀레니얼세대와 Z세대를 통합한 신조어로, MZ세대는 2021년 4월 말 기준 국내 인구의 약 36%(밀레니얼 세대 22%, Z세대 14%)를 구성하고 있다(행정안전부, 2021).²⁾ 우리나라는 2020년 기준 청년 인구는 890만 명이며, OECD 국가 중 40세 이하인 청년 의원의 비율이 가장 낮은 국가로 청년의 정치 대표성이 낮으며(국회입법조사처, 2021), 여론에서도 청년 관련 논의에 대해 ‘청년 없는 청년담론’이라는 지적이 계속해서 나오고 있다. ‘청년 문제’는 청년 자신과 부모가 공동으로 갖고 있는 문제로, 전 국민의 문제이자 제대로 해결하지 못하면 나라가 위태로워지는 미래의 문제라고 할 수 있다. 청년들의 직장, 주거, 군대, 결혼, 출산과 육아, 학업, 교육으로 이어지는 제반 문제를 종합적이고 혁신적으로 해결할 필요가 있으며, 이에 따라 2030세대의 목소리를 정책에 직접 반영해야 한다는 공감대가 커지고 있다. 이에 본 연구에서는 체계적이고 전략적인 청년정책 논의가 진행될 수 있는 지속가능한 제도적 기반을 마련하기 위해 우리나라 청년정책 거버넌스의 현황을 분석하고 발전 방향을 연구하였다.

청년정책 거버넌스를 설계하기 위해서는 이 시대 청년층의 주역인 MZ세대의 특징과 청년정책 거버넌스가 당면하고 있는 환경적 특성들을 SWOT 분석을 통해 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 내부적 차원의 강점(Strength) 요인으로는, MZ세대의 긍정적 특성과 영향력을 들 수 있다. MZ세대의 특징으로는 삶의 방식을 선택사항으로 인식하며 다양성 존중, 일과 삶의 균형과 여가생활 추구, 다양한 형태로 자아실현의 욕구를 표출한다는 점이 있다. 아동기부터 디지털 기술 및 기기를 손쉽게 접하는 디지털 네이티브로 신기술에 친숙하며 소셜미디어를 통해 본인의 가치관과 신념을 표현한다. 기성세대와는 차별화된 가치를 추구하기도 하는데, 환경적·윤리적 가치를 고려해 본인의 가치관과 신념에 의해 소비·투자하는 등 사회에 선한 영향력을 끼치고자 하는 특성이 있다. 이 외에도 노력 대비 보상, 가성비, 미래보다 현재 중시, 자기중심적 소비, 나만의

1) “성과급 근거 뭐냐” 대표에 돌직구... MZ세대에 당황한 기업 [중앙일보]. (2021년2월6일). <https://news.joins.com/article/23987302>

2) 2021년 4월 기준 세대별 국내인구 비중을 살펴보면, 1954년 이전 출생이 14%, 베이비부머 세대가 15%, X세대가 26%, 밀레니얼 세대가 22%, Z세대가 14%, 알파세대가 9%를 차지하고 있다(행정안전부, 2021) <https://biz.chosun.com/industry/2021/05/31/57JHHZF4FBFCLGEKGKJI3IQ2VU/>

스타일과 맞춤형, 재미를 추구하며 다양한 커뮤니티를 통해 서로의 취향을 공유하는 특징을 지니고 있다.³⁾

둘째, 내부적 차원의 약점(Weakness) 요인으로는 청년세대에 대한 심도 있고 정교화된 접근이 부족하다는 점이다. 2021년 한국의 총 인구수는 약 5100만 여명, MZ세대 인구수는 약 1700만 여명으로, 청년층을 MZ세대⁴⁾로 통합하여 파악하고자 하는 접근법은 전체 인구의 약 3분의 1을 같은 세대로 묶은 것이 된다(통계청, 2019).⁵⁾ 정책대상으로서의 청년의 범위가 매우 넓고 모호하여 사회적 연령으로 접근했을 때 대상을 특정할 수 없으며(한국청소년정책연구원, 2021), 각 정책, 기관, 지자체마다 청년의 범위에 대한 정의가 달라지고 체계적이고 일관된 청년정책을 추진하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 청년기가 지나는 이행기적 특성으로 인한 변동성과 취약함을 꼽을 수 있다. ‘은둔 청년’, ‘니트족(NEET, Not currently engaged in Education, Employment or Training)’⁶⁾은 청년세대의 취약함을 보여주는 사례로, 은둔형 고립 청년은 서울의 경우 2.9%, 전국은 4.7%가 해당된다(서울연구원, 2021).⁷⁾

셋째, 외부적 차원의 기회(Opportunity) 요인으로는 코로나19 상황으로 인해 디지털 트랜스포메이션의 시기가 앞당겨졌다는 점이다. 디지털 전환의 가속화는 정보에 대한 접근을 용이하게 하며 뜻이 맞는 사람끼리 자발적으로 모이기 쉽게 만들어주며, 디지털 네이티브⁸⁾인 청년층의 특성과 맞물려 그 속도와 영향력이 더욱 빨라질 것이다. 청년정책 플랫폼거버넌스의 측면에서 고도화된 지능정보기술 활용과 디지털 트랜스포메이션은 데이터 및 정보에 대한 개방성·접근가능성을 제고하고, 자유롭고 자발적인 참여를 통해 혁신적인 가치 및 산출물을 창출할 것으로 예상된다.

3) 미래 비즈니스를 바꾸는 新인류 ‘MZ 세대’, “MZ 세대 놓치면 퇴출”...업종·국경 넘어 뉴노멀 제시 [이코노미조선], 안소영 기자, 2021.05.31. <https://biz.chosun.com/industry/2021/05/31/57JHHZF4FBFCLGKKGKJI3IQ2VU/>

4) 밀레니얼 세대와 Z세대를 구분하는 기준은 명확하지는 않으나, 밀레니얼 세대는 1982~1995년생(만 26~38세)을 의미하고, Z세대는 1996~2011년생(만10~25세) 혹은 밀레니얼 세대를 1980~2000년생(만 20~40세), Z세대를 1995~2004년생(만16~25세) 등으로 구분하는 경향이 있다.

5) [SBS D포럼] 사회에서 이야기하는 ‘청년’, 나도 포함 되는 걸까요?
<https://www.youtube.com/watch?v=JsXfguvaPW8>

6) 연합뉴스, 2021.09.14. <https://www.yna.co.kr/view/MYH20210914015100038>

7) 서울연구원, 서울인포그래픽스 322호, 2021.10.01. <https://www.si.re.kr/node/65177>

8) 디지털 네이티브는 스마트폰·SNS 활용, PC·모바일 이용능력 등 디지털정보화 역량이 전체 평균 대비 33% 높은 수준이다(과기부, 2019).

넷째, 외부적 차원에서 위협(Threat) 요인으로서는 코로나19위기 이후 상대적으로 취약한 집단이 청년층이라는 사실이다. 코로나19로 청년층 확장 실업률이 역대 최고 수준이다. 청년층 체감 실업률(고용보조지표3 혹은 확장 실업률)은 2019년까지 22%대를 유지했으나 지난해 코로나19 고용 충격이 반영되면서 1분기 23.7%, 2분기 26.6%, 3분기 25.3%, 4분기 24.9%, 올해 1~2월에는 27.0%로 가장 높은 수준을 기록했다(통계청, 2021⁹⁾).¹⁰⁾ 한편 청년고용률은 42.2%(청년실업률 9%) 수준으로, 통계청 자료에 의하면 청년고용률의 경우, 노무현 정부 43~45% 수준에서 이명박 정부, 박근혜 정부 39~41%로 떨어졌다가, 문재인 정부에 42~43% 수준으로 일부 상승했다. 또한 보건복지부의 2021년 2분기 「코로나19 국민 정신건강 실태조사」에 따르면, 20대·30대가 우울 평균 점수와 우울위험군 비율이 가장 높게 나타났으며, 20대·30대 우울위험군 비율은 각각 24, 3%, 22, 6%로 50대·60대(각각 13.5%)에 비해 1.5배 이상 높아, 젊은 층이 코로나19로 인해 정신건강에 부정적인 영향을 더 많이 받는 것으로 나타났다(보건복지부, 2021). 이처럼 국·내외 환경변화와 함께 행정관리적 차원에서 청년행정 및 지원조직, 전달체계가 미비하다는 점도 위협요소로 존재한다.

〈표 1〉 MZ세대 및 청년정책 거버넌스의 국내 환경 분석(SWOT 분석)

내부적 강점(Strength)	내부적 약점(Weakness)
-MZ세대의 긍정적 특성과 영향력 -다양성 존중, 일과 삶 균형, 다양한 자아실현의 욕구 -디지털 세대, 디지털 네이티브, 소셜미디어를 잘 활용하고 이슈 확산에 익숙 -기성세대와는 차별화된 가치 추구, 환경, 윤리적 가치 등	-청년기의 이행기적 특성에 따른 변동성과 취약함. ‘은둔 청년’, ‘니트족’ -청년에 대한 정의가 제각각 -청년 정책 주관 부처·기관(여성가족부, 보건복지부, 고용노동부 등)의 산재로 통일된 청년정책 추진의 어려움
외부적 기회(Opportunity)	외부적 위협(Threat)
-디지털 트랜스포메이션 -온라인 중심으로 뜻이 맞는 사람끼리 모이기 쉬움, 기술적 발전 -공정성, 투명성, 합리성에 대한 지속적인 요청	-코로나19 위기 이후 청년층은 더 큰 타격을 입을 계층으로 지목됨 -청년 행정 및 지원조직, 전달체계의 미흡 -코로나19위기, 인구구조 변화, 한국의 높은 사회적 갈등 수준, 저성장 장기화, 저출산, 취업난, 소득양극화 등 국·내외 환경변화

종합하면 지속가능한 발전을 위하여 청년세대가 그들의 가치와 성장가능성을 마음

9) 통계청 경제활동인구조사, 2021

10) “코로나19로 청년 체감 실업률 더 컸다”...올 들어 27% ‘역대 최고’ [뉴시스], 2021.05.10.
https://newsis.com/view/?id=NISX20210430_0001426281

껏 펼칠 수 있도록 내·외부적 위협 요소를 적극적으로 관리·개선하고, 청년이 그들의 목소리를 사회에 적극적으로 반영할 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 한다. 하지만 현재 우리나라의 청년정책은 청년층의 표심을 얻기 위한 단발성·일회성에 그친 정책들이 다수이며, 지속가능한 청년정책 논의 플랫폼과 통합된 청년지원 조직의 부재로 청년에 대한 정책적 접근이 체계적이지 못하다. 이러한 문제의식을 기반으로 본 연구에서는, 청년정책, 청년조직 및 기능수행체계, 청년조직관리, 청년정책 거버넌스의 차원에서 현재 우리나라의 청년정책을 조망해보고자 하며, 인사·조직 관리의 관점에서 청년정책 플랫폼 거버넌스의 필요성을 제안하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 국내 현황분석을 비롯하여, 주요 OECD국가의 청년정책 동향 및 정부조직·기능체계 현황을 살펴보고 시사점을 도출하고 이를 바탕으로 우리나라 청년정책 거버넌스의 개선방안을 제시하고자 한다. 2장에서는 청년과 청년정책에 대한 이론적 논의와 선행연구를 검토하였다. 3장에서는 국내외 현황분석, 사례분석을 통해 우리나라 청년정책의 현 위치 파악 및 시사점을 제시하고자 한다. 4장에서는 청년단체, 학계 전문가 등을 대상으로 한 초점집단인터뷰(FGI) 분석을 진행한다. 마지막 5장에서는 위의 내용을 종합하여 청년정책 플랫폼 거버넌스 개선방안을 청년정책, 청년정책 전달조직 개편, 청년정책 거버넌스의 세 가지 관점에서 구조화하여 제시한다. 본 연구는 청년정책, 청년조직 개편 및 신설, 청년거버넌스 개선 등에 대한 새로운 통합적 접근방식을 사용하여 청년정책 거버넌스 개념을 확립하고 청년정책 제도 개선방안을 도출한다는 점에서 의의가 있다.

Ⅱ. 이론적·제도적 논의 및 선행연구 검토

1. 이론적·제도적 논의

1) 청년 및 청년정책

‘청년정책’이란 청년발전을 주된 목표로 하는 것으로서 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책을 말한다. 이때 ‘청년’이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말하며, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다. ‘청년발전’이란 청년의 권리보호 및 신장, 정책결정과정 참여확대, 고용촉진, 능력개발, 복

지향상 등을 통하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 청년의 삶의 질을 향상시키는 것을 의미하며, ‘청년지원’이란 청년발전을 위하여 청년에게 제공되는 사회적·경제적 지원을 말한다¹¹⁾(법제처, 2021).

최근 우리나라 청년정책은, 기존 2020년 179개 과제 16.9조원에서 2021년 270개 과제 22조여 원으로 확대 운영함으로써 전년대비 예산을 30% 확대하였다. 특히 문재인 정부의 청년정책은 일자리 중심 청년정책에서 탈피하고, 생애주기의 관점에서 삶의 전 영역에 대해 실용적 지원으로 전환했다는 평가를 받고 있으며, 청년정책을 특정분야 정책이 아닌 종합정책으로 인식하고, 청년기본법을 제정 및 시행하여 컨트롤 타워 구축 등 기본적인 토대를 마련했다는 점에서 긍정적이다. 다만, 기준중위소득을 기준으로 취약계층을 한시적으로 지원하는 정책이 중심이며, 고용·주거·교육·복지 등 개별 부처 위주 추진, 코로나19등 대처를 위해 청년정책이 고용정책으로 수렴되는 양상을 보여 다양한 욕구를 반영하지 못했다는 한계가 있다(관계부처합동, 2020).

정부는 청년기본법에 명시된 이념¹²⁾을 구현하기 위해 국무총리를 중심으로 청년정책 기본계획을 수립하였으며, 2020년 12월 ‘제1차 청년정책 기본계획’을 발표하였다. 해당 기본계획을 통해 2021년부터 2025년까지 향후 5년간 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 5개의 분야에서 중점 추진과제들이 시행될 예정이다.

청년정책은 정책분야별로 크게 5개의 분야, 일자리, 교육, 주거, 생활(복지·문화), 참여·권리로 유형화할 수 있으며, 5개의 대분류는 11개의 중분류¹³⁾로 세부 유형화할 수 있다(변금선, 2019; 한국청소년정책연구원, 2021).

11) 청년기본법(2020.8.5.시행) 제3조

12) 청년기본법 제2조: 청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록 하는 것(관계부처합동, 2020).

13) 11개의 중분류는 각각 일자리분야 2개(취업지원, 창업지원), 교육·훈련분야 2개(교육·연수·실습, 교육비 지원), 주거분야 2개(주택공급, 주거비 지원), 생활분야 3개(금융, 소득자산, 건강), 참여·권리분야 2개(참여·활동, 권리)로 구성되어 있다(한국청소년정책연구원, 2021: 17).

〈표 2〉 제1차 청년정책 기본계획 체계도

비전	원하는 삶을 사는 청년, 청년이 만들어 가는 미래		
방향	청년의 삶을 청년이 만들어 나갈 수 있도록 '제도적 기반', '삶의 공간', '안정적 토대'를 다양한 청년에게 권리로 보장		
3대 원칙	참여와 주도	격차 해소	지속가능성
5대 정책방향 및 중점과제	일자리		주거
	'청년의 일할 권리를 보장' 1. 청년 일자리 확대 및 역량 강화 2. 청년 창업 활성화 및 내실화 3. 청년의 일터 안전망 강화 4. 공정채용 기반 구축·직장 문화 개선		'청년의 주거부담 완화' 1. 청년 주택공급 확대 2. 청년 전월세 비용 경감 3. 고시원·반지하 거주 취약청년 집중 지원 4. 청년 친화형 주거모델 보급
	교육		복지·문화
	'청년이 스스로의 삶을 설계' 1. 고른 교육 기회 보장 2. 청년의 미래역량 강화 3. 교육·일자리 연계 강화 4. 온택트 교육기반 구축		'청년의 생활 개선' 1. 사회출발자산형성 및 재기 지원 2. 청년건강 증진 3. 청년 취약계층 지원 확대 4. 문화가 있는 청년의 삶
	참여·권리		
	'청년의 삶을 청년이 직접 결정' 1. 정책결정 과정에 청년 주도성 확대 2. 청년정책 추진기반 마련 및 내실화 3. 청년 친화적 정책 전달체계 확립 4. 청년 권익보호 및 청년교류 활성화		

자료: 관계부처합동(2020)

2) 청년조직 및 청년거버넌스

청년층은 사회적으로 실존하지만 조직화되지 않은 집단이라는 측면에서 정책적 파트너십을 형성하기 어려우며(이현우 외, 2016), 이러한 특성으로 인해 청년들의 정책과정 참여와 청년정책 추진에 있어서 조직과 거버넌스의 역할이 중요하다. 특히 청년정책 거버넌스는 청년들의 참여를 조직화하고, 청년정책을 재구성하는 의미를 지니는데(곽민재·신우진, 2018), 청년 거버넌스는 청년들이 정책 수립 과정에 참여할 수 있는 경로를 제공함으로써 집단화와 파트너십의 구축을 용이하게 만들며, 정책 분야별로 분절되어 있는 청년정책을 종합적·다층적으로 살펴볼 수 있는 기제를 마련해주는 역할을 한다. 이에 청년관련 주요 정부조직의 연혁을 살펴보면 아래 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 청년관련 주요 정부조직 연혁 개괄

	소속	명칭	비고
1991년~1993년	-	체육청소년부	-
1998년	국무총리 소속	청소년보호위원회	문화관광부 소관
2006년	국무총리 소속	국가청소년위원회	중앙부처 단위
2008년	보건복지가족부 소속	청소년보호위원회	축소 개편
2010년	여성가족부 소속	청소년가족정책실 청소년정책과	보건복지가족부에서 여성가족부로 청소년 가족 기능 이관
2015년	고용노동부 소속	청년여성고용정책관	청년여성고용정책관에서
2019년	고용노동부 소속	청년고용정책관	청년고용정책관으로 전담·분리
2019년	청와대 소속	청년소통정책관 설치	-
2019년	국무조정실	청년정책추진단	-
2019년	서울시장 직속	청년청 신설	-
2020년	국무총리 소속	청년정책조정위원회 설치	「청년기본법」 제정으로 청년정책추진단이 청년정책조정위원회로 변동
2021년 7월	서울시장 직속	청년미래기획단	기존 '청년청'이 청년미래기획단으로 변경
2021년	청와대 소속	청년비서관 설치	-

이와 같은 중앙정부 단위의 청년정책 조직 외에도 지자체 단위에서 중앙-지방 거버넌스, 중앙-지방-민간 거버넌스, 민-관 협력체제, 청년정책 온·오프라인 플랫폼거버넌스 등 다양한 형태의 청년거버넌스가 이뤄지고 있다.

2. 선행연구 검토

우리나라의 경우 문민정부에서 청소년을 위한 청소년보호위원회를 신설하면서 청년 정책에 대한 논의가 시작되었다. 이후 2013년 청년 미취업자를 공공기관 정원의 3% 이상 고용하도록 2018년까지 한시적으로 특별법이 마련되었고 현재 2023년까지 청년고용의무제가 연장되었다. 기존의 일자리 중심의 청년정책이 교육, 복지, 정책 참여 등으로 범위가 확장되고 청년정책조정위원회가 설치되고 지자체에서 청년청 등이 신설되는 추세이다. 이러한 흐름에 따라 국내의 선행연구는 개별 청년정책 연구의 효과성을 중심으로 연구가 활발하게 진행되었다. 청년정책과 관련된 국내 선행연구는 일자리, 창업, 복지 등 경제적 효과를 중심으로 정책의 효과성을 분석한 연구와 조직 및 거버넌스 사례를 중심으로 이루어진 연구 등 두 가지 형태로 구분할 수 있다.

〈표 4〉 국내 청년 관련 논문 선행연구

연구대상	연구제목	연구방법	연구자
정책분석	청년정책의 전망과 방향성에 대한 제언	법안 내용분석	최순종(2019)
	국제기구의 청년 담론과 한국의 청년 정책	비교사례분석	임유진(2020)
	한국 역대 정부의 청년실업정책 비교 연구	비교사례분석	김영재·정상완(2013)
	청년일자리정책의 취업 및 임금 효과분석: 2~3년제 대학 및 4년제 대학 졸업자를 중심으로	다중회귀분석	서준교·김용현·이성근(2017)
	청년 실업률의 영향요인과 정책방향 탐색: 다국가 패널분석(2000년~2013년)을 통한 증거	다국가패널분석	최용환(2015)
	독일의 청년실업과 고용대책 직업교육훈련 이원체제(dual system)를 중심으로	비교사례분석	이호근(2017)
	유럽의 청년실업정책 주요 5개국을 중심으로	비교사례분석	임운택(2011)
	우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구: 지방정부의 정책과제 단위사업을 중심으로	정책수단유형분류	최하예·황성수(2018)
	강원도 청년창업 지원사업이 창업성과에 미치는 영향에 관한 연구	구조방정식 실증 분석	윤지원·박우진·배병윤(2020)
	광역자치단체의 청년실업 영향요인 분석: 청년지원 프로그램 도입의 실효성 분석을 중심으로	다중회귀분석	허만형(2021)
	정책 기대감과 정책 효능감이 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 지역 청년 정책을 중심으로	다중회귀분석	김동욱·서정욱(2021)
	지역 청년 정책 다면 평가- 대구광역시 청년보장 정책을 중심으로	경향성 분석, 차원별 비교분석	서정욱(2021)
	지역 청년 정책의 전개과정과 이를 둘러싼 쟁점과 과제	내용 분석, 심층면접을 통한 질적분석	추주희(2020)
	지방정부의 청년 주거 정책을 통해 본 '청년' 의미와 청년의 인식	심층면접을 통한 질적분석	이소영(2020)
조직 및 거버넌스 분석	청년주거 운영방식에 따른 유형별 사례연구	비교사례분석	이영범·유해연(2018)
	시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로	제도분석틀 거버넌스분석	정용찬·하윤상(2019)
	경기도 청년정책 거버넌스 연구: 광역 지방정부 실태 비교를 통해	공공참여 수정모델 통한 거버넌스 분석	오세제(2020)
	청년센터 운영 메커니즘에 관한 근거이론연구	근거이론	정진철·홍성표·박보람(2020)

이외에도 청년의 정책과 현황에 대한 연구는 연구보고서를 통해 핵심 정책별 실태 및 지원방안에 대해 활발하게 이루어지는 모습을 확인할 수 있었다(최용환·성윤숙·박상현, 2018; 김기현·배상률·성재민, 2018; 채창균·양정승·김민경·송선훈, 2018; 김형주·연보라·유선희, 2019; 신동훈·김세현, 2021). 다만 두 가지 측면에서 선행연구의 한

계가 있어 본 연구의 차별성을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 선행연구들은 대부분 일자리, 주거 정책에 주목하였으며 개별적 정책 효과성을 분석 검토를 하고 있다. 이에 본 연구는 개별 청년정책 관점을 넘어 청년정책 전반을 조망하고 조직과 거버넌스를 분석을 함으로써 관리적 관점을 추가하였다. 둘째, 조직 및 거버넌스 차원의 선행연구들은 지자체의 실태와 사례에 대해서 비교분석 및 질적분석을 수행하였다. 최근 청년정책이 일자리정책을 넘어서 복지 및 참여 관점의 청년정책에 대한 요구와 통합적 조정과 특수성을 살리는 정책 관리가 필요함에 따라 본 연구에서는 지자체 및 지역거버넌스 차원을 넘어 중앙부처 조직 차원으로 확장하여 현황 분석, 해외 사례분석, 전문가인터뷰를 통한 종합적 분석을 수행하였다.

Ⅲ. 국내외 현황분석: 청년정책 및 기능수행체계 분석

1. 국내 현황분석: 청년정책 기능수행체계 및 거버넌스 분석

1) 청년정책 유형화

2021년 3월 기준, 일자리, 교육, 주거, 생활(복지·문화), 참여·권리, 5가지 청년정책 유형별로 세부과제 수와 소관부처 현황을 분석하면 다음과 같다.¹⁴⁾

첫째, 일자리분야의 청년정책 세부과제는 총 115개(기존 94개에서 증가)로, 청년 일자리 확대 및 역량 강화, 청년 창업 활성화 및 내실화, 청년 일터 안전망 강화, 공정채용 기반을 구축하고 직장문화 개선으로 구성되어 있다. 일자리분야 과제는 고용부가 27개의 세부과제를 맡으며 고용부 중심으로 추진되고 있으며 이어서 중기부 15개 세부과제, 농식품부 12개 세부과제를 맡고 있었다. 외에도 여가부, 행안부, 기재부, 산업부, 인사처, 병무청, 국토부, 해수부, 통일부, 방사청, 보훈처, 국방부, 과기부, 금융위, 교육부, 조달청, 문체부, 환경부, 농진청, 권익위, 기재부·행안부 합동, 부처합동 등 가장 광범위한 부처가 일자리분야 정책에 관여하고 있다.

둘째, 주거분야 청년정책 세부과제는 총 24개로, 청년 주택 공급 확대, 청년 전월세

14) 해당 부분은 2020년 12월 관계부처합동으로 발표한 제1차 청년정책 기본계획과 2021년 3월 30일 관계기관합동으로 발표한 2021년 청년정책 시행계획(중앙행정기관)을 바탕으로 분석함.

비용 경감, 고시원·반지하 주택거주 등 취약청년 집중지원, 청년 친화형 주거모델 보급으로 구성되어 있다. 소관부처는 국토부가 21개 과제, 교육부, 농식품부, 금융위가 각각 1개의 과제를 담당하며, 국토부를 중심으로 주거분야 청년정책이 추진되고 있다.

셋째, 교육분야 청년정책 세부과제는 총 88개(기존 83개에서 증가)로, 각종 장학금·바우처를 통한 고른 교육기회 보장, 청년 미래역량 강화, 교육-일자리 연계 강화, 온택트 교육기반 구축으로 이뤄져 있다. 소관부처는 교육부, 농식품부, 과기부, 산업부, 중기부, 환경부, 농진청, 해수부, 문체부, 방통위, 특허청, 국토부, 고용부, 식약처, 국방부, 산림청, 여가부 등 다양했으나, 교육부가 30개, 과기부 17개 과제를 소관하고 있었으며, 나머지 부처는 각각 1개에서 5개 사이의 과제를 담당하고 있다.

넷째, 복지·문화 분야 청년정책 세부과제는 총 50개(기존 37개에서 증가)이며, 사회출발자산 형성 및 재기 지원, 청년 건강 증진, 청년 취약계층 지원 확대, 청년 문화생활 보장 및 청년 예술가·창작자 지원으로 구성되어 있다. 소관부처는 문체부 28개, 복지부 10개, 여가부가 6개 과제를 맡고 있으며, 금융위가 2개 과제, 교육부, 국토부, 병무청, 국방부가 각각 1개 세부과제를 주관한다.

다섯째, 참여·권리 분야 청년정책 세부과제는 총 31개(기존 32개에서 감소)이며, 정책결정 과정에 청년 주도성 확대, 청년정책 추진기반 마련 및 내실화, 청년 친화적 정책 전달체계 확립, 청년 권익보호 및 청년교류 활성화를 주요 내용으로 한다. 참여·권리 분야에서는 국조실이 가장 많은 7개 과제를 담당하고 있었으며, 이어서 행안부, 교육부, 고용부가 각각 3개 세부과제를 소관하고 있다. 이 외에도 여가부, 보훈처가 각각 2개, 문체부, 국토부, 중기부, 농식품부, 금융위, 환경부, 권익위, 문화재청, 통일부, 공정위가 각각 1개의 세부과제를 담당하고 있다.

이상의 다섯 가지 분야의 청년정책 종합 추진현황은, 제1차 청년정책 기본계획의 세부과제 총 270개에 청년정책과제가 추가되어, 2021년 3월 30일 기준 총 32개 중앙행정기관의 2021년 청년정책 시행계획 과제 수는 총 308개, 예산은 약 23.8조 원으로 전년 대비 19.6%가 확대되었다(관계기관합동, 2021).

중앙행정기관의 유형별 청년정책 시행개요를 분석하면 다음과 같다. 우선 과제 수를 기준으로, 일자리분야의 과제가 전체 청년정책과제의 37.3%(115개)를 차지해 가장 높은 비중인 것으로 드러났다. 이어 교육분야의 과제가 28.6%(88개)로 2위를 차지했으며, 복지·문화 분야가 16.2%(50개), 참여·권리 분야가 10.1%(31개), 마지막으로 주거분야가 7.8%(24개)를 차지하였다. 반면, 예산을 기준으로 분석한 결과, 주거분야가 36.5%(87, 039억 원), 일자리분야가 34.5%(82, 197억 원)로 각각 1, 2위를 차지하였으며, 이어 교육

분야가 23.8%(56, 793억 원), 복지·문화분야가 4.9%(11, 623억 원), 마지막으로 참여·권리분야가 0.3%(685억 원)를 차지하고 있었다(관계기관합동, 2021).

한편, 지방자치단체의 청년정책은 ‘제1차 청년정책 기본계획’과 ‘청년정책 시행계획’ 수립으로 인해 확대 및 구체화되었으며, 중앙-지방의 상호 협력적 보완이 강화되었다. 2021년 기준, 17개 시·도의 청년정책 과제 수는 총 1, 258개(공동, 자체사업 포함)이며, 예산은 총 3조 1, 550억 원(시·도비 2조 1, 654억 원)이었다. 이 중 국비매칭으로 추진하는 공동사업의 경우 450개, 1조 6, 747억 원(시·도비 6, 851억 원), 시·도비로 추진하는 자체사업은 808개, 1조 4, 803억 원이다(관계기관합동, 2021).

2021년 지방자치단체 청년정책 주요 추진과제를 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 다섯 가지 분야 유형으로 나누어 살펴보면, 일자리분야의 경우 미취업청년 취업장려금(서울), 광주청년 일경험 드림(광주), 청년혁신 창업기업 특례지원(경기), 청년근속장려금 지원(전남), 청년CEO 육성사업(울산)이 있으며, 주거분야의 경우 맞춤형 청년주택 지원사업(경남), 청년 월세지원사업(부산), 대학생 주거지원(충북), 취·창업 재직청년 청년 월세지원사업(인천)으로 구성되어 있다. 교육분야의 경우 대경혁신인재양성 프로젝트(대구), 특성화고 명장육성사업(전북), 인재육성장학금(강원도)가 있으며, 복지·문화 분야의 경우 청년희망통장지원(대전), 가정위탁 보호종결아동 자립정착금 지원(경북), 청년 문화예술가 육성(충남), 참여·권리 분야의 경우 세종 청년센터 설립 및 청년공감회관 조성(세종), 제주청년센터 운영(제주), 청년참여형 주민참여 예산제(경남)이 중점적으로 추진될 예정이다(관계기관합동, 2021).

〈표 5〉 2021년 청년정책 시행계획(중앙부처·지자체) 총괄

구분	중앙정부	광역시·도	계
과제(개)	308	1, 258	정책 308, 사업 1, 258
예산(조원)	23.8	2.2	26.0

자료: 관계기관합동(2021)

2) 청년조직 유형화

청년지원 정부조직의 경우, 청년정책관련 중앙행정기관(부, 처, 청, 위원회), 국무조정실 청년정책추진단 및 국무총리 소속 청년정책조정위원회, 각 지자체 산하의 청년정책 담당 부서(서울시의 경우 청년청)로 유형화할 수 있다.

첫째, 청년정책관련 중앙행정기관의 경우, 2021년 기준 청년정책을 소관하고 있는 중앙행정기관은 총 17개의 부, 3개의 처, 7개의 청, 4개의 위원회, 1개의 국무조정실이 각 세부과제를 담당하고 있다. 17개의 부처는 총 282개 과제를 진행하고 있으며, 3개의 처는 총 9개 과제를, 4개의 위원회는 총 10개 과제, 국무조정실은 7개 과제를 소관하고 있다. 즉 현재 우리나라 청년정책은 중앙부처 중심으로 추진되고 있으며 각 중앙부처는 청년정책과 관련한 사업들을 별도로 진행하고 있다. 구체적으로 교육부의 경우 평생미래교육국, 직업교육정책관, 교육일자리총괄과, 진로교육정책과, 고등교육정책실, 고등교육정책관, 고등교육정책과, 대학학술정책관, 대학재정장학과 등이 사업을 담당하고 있으며, 문화체육관광부는 국민소통실, 홍보콘텐츠기획관, 온라인소통과, 뉴스미디어소통과 등이 사업을 담당하고 있다. 고용노동부는 고용정책실, 청년여성고용정책관, 청년고용기획과, 청년취업지원과, 여성고용정책과, 고용문화개선정책과 등이 사업을 담당하고 있으며, 중소벤처기업부의 경우 소상공인정책실, 상생협력정책관, 시장상권과, 창업벤처혁신실, 창업진흥정책관, 기술창업과, 지식서비스창업과, 창업생태계조성과 등이 사업을 담당하고 있다. 여성가족부의 경우 청소년가족정책실, 청소년정책관, 청소년활동진흥과, 청소년정책과, 청소년활동안전과, 청소년자립지원과, 학교밖청소년지원과, 청소년보호환경과, 가족정책관, 가족지원과, 여성정책국, 여성인력개발과 등이 사업을 담당하고 있으며, 기획재정부는 예산실, 사회예산심의관, 고용환경예산과 등이 청년정책과 관련한 사업들의 주무 부서로 설정하고 있다(한국청소년정책연구원, 2021).

〈표 6〉 중앙행정기관별 시행계획 과제 수(개) 및 청년예산(억원)

기관명	과제 수(개)						청경계산(추경 후 기준)	
		일자리	주거	교육	복지문화	참여권리	20년(억원)	21년(억원)
교육부	37	2	1	30	1	3	46, 444	50, 291
문체부	37	5	0	3	28	1	7, 496	9, 041
고용부	36	28	0	5	0	3	49, 159	61, 100
국토부	31	5	21	3	1	1	68, 203	84, 825
과기부	21	4	0	17	0	0	4, 132	4, 734
중기부	20	15	0	3	0	1	6, 577	7, 725
농식품부	18	12	1	4	0	1	6, 050	7, 545
여가부	16	7	0	1	6	2	170	303
복지부	10	0	0	0	10	0	3, 578	4, 674
해수부	8	4	0	4	0	0	39	79
국조실	7	0	0	0	0	7	10	14

산업부	6	4	0	2	0	0	2, 389	2, 561
행안부	6	3	0	0	0	3	3, 353	3, 579
금융위	5	1	1	0	2	1	300	350
산림청	5	3	0	2	0	0	20	80
특허청	5	2	0	3	0	0	67	81
환경부	5	2	0	2	0	1	199	407
보훈처	4	2	0	0	0	2	67	78
농진청	4	2	0	2	0	0	89	46
병무청	4	2	0	1	1	0	7	26
국방부	3	1	0	1	1	0	206	371
기재부	3	3	0	0	0	0	15	16
식약처	3	0	0	3	0	0	8	19
권익위	2	1	0	0	0	1	2	2
문화재청	2	1	0	0	0	1	43	25
방통위	2	0	0	2	0	0	3	3
인사처	2	2	0	0	0	0	0	0
조달청	2	2	0	0	0	0	0	0
통일부	2	1	0	0	0	1	0	0
공정위	1	0	0	0	0	1	0	0
방사청	1	1	0	0	0	0	5	18
외교부	1	0	0	0	0	1	726	344
합계	308	115	24	88	50	31	199, 357	238, 338

자료: 관계기관합동(2021)

둘째, 국무조정실 청년정책추진단 및 국무총리 소속 청년정책조정위원회이다. 2019년 7월 발족한 국무조정실 청년정책추진단은 청년정책조정위원회를 지원하는 사무국 기능을 수행하며 청년정책을 보다 체계적이고 효율적으로 지원하는 것을 목적으로 한다. ‘청년정책추진단’은 「청년기본법」 제정(제13조 ‘청년정책조정위원회’의 신설)을 통해 ‘청년정책조정위원회’로 변동되었는데, 위원회의 위원장은 국무총리가 담당하고, 부위원장 2명, 위원은 관계부처 장관 및 협의체가 추천하는 지자체장, 청년을 대표하는 사람 등 40인 이내로 구성되었다. 청년정책조정위원회는 정부, 지방, 민간으로 구분하여 구성되며 청년 정책의 계획에서 평가까지 전 과정을 총괄하는 컨트롤 타워로서 역할을 하도록 설계되어 있다. 이를 통해, 다양한 부처에서 중복되거나 분산되어 실행되던 청년정책을 통합적으로 관리함과 동시에, 청년정책이 보다 체계적으로 추진될 수 있을 것으로 기대하고 있다(임유진, 2020).

셋째, 각 지방자치단체 산하의 청년정책 담당 부서로, 일례로 서울시의 경우 청년미래기획단(구 청년청)이 있다. 17개 광역시·도들은 청년과 관련한 기본조례 및 기본계획을 수립하고 시행하고 있으며 이를 집행할 청년정책 전담조직을 설치·운영하고 있다. 한국청소년행정연구원(2021)은 지자체에 설치된 청년정책 전담조직 유형을 크게 세 가지, 포괄적 관점에서의 전담조직, 복지정책을 중심으로 한 전담조직, 일자리정책을 중심으로 한 전담조직으로 나누어 분류·제시했다. 그 중 목적이나 기능이 다양한 여러 부서들을 포괄할 수 있는 관점에서 배치되는 첫 번째 경우, 서울시장 직속 기구인 ‘청년미래기획단’을 들 수 있다. 구체적인 연혁을 살펴보면, 2018년까지 혁신기획관(실) 청년정책담당관이 담당하던 관련 업무를, 2019년 3월 서울시장 직속 ‘청년청’이 신설되어 총괄하게 되었으며 ‘서울청년정책네트워크’와 함께 서울시의 청년정책 과제를 도출하는 핵심기구의 역할을 담당하였다(김현수, 2019; 한국청소년정책연구원, 2021). 이후 2021년 7월 청년청이 청년미래기획단으로 개편되었으며, 미래청년기획단장은 국장급 개방형 직위로 임기는 2년이다. 청년미래기획단은 미래지향 청년정책 수립과 총괄 조정, 청년주도 미래변화 대응 사업 발굴·추진, 생활권 기반 청년 공간 조성·운영, 실질적 청년참여 시정계획 수립·운영을 총괄한다. 하지만 서울시를 제외한 대부분의 지자체에서는 해당 시·도에서 진행되는 청년 정책을 주관하는 담당 부서는 존재하지만 청년정책 전체를 아우르는 포괄적 관점에서의 전담조직은 거의 없는 실정이다. 또한 각 지자체별로 청년기본조례를 바탕으로 청년정책조정위원회 등을 구성하고 있으나 지자체마다 청년에 대한 정의가 다른 등 통일성이 부족하고, 지자체 산하 청년정책기구는 해당 지자체의 정책을 정면으로 비판하기 어려우며 제도에 반영하기까지에 상당한 시간이 소요된다는 한계가 있다. 또한 청년 관련 위원회 구성 시 청년이 아닌 실국장급 공무원의 비중이 높은 등, 사실상 청년이 아닌 사람이 다수인 구조적 한계로 인해 청년들의 목소리를 정책에 담기에 어려운 구조라는 문제점이 있으며, 특히 위원회의 형태는 예산이 배정되지 않아 청년정책위원회가 실질적으로 할 수 있는 활동에 제약이 있다는 한계가 지적되고 있다.

3) 청년정책 거버넌스 유형화

청년정책 거버넌스는 법·제도 기반 확충을 위한 중앙-지방 거버넌스, 정책결정 과정에서 청년 참여를 강화하기 위한 중앙-지방-민간 거버넌스 혹은 민·관 협력체제, 청년 맞춤형 소통·홍보를 위한 청년정책 온·오프라인 플랫폼 거버넌스로 유형화할 수 있다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체를 중심으로 한 청년 거버넌스 법·제도적 기반 확충으로, 이는 주로 중앙-지방 거버넌스를 통해 추진되고 있다. 구체적으로 17개 시도는 청년정책 추진 거버넌스 기반 마련을 위해 모두 청년(기본) 조례를 제정 및 운영하는 등 법적 기반을 구축하고 있었으며, 청년(정책)책임관을 지정하고 청년정책 전담조직의 신설 등을 통해 청년정책 추진을 위한 제도적 기반을 강화하고 있다(관계기관합동, 2021). 다만 지자체별로 청년 관련 조례 제정 현황은 상이하였는데, 각 지자체마다 조례를 제정하여 운영하는 집중적으로 지원하는 청년정책 유형에는 차이가 있었다. 일례로 서울시의 경우 ‘일자리’, ‘주거’, ‘참여·권리’ 세 분야에 대해, 경기도와 제주도의 경우 ‘일자리’, ‘복지·문화’, ‘참여·권리’ 세 가지 정책분야에 대한 조례가 제정되어 있었으며, 광주와 전남의 경우 ‘일자리’와 ‘복지·문화’ 두 분야, 대전과 경남의 경우 ‘일자리’와 ‘주거’ 두 분야에 대한 조례가 제정·운영되고 있었다. 부산의 경우 ‘참여·권리’ 1개 분야, 대구, 인천, 울산, 세종, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북은 ‘일자리’ 1개 분야에서 청년 지원 관련 조례를 제정·운영하고 있다(관계기관합동, 2021). 이는 중앙-지방 거버넌스의 관점에서, 지자체의 청년정책이 중앙정부의 기조에 따라 일자리 정책을 중심으로 이뤄져 있는 것으로 해석할 수 있으며(경제·인문사회연구회, 2018), 청년이 속해 있는 지자체에 따라 수혜할 수 있는 청년정책의 유형과 범위가 상이해질 것으로 예상할 수 있다.

둘째, 청년(정책)조정위원회, 청년네트워크의 운영 등을 통한 정책결정과정에서 청년들의 참여기반을 강화하고자 하는 흐름으로, 이는 중앙-지방-민간 거버넌스 혹은 민-관 거버넌스의 유형이다. 17개의 시도 모두에서 청년정책위원회가 운영되고 있으며, 해당 청년정책위원회에서 지자체 청년정책 기본계획을 심의·의결하고 주요 청년정책에 대한 논의를 진행한다. 특히 서울·제주 등에서는 청년참여 예산제도를 통하여 청년이 정책을 직접 기획하고 예산을 편성하는 등 적극적인 움직임이 보이고 있다. 이러한 청년참여 기반 강화는, 1) 청년조정위원회의 민간위원과 청년이 청년정책 방향 및 핵심 정책을 선정하면, 2) 중앙부처·지자체 협의를 통해 기본계획 시안을 마련하고, 3) 민간위원의 검토·보완 및 대국민 공청회를 거쳐, 4) 청년정책조정위원회를 통해 상정·발표되는 일련의 과정을 통해 진행되며, 이는 중앙-지방-민간 거버넌스, 민-관의 유기적 협력모델의 일환으로 유형화할 수 있다. 이 외에 청년네트워크와 관련해서는 경기도를 제외한 16개의 시도에서 청년들의 의견이 상시 전달될 수 있도록 협의체(청년네트워크)를 운영 중에 있다(관계기관합동, 2021).

셋째, 청년정책 플랫폼 거버넌스 유형으로, 온·오프라인 플랫폼 운영을 통한 청년과

의 소통 및 청년에 대한 홍보를 강화하고자 하는 움직임을 들 수 있다. 청년정책 플랫폼 거버넌스는 중앙행정기관, 지방자치단체, 청년정책 시민단체, 관계부처 및 민간합동 TF 등 다양한 협업관계를 찾아볼 수 있었다.

우선 중앙행정기관의 경우, 여성가족부는 2019년 6월 12일 103여명의 청년이 참여하는 ‘2030 세대 청년 중심 정책추진단’을 구성하여, 청년참여 플랫폼을 통해 협의의 의제화 하고, 청년의 취업, 커리어, 근로환경, 치안, 안전, 주거문제 등의 쟁점을 다루었다. 뿐만 아니라 2017년에는 행정자치부(현 행정안전부)와 한국지역진흥재단의 협업을 통한 ‘청년희망뿌리단’ 운영이 이루어졌었다. ‘청년희망뿌리단’은 50명 내외로 운영되었으며, 협력지자체 또는 자율 선택지역 등 지역을 활동의 맥락으로 삼았으며, 행정자치부는 지역 활동을 지원하기 위해, 지역의 소요에 맞추어 교육, 컨설팅, 클라우드 펀딩 등을 제공하는 기능상에 초점을 두고 있었다. 더 나아가 행정자치부는 지역 간 연계를 통한 성과공유를 위한 ‘네트워크 파티’(월 1회) 및 ‘전국대회 개최’(10월) 사업을 진행하며 청년참여 플랫폼을 구축하고자 했다(한국청소년정책연구원, 2021).

한편 지방자치단체의 경우, 청년주간(광주, 세종), 청년희망 공감토크(대구), 대전넷(대전), 울청넷(울산), 청년정책자문단(강원), 청년광장(충북), 청년정책포럼단(전북), 청년의 목소리(전남), 경북 청년의 날(경북), 청년온나(경남) 등 청년과의 소통을 강화하고 있으며, 청년체감형 청년 행복박스 제작 배부(부산), 서울청년포털(서울), 청년플랫폼(인천), 경기청년포털(경기), 다이나믹 충남청년 플랫폼(충남), 청년 서포터즈(제주) 등을 통해 청년에게 확산력이 높은 매체의 활용 및 청년 참여형 콘텐츠 개발을 통한 청년 맞춤형 홍보를 강화하고 있다(관계기관합동, 2021).

이 외에도 지방 간, 시민단체 간 협력적 거버넌스를 구축하려는 노력이 계속되어 왔다. ‘대한민국시도지사협의회’는 전국 광역지방자치단체장들로 구성된 협의체로, 시·도 상호간의 교류와 협력을 증진하고 지방자치단체의 공동문제를 협의하고자 하는 목적을 지닌다. ‘전국청년정책네트워크’는 청년문제를 지역 협력과 제도 개선으로 해결하고자 하는 자발적 시민단체로, 지자체에 설치된 참여기관과의 협력 체계를 구축하여 정책 설계와 제안에 있어서 민관 협력이 이루어질 수 있도록 하는 청년 네트워크 시민 조직이라 할 수 있다. 이에 전국청년정책네트워크와 대한민국시도지사협의회, 서울시는 2020년 지방정부 청년정책 협력포럼을 개최하여 청년정책 발전을 위한 청년시민협력회의, 전국청년교류회, 지방정부 청년정책 담당 공무원 협력회의, 지방정부 청년정책 및 거버넌스 사례 전시 등을 함과 동시에 ‘지방정부-청년 간 공동실천선언문’을 발표했다(한국청소년정책연구원, 2021: 114).

마지막으로 청년정책 온·오프라인 플랫폼으로, 온라인 플랫폼의 경우 관계부처 및 민간 합동 TF를 통해, 청년 친화적 정책 전달체계를 구축하기 위해 현재 운영하고 있는 ‘온라인 청년센터(<https://www.youthcenter.go.kr/main.do>)’를 개선·확대하여 중앙과 지자체 청년정책을 온라인 플랫폼을 통해 연계하는 ‘청년하나로’를 수립할 예정이다. 오프라인 플랫폼의 경우 청년의 공간 수요를 충족하고 청년이 참여하여 운영하는 ‘청년마당’을 기초 지자체별로 1개소 이상 조성할 예정이며, 이를 위해 12개 신규 청년 거점 공간을 선정하고 청년마당 표준 운영계획을 수립할 계획이다(관계부처합동, 2020; 국무조정실 청년정책추진단, 2021).

2. 국외 현황분석: 해외 청년정책 사례분석

청년 세대를 미래 세대의 주축이라는 측면과 경제 상황의 변동에 따른 지원이 필요하다는 차원에서 선진국에서 고용, 복지, 교육, 주택, 참여 차원의 정책이 수립되고 있다. 청년정책 추진 체계는 수행주체를 기준으로 정부 혹은 민간 주도로 분류할 수 있으며, 정부 수행의 경우 독립된 형태의 부처, 청년정책 관련 기능을 수행할 수 있는 부처 내 하부조직(실/국/과), 위원회 형태로 분류할 수 있다. OECD 국가들을 대상으로 조사한 내용에 따르면 총 12개국은 독립된 부의 형태, 10개국은 관련 부처의 하부조직, 10개국은 위원회 형태로 청년 정책을 추진하고 있었다(정은진·김기현, 2018). 본 연구에서는 독일, 일본, 미국의 주요 청년정책, 조직 및 체계, 기능에 대해 논하고 유럽연합의 사례를 통해 플랫폼 거버넌스 가능성 등을 논의하고자 한다.

우선, 독일 청년 정책 기조는 통합된 사회 정책이다. 청년개별보장법이 없어도 보편적 사회 정책에 따라 직접적인 금전 지원이 아닌 간접 지원 차원의 고용-공공부조-교육 청년정책이 시행되고 있다. 가족여성청년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Fraund und Jugend, 이하 BMFSFJ)는 국가적 차원의 청년정책 전략을 수립하며 각 주와 지방자치단체에서도 개별 청년 전략을 수립 및 수행을, 노동사회부와 교육연구부에서 각 부처의 전문성을 살려 고용 및 교육 분야에서 정책을 수립 시행하고 있다. 2019년 12월 3일에 발표된 청년 전략은 9개 분야로 행동 분야를 나누고 총 163개의 구체적인 전략을 수립하였다. 세대 간 통합, 청년의 정책 참여, 도시 및 생활에서의 편의성 제공, 다양성 및 평등, 미래를 위한 교육 및 고용 기회 부여, 디지털 역량 및 자유로운 이동 증진, 기후 변화에 따른 환경 대응, 운동 그리고 중독 예방 심리적 스트레스 관리 등 건강 분야, 유럽연합과의 협력으로 분야를 구분하고 구체적인 전략을 수립하였

다(유럽연합이사회, 2021).

독일의 청년정책 관련 조직체계의 경우, 독립된 부처인 BMFSFJ에서 청년(청소년)국에서 수행하고 있다. 중앙국은 BMFSFJ를 총괄하며 조직 관리 기능 중심으로 운영되고 있다. 청년 정책은 제5국인 청(소)년 정책국에서 주로 수행하고 있다. 구체적으로 각 주, 지방의 독립청소년 정책을 지원, 청년활동연구, 청(소)년보호법, 평등기회, 디지털 역량 증진, 교육, EU협력 등을 수행하고 있다(독일연방가족여성청년부, 2021). BMFSFJ 외에 노동사회부와 교육부도 고용, 교육 측면에서의 청년정책을 수행하고 있다. 다만, BMFSFJ가 모든 청년정책을 감독하고 협력·조정하며 정책을 평가하는 부처로 기능한다. 제5국에서는 청(소)년을 대상으로 교육 평등 접근, 실업, 국제교류, 연방 지원, 서비스, 반유대주의 방지와 민주주의 교육 등의 정책을 기획, 수립, 평가하고 있으며, BMFSFJ는 정책 모니터링 및 평가를 기반으로 아동 및 청소년 보고서를 제작·배포하고 있다. 이외에 독일 의회(Deutscher Bundestag)의 가족 문제, 노인, 여성이나 청소년 위원회(Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)에서 BMFSFJ를 모니터링하고 청년 문제를 다루고 있으며, 주마다 청소년청(Jugendamt), 독일연방청소년위원회를 두어 지역별 청년들의 정책을 수립·집행하고 있다(이윤주·김기현·하형석·손원빈, 2017).

다음으로, 일본 청년정책 주요 대상은 일자리와 단절된 사회관계 회복을 위한 사회 전반의 청년이다. 2003년에 수립된 청년자립 도전계획은 청년 노동시장을 재정비하고 교육단계로부터 직장 정착까지 연계되는 듀얼시스템을 도입하였다. 아울러 단기 프리터족에 대한 새로운 도전정신을 제고하고 직장 정착 상용화를 위한 정책을 시행하였다. 2006년에 발표된 재도전지원종합계획은 승자와 패자가 고정되지 않는 사회에 대한 필요성으로 인해 시작되었으며 청년 및 청년을 고용하는 기업 모두 지원하였다. 2009년에는 내각부 중심으로 국가 본부 조직 아동청소년육성지원 시책의 추진을 도모하기 위해서 ‘아동청년육성지원법안’이 제출되었고 정책 추진체계와 함께 지역네트워크 정비를 주요한 내용으로 2010년 4월 1일에 시행하게 되었다(박수경, 2015). 주요 청년 고용정책으로는 청년자립도전플랜을 바탕으로 실시한 잡카페, 헬로워크가 있다. 내각부와 노동후생성, 문부과학성 추진 아래 진로 상담 및 직업 체험을 진행하는 잡카페를 전국에 설립하였다. 헬로워크는 공공직업안정소(公共職業安定所)로 불리며 민간이 아닌 정부 차원에서 직업을 소개 서비스를 제공해주는 프로그램이다. 노동력 수급의 안정을 위해 취직뿐만 아니라 고용 보험, 실업 수당과 관련한 서비스를 제공하며 구직자뿐만 아니라 구인 기업도 서비스를 활용할 수 있다. 청년 주거정책과 관련하여 최근 일본은

단신자 청년에 대한 공영주택의 자격 완화 및 지자체에서 자격을 자율적으로 선정할 수 있게 변경하고 있다. 또한 청년들의 거주 형태가 쉼어하우스 등으로 변경되는 점을 주목하여 법의 개정 등을 고려하고 있다(이태진 외, 2016). 이외에도 일본의 복지정책은 직접 지원금을 교부하는 형태로 이뤄져왔으며 추가적으로 세대 간 갈등에 대한 해법으로 세대 통합 정책을 진행하고 있다.

일본의 청년정책 관련 조직체계의 경우, 내각부 산하의 특별기관인 아동·청년육성지원추진본부(子ども・若者育成支援推進本部)이 아동, 청소년, 청년 정책사업을 총괄하고 있다. (1)아동과 청년의 자립, (2)개인의 존엄성에 대한 존중과 차별 금지, (3)좋은 가정 환경 구축, (4)좋은 생활 조성, (5)연구 결과를 바탕으로 과학적 정책 추진, (6)교육, 복지, 보건, 의료, 보호, 고용 등 각 분야 연구 결과 종합, (7)어려움을 겪고 있는 아동 및 청년지원 등 총 7가지의 전략을 바탕으로, 청년을 위한 육성 지원의 종합적 추진, 인재 양성, 국제교류 등을 정책적으로 지원하고 있다. 아동·청년육성지원추진본부는 내각부 산하의 특별 추진 기구로 본부장으로 내각총리대신, 부분부장으로 내각관방장관, 이외 국가공안위원회 위원장, 총무대신, 법무대신, 문부과학대신, 후생노동대신, 경제산업대신이 참여하고 있다. 이처럼 모든 부처를 통솔하는 내각부 산하에 소속되어 있지만 각 부처의 대신들이 위원으로 참여하는 위원회 성격을 갖고 있다. 아동·청년육성지원추진본부는 청년정책에 관련되는 각 기관의 정책들을 조정·심의하는 역할을 맡으며 청년을 대상으로 설문조사를 하는 등 증거기반의 청년정책이 될 수 있도록 노력하고 있다.

마지막으로 미국의 주요 청년 정책은 전체 청년이 아닌 소외 계층을 주요 정책 대상으로 하고 있으며 농무부, 교육부, 보건복지부, 주택도시개발부, 법무부 등에서 청년 관련 정책을 직접 시행하고 있다. IWGYP(Improving the Coordination and Effectiveness of Youth Programs, 이하 IWGYP)에서는 단절 청(소)년을 대상으로 건강 프로그램 개발, 원주민 청(소)년 지원, 시민참여, 데이트폭력 예방 등의 청년정책을 시행하고 있다. 최근에는 헬프라인을 구축하고 있으며 재정지원 부트캠프 웨비나를 진행하고 있다. IWGYP 정책의 주요 특은 증거기반 정책 수립이다. IWGYP가 제시한 청년 정책 전략에 따르면 각 부처 및 기구의 자원을 투입 요소로, 청소년, 젊은 청년, 상대적으로 나이가 많은 청년의 생애주기별 변화와 산출 및 효과에 주목하고 있다(Youthgov, 2021).

미국의 청년정책 관련 조직체계의 경우, IWGYP의 모티브가 된 이니셔티브인 2005년 Helping America's Youth를 통해 이해할 수 있다. 당시 미국 대통령인 부시 대통령과 백악관 중심으로 미국 청(소)년을 돕는 전문가 및 학부모가 모이는 백악관 회의를 소집하였다. 이후 성공적인 부처 간 협력을 이루기 위해서 '청소년 프로그램의 조정 및 효

울성 개선 행정 명령에 따라 IWGYP가 설립되었다. IWGYP는 농무부, 상무부, 국방부, 보건복지부, 국토안보부, 주택및도시개발부, 법무부, 노동부, 국무부, 내무부, 교통부, 아메리카콥스, 국립예술재단, 국립과학재단, 국가마약통제사무소, 환경보호국, 중소기업청, 사회보장국, 소비자금융보호국, 국제개발청 등 총 21개의 연방 정부 부처나 기관의 대표들이 구성된 위원회 성격의 실무그룹이다. IWGYP는 증거기반프로그램을 통한 청년정책 지원, 지역사회 조정, 위기청(소)년을 위한 파트너십 활성화의 목표를 수행하고자 한다. 이에 구체적인 업무로는 Youth.gov라는 청소년 프로그램 구현 및 참여 웹사이트 생성 및 지원, YE4C(Youth Engaged 4 Change) 청소년 온라인 참여 플랫폼 생성 및 지원, 위기의 청소년 문제를 지역사회와 Youth.gov를 통해 접근할 수 있는 전략·도구 개발, 연방 차원을 넘어 주, 지방까지 협업을 촉진하는 업무를 수행하고 있다.

이와 같은 국내외 사례 분석을 통해, 국가별 청년정책 대상, 청년정책 추진 체계가 상이하다는 점을 확인할 수 있으며 각 국가는 다음 표와 같이 특징을 요약할 수 있으며 유럽연합의 사례를 통해 다음과 같은 합의점이 있다. 첫째, 국가마다 청년정책 대상이 상이하며, 사회 전 계층을 대상으로 하는지 소외 계층을 대상으로 하는 지로 구분할 수 있다. 일본의 경우 NEET족 및 사회 부적응자 등을 대상으로 수행하였으며 직접 보조금을 지원하는 형태에서 교육과 고용을 연계하는 정책으로 변하고 있는 모습을 볼 수 있다. 미국의 경우는 다양한 인종 배경에서 소외된 계층이 중점 대상이다. 특히 IWGYP를 구성하여 단절 청소년, 위기 청소년을 대상을 초점을 맞추어 정책을 수립하고자 하였다. 독일의 경우 교육이나 주택 복지 차원에서는 청년 전체를 대상으로 하지만 BMFSFJ의 지도 아래 개별 청년에게 맞는 정책을 지원하고자 한다. 유럽연합의 경우 청년보장, 청년 지원뿐만 아니라 청년참여와 청년이 만들어나가는 참여 정책도 구축하고 있다. 일반 정책 참여부터 민주주의, 기후 변화 등을 통해 다양한 청년들의 목소리를 내는 모습을 살펴볼 수 있다.

둘째, 살펴본 3개의 국가는 청년 정책만을 대상으로 하는 독립된 단일 부처에서 청년 대상 정책을 시행하고 있지 않다. 독일은 가족 전반을 대상으로 하는 부처 내 부서에서 수행하고 있었으며 일본은 전 부처를 통솔하는 내각부의 특별기관에서 청년 정책을 시행하고 있다. 미국의 경우는 연방 21개 부처의 장관 및 직원이 위원으로 참여하는 위원회로 구성하여 청년 정책을 추진하고 있다. 통합된 부처에서 청년 정책 기능을 담당하면 청년 정책의 기획, 집행, 평가 및 환류를 통합적으로 운영할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 위원회가 아닌 독립된 부처에서 청년 정책 기능을 담당하면 청년 대상만의 정책을 수립할 수 있으며 지속적으로 청년 정책을 집행할 수 있다는 점을 살펴볼 수 있다.

셋째, 청년 정책의 플랫폼 거버넌스는 유럽연합의 Youthwiki와 European Youth Forum의 사례서 함의를 이끌어 낼 수 있다. 청년을 지원하고 정책을 집행하는 과정에 있어서 통합적으로 관리되는 것도 중요하나 지역 및 분야별 특성에 맞게 정책을 집행하는 것도 중요하다. Youthwiki는 유럽이사회 청년정책개발위원회에서 마련한 각 유럽의 국가들의 정책을 비교할 수 있는 온라인 플랫폼이다. 각 국가별 청년정책의 거버넌스 구현 정도와 고용, 교육, 복지, 참여 차원에서 각 국가가 수행하는 전략과 프로그램을 파악할 수 있다. European Youth Forum은 청년들이 정책에 참여할 수 있는 장이다. 새로운 유럽 청년 전략에 따르면 참여와 협력을 강조하고 있다. 두 가지의 플랫폼 거버넌스는 증거기반에 따라 정책을 수립하게 해주고 기획 및 집행, 평가과정 안에서 청년들의 목소리가 실질적으로 반영하는 데 그 목적이 있다.

〈표 7〉 국내외 청년정책 대상, 주요 정책, 조직체계 비교

청년정책	한국	독일	일본	미국
주요대상	•청년 전반	•청(소)년 전반	•NEET, 사회부적응자	•소외 계층, 소수 인종 중심
주요정책	•취업, 창업, 주택·금융, 생활건강, 정책참여 정책 •취업정책에 가장 큰 초점	•취업, 교육 정책, 주거 정책 •세대통합적 관점, 다양성 관리, 참여 부분, EU와의 협력	•취업과 주거 정책 중점 •세대통합적 관점을 투영하고자 노력	•나이별 증거기반 정책 수립 •위기 청(소)년 지원 정책 •참여, 권한 청년 정책
조직체계	•위원회 성격, 개별 정책 각 부처 수행 •국무총리 산하 청년정책 조정위원회(심의, 조정)	•전담 부처 내 부서 •BMFSFJ(가족여성청년부) 부처 내 청년부서가 전담	•위원회 성격 •내각부 산하 특별기관 아동청년육성지원본부	•위원회성격 •IWGYP 워킹 그룹

IV. 청년정책 및 청년정책전담조직 디자인을 위한 전문가 초점 집단 인터뷰(FGI: Focus Group Interview)

1. 초점 집단 인터뷰 개요

청년정책 플랫폼 거버넌스 체계 현안과 개선방안을 모색을 위해 실제 수혜집단이자 청년정책을 위해 다양한 활동을 하는 청년NGO, 정당 내 청년조직, 정부부처 재직 청년, 청년 정책에 관심있고 연구를 직접 수행한 경험이 있는 대학교, 대학원 학생들이 인

터뷰 대상의 한 축이다. 다른 한 축으로는 행정학계 전문가를 대상으로 전문가 초점 집단 인터뷰(이하 FGI)를 수행하였다. 구체적인 인터뷰 항목들은 다음과 같다.

〈표 8〉 전문가조사 항목

대분류	세부항목
청년정책현황평가	-취업지원, 창업지원, 주거금융, 생활복지, 정책참여 각 분야별 청년 정책 현황에 대한 논의 -청년정책 분야별 시급성과 준비도 평가 -청년정책 분야별 한계점 -청년정책 분야별 개선방안
청년정책전담조직 필요성	-국내청년 정책 전담조직 필요성과 타당성 -전담조직 기능의 유형(정책기획, 권익증진, 부처 간 협력, 정책참여유도, 정책실험) -기구의 형태와 규모 (부/처/청등의 독립된 부처기구, 기존 부처의 확대 개편, 위원회, 한시적 특별기관화) -전담조직의 내실화 (조직/인사/예산)
청년정책플랫폼 거버넌스	-플랫폼거버넌스와 청년정책 적합성 논의 -온라인플랫폼 활용 -정책 연계, 중앙부처간, 중앙-지방간 정책 조정 및 협력 -공공-민간-NGO 교류 확대 -청년정책참여확대

2. 초점 집단 인터뷰 분석

1) 청년정책 현황 평가

앞서 주목한 청년정책 유형에 따라 청년 정책 현황 평가를 받았다. 시급성과 준비도의 기준에 따라 취업지원, 창업지원, 주거·금융, 생활복지, 정책참여지원을 평가가 수행되었다. 의견을 종합해본 결과 가장 시급한 청년정책은 취업지원 청년정책이었으며 준비가 잘 되어 있는 청년정책으로는 취업지원, 창업지원이었다.

취업 정책은 청년들이 가장 많이 이용하고 혜택을 받는 정책 중 하나라는 긍정적인 평가와 함께 추가 개선방안이 논의되고 있다고 제시하였다. 단기 일자리에 집중되어있고 양질의 일자리와 연계가 되지 않다는 공통된 의견이 있었고 이는 행정학계 전문가들도 동의하였다. 공정성을 중시하는 청년세대들에게 있어서 학력 수준, 출신 전공, 출신 배경에 각각 고르게 취업지원 혜택이 주어져야한다는 개선사항에 대해 논의되었고 정책체감도와 중요도를 조사하여 기존 정책을 강화여부 결정이 필요하다고 제시하였다.

창업지원 청년정책은 청년, 행정학계 모두 앞선 취업지원 정책에 비해 시급성은 낮

았으나 준비 정도는 상대적으로 잘된 정책으로 평가되었다. 코로나19 위기 이전에는 창업에 대한 많은 정책과 혜택이 기획되었으나 코로나19 위기 이후에 사회 전반적으로 창업이 현실적으로 시도되기 어려워진 배경도 고려되었다. 코로나19 이후 다시 주목해야 되는 청년지원 정책으로 논의되었으며 청년소상공인에 대한 지원의 필요성과 장기적 관점에서 청년이 아닌 소상공인으로 분류되어 지원하자는 의견도 존재하였다.

청년들은 주거금융 청년지원 정책이 장기간 시행되었던 청년정책임에도 불구하고 보편적 지원 확대, 중복 수혜, 예산 문제와 관련하여 한계점을 제시하였다. 장기적으로 청년들의 자산형성 프로그램이 정착될 수 있다는 것에 대한 긍정적인 평가가 있고 저소득층 청년들에게 효과가 있다는 점에 대해서 긍정적인 평가를 하였다. 하지만 복지 사각지대를 해소하기 위해 주거금융 정책 개선이 시급하며 지역별, 지자체와 연계하여 개선이 필수적이라는 점에서 합의하였다. 학계 전문가들도 주거금융지원 청년 정책이 시급성에 비해 준비가 미진하다는 점을 지적하였다.

생활복지 청년지원 정책에는 정신건강 지원 및 문화 생활 지원 등이 있다. 청년 자문가들에 따르면 시급성은 떨어지나 준비가 많이 되어 있는 정책으로 긍정적인 평가가 다수였다. 반면, 행정학계 전문가들은 여전히 준비가 미진하다는 점을 지적하였다. 프로그램 자체는 많아지고 있으나 활용과 관리 측면에서의 개선이 필요하다는 것이다. 이러한 의견에 대해 청년 자문가 일부는 초기 단계이면서 무난하게 운영되고 있으며 지자체에서 성공적으로 정착된 프로그램을 발굴하여 전국으로 확대 추진하는 것을 개선방안으로 제시하였다.

정책참여 정책은 시급하지 않지만 정책 수요자가 직접 자신의 의견을 반영한다는 측면에서 장기적으로 반드시 필요한 정책으로 논의되었다. 학계 전문가의 의견에 따르면 정책참여가 정책반영으로 연계된다면 정책효능감이 높아진다는 점을 제시하였다. 청년 자문가들은 자신의 경험을 토대로 프로그램 수에 비해 내실화 있게 운영이 되지 못하고 청년들이 과소 대표되고 정치권 및 행정 운영상에 청년의 목소리를 담을 수 있는 매커니즘과 수단이 부족하다는 것을 지적하였다. 학계도 청년들이 제시한 문제점에 대해 동의하며 다양한 청년참여기구 도입과 연계 청년들이 서로 소통하고 정책실험을 할 수 있는 공간이 하나의 대안으로 제시되었다.

2) 청년정책 전담조직

청년 초점인터뷰 대상자들은 청년정책조정위 조직 위상으로는 청년 정책을 원활하

게 조정하고 정책 기능을 수행할지에 대해 부족하며 조직의 위상이 적어도 부나 처 단위가 필요하다고 답하였다. 대부분 독립된 새로운 조직을 설계하는 것을 제안하였으나 소수의 청년은 기존의 부처를 확대 개편하는 안을 제시하였다. 행정학계 전문가들은 최근 청년정책이 일자리, 창업 외에 다른 청년정책에 대한 고려가 필요하다는 점에서 총괄 조정 기능을 수행하는 부처가 필요하다고 인식하였다. 전담부처가 신설된다면 청년, 거시적 관점에서 유기적인 정책 설계는 가능할 수 있지만 타 특정 부처의 의존 문제가 여전히 존재할 수 있고 행정 비용이 추가 소모된다는 점을 우려하였다. 이에 따라 기존의 위원회의 권한을 추가 부여하는 안과 미래세대를 통합하여 정책을 수행하는 부처 안을 제시하였다.

청년정책전담조직이 설계된다면 필요한 유형으로는 청년들과 청년정책의 기획, 청년의 권익증진 관한 사무, 부처 간 조정 및 협력 유도, 청년 정책 참여 유도, 청년 정책 실험 차원이 논의되었다. 행정학계에서는 기존의 위원회의 역할을 능가하고 독립된 부처로 재설계하는데 드는 비용을 상쇄하기 위해서는 부처 간 조정 및 협력 유도가 꼭 필요하다고 제안하였다. 반면, 청년들은 유형으로 제시된 기능이 모두 필요하다고 의견을 전달하면서도 필요 유형의 우선순위는 상이하였다. 정책의제 구체화와 정책 전달의 매커니즘의 필요성을 강조한 청년은 청년 정책들을 세분화하지 않고 단일한 단위로 놓고 인식하는 경향에 문제를 제기하고 청년의 분류를 세분화하여 개별적으로 적합한 지원 프로그램을 제공할 수 있게 정책기획이 필요하다고 하였다. 정책 연구를 강조한 청년은 부처급의 큰 조직으로 구상을 한다면 청년현황에 대한 대대적인 실태조사가 지속적으로 진행하고 이를 바탕으로 부처 간 조정 협력 기능을 수행해야 한다고 제시하였다. 기타 의견으로는 세대 균형적 관점의 정책을 구현하기 위해서는 현재 청년정책조정위원회의 위상으로는 부족할 것으로 예상하며 새 전담 조직은 세대 통합 차원에 대해서 고려해야 된다고 제시하였다.

청년전담조직이 구성된다면 해당 조직의 내실화를 위해 청년들은 조직, 인사, 예산 차원에서 논의를 하였다. 청년전담조직 내 조직을 구상한다는 의견에 청년, 행정학계 모두 긍정적이지 못했다. 혼란을 야기할 수 있고 정치적으로 이용될 수 있는 인사이드 문제를 근거로 들었다. 일부 청년들의 의견 중에서는 인사차원에 있어서는 전담 조직 내 인적 구성을 50%이상 비율을 배치하는 참신한 의견이 있었다. 하지만 실질적인 권한을 부여하여 다수의 청년들을 고위직에 배치하는 것에 대해서는 시기상조라 생각하며 이에 대해서는 세대균형이라는 관점도 고려하여 청년들이 기존 세대의 의견도 함께 존중하며 정책을 설계하는 조직이었으면 하는 의견도 있었다. 마지막으로 예산 차원에

서는 청년자율예산편성권에 대해서도 긍정적으로 검토하고 있으나 실현가능성이 있는지 기존의 지자체에서 수행한 다양한 정책 실험에 기반 하여 전국적인 청년전담조직에서 수행하는 방안에 대해서는 대부분의 청년 자문가와 학계가 동의하였다.

3) 청년정책 플랫폼 거버넌스

초점인터뷰 대상자인 청년들에게 플랫폼거버넌스를 통해 청년전담조직이 민첩성과 회복탄력성을 통제한 ‘Agilience’를 구축할 수 있는지 논의하였다. 플랫폼거버넌스는 플랫폼 이론을 거버넌스에 적용한 원리로서 가변성이 낮은 기능은 정부가, 가변성이 높은 기능은 비정부 행위자들이 담당하게 되며 정책의 현실성을 유지하면서도 사회변화에 유연하게 대처하는 것을 의미한다(Baldwin & Woodard, 2009). 청년 정책 전담 조직의 설계에 있어서 기능 간의 결합이 용이할 수 있도록 협력 방식을 표준화하는 모듈화, 가변성, 플랫폼과 참여자 간의 기술적 상호운용성 보장을 하는 인터페이스 기반, 참여에 있어서 제약 조건이 없는 개방성, 다양한 역할 수행과 정부와 비정부행위자가 양방향으로 소통을 할 수 있는 양면성이 구축될 수 있는지 논의하였다. 이에 대하여 구체적으로 온라인 플랫폼 활용, 정책 간 연계, 정부내조정 및 협력, 공공-민간-비영리간 교류 확대, 청년정책참여 확대차원에서 다양한 의견을 공유하였다.

온라인 플랫폼 활용은 청년 정책을 기획 수행하고 조정 기능, 홍보를 하는데 있어 모듈화 인터페이스, 개방성, 양면성을 구축할 수 있는 필수 요건으로 논의가 되었다. 행정 학계 전문가들은 청년 세대들이 디지털에 대한 접근성이 높으나 정책 참여에는 여전히 일부 청년들만 접근성이 높다는 점을 지적하며 온라인 플랫폼의 목적과 기능을 명확하게 할 것을 주문하였다. 청년 자문가들도 현재 청년 정책이 하나의 포털에서 모여 제시되어 있지 않고 국무조정실 청년정책조정위원회 혹은 각 지자체별로 제시는 되어 있으나 표준화가 되어 있지 않다는 한계점을 제시하였다. 청년의 분야도 각자가 처한 현실이 달라 온라인 플랫폼과 함께 알고리즘을 적확하게 구현하여 정보접근성 및 편이성을 강화하면 청년정책전담조직 자체의 민첩성과 회복탄력성을 쉽게 구축할 수 있다는 의견이다.

정책 간 연계도 청년정책 전담 조직의 필요성과 내실화와 플랫폼거버넌스 구상과 밀접하게 연관이 되어있다고 청년들은 공감하였다. 현재 논란이 되는 청년의 교육 문제, 취업 문제, 주거 문제, 결혼 문제 등은 또 다른 사회적 문제인 경제 저성장 문제, 저출생 문제 등과 연계될 수 있다는 점을 통해 이해하였다. 특히 취업지원과 주거복지가 연계

될 가능성이 있어서 단순히 각 부처에서 해당하는 정책을 시행하는 것보다 문제가 중첩되고 파생되어 다른 새로운 문제를 일으킬 가능성을 하나의 부처에서 통합적으로 개방성과 양면성을 바탕으로 연계하여 해결해야 한다고 제시하였다. 행정학계 전문가들은 기존의 청년정책의 영역들간의 연계성이 명확하지 않는 점을 지적하였다. 그 중에서도 정책 참여 부분에 있어서 정책 참여의 결과가 실질적 영역에서의 정책결정과 정책집행에 유의미한 영향을 미칠 수 있도록 정책 참여 자체의 설계와 실행 체계를 고도화할 필요가 있다고 제시하였다.

정부 내 조정 및 협력체계 공고히 해야 하는 것도 플랫폼거버넌스를 청년정책전담조직을 구상하는 데 있어 필수적 요소라고 논의되었다. 협력체계를 바탕으로 지자체별로 정책의 시행 여부와 수행 배경, 수행 성공과 실패를 비교 분석하여 증거기반형 정책을 수립하는 데 동의하였다. 이원적이면서 중첩적인 중앙과 지방간의 역할에 대해서도 논의한 바 있으며 이를 제안한 청년은 중앙에서는 각 현장의 다양한 실태에 대해서 투입과 과정, 산출과 효과에 대해서 정리하여 비교 연구를 수행하고 이를 바탕으로 지역 현장에서는 지역의 특수성과 수요자 중심의 지원이 수행될 수 있도록 세밀한 정책을 설계하는 것이 동시에 수행되어야 함을 강조하였다. 이와 함께 공공-민간-NGO 간 교류 확대가 이어서 논의되었다. 지역단위는 가장 밀접하게 청년들의 필요한 영역과 분야를 인식할 수 있지만, 정책 역량이 부족한 실정을 쉽게 관찰할 수 있다고 하며 이를 민간 혹은 NGO의 전문가들이 정책 역량을 보완할 수 있어 플랫폼거버넌스의 양면성을 구축할 수 있다고 제시하였다. 실제로 NGO활동을 하면서 느꼈던 경험들을 바탕으로 청년들은 이전보다 정부와 교류 확대가 증진된 것은 맞으나 공무원 특유의 경직성 문화와 칸막이 행정이 심하여 실질적인 교류는 기대할 수 없다는 기존의 한계가 논의되었다. 또한 예산과 인력, 공공-민간-NGO의 긍정적인 관계가 유지되기 위해서 공공에서의 예산, 인력 확충, NGO의 전문성과 의지, 민간에서의 지원이 기반이 되어야 성공적으로 정착될 수 있음을 강조하였다. 각각의 기반이 마련되어 있지 않으면 지속성이 결여될 것이며 경직성 문화, 칸막이 행정, 순환체계로 인한 교류가 저해된다면 이를 해결하기 위한 교류에 있어서 지속성을 강화시킬 수 있는 제도가 구축되어야한다고 제안하였다. 행정학계 전문가들은 기존의 제도를 살펴보면서 협력강화와 교류, 지원 차원에서 세밀한 제도 개선이 필요하다고 제시하였다. 특히 중앙정부와 지방 간 정책 조정 및 협력에 대해서는 중앙정부와 지자체의 역할을 명확하게 하여 전국적 통일성과 지역 특수성을 고려하는 정책이 공존할 수 있게 협력을 구축하여야 하며 청년단체에 대해서는 금전적 지원 외에도 실질적 참여와 연계될 수 있는 ‘청년정책책임관’, 전문인력양성, 교류활성화 조

례 규정 등을 논의하였다.

마지막으로 청년정책참여 확대에 대해서는 청년들의 각기 제안한 방식들이 상이하였는데 이는 초점인터뷰대상자가 자신이 현재 담당하고 있는 청년 정책 전문가 역할이 상이한 것에서 비롯되었다고 볼 수 있다. NGO단체에서 대학생들의 청년 입법 교육과 입법 활동을 지원하는 대상자는 대학생을 대상으로 교육을 통한 입법과정을 체험하고 현실화되었을 때 느끼는 정치적 효능감을 중시하였다. 지자체의 청년정책 거버넌스에 참여하였던 대상자는 지방정부 기반의 청년 당사자가 참여를 주도하고 이를 통해 실질적으로 효과를 가져왔을 때 정책참여 차원에 있어 가장 체감도 있는 정책을 만들 수 있었던 원동력으로 인식하였다. 청년을 하나의 정책 집단으로 분류하기보다 각각의 청년의 특색에 맞는 집단의 경우 별도의 협력체계 등을 구축하여 당사자 발굴-정책 연계의 방향이 도입되어야 한다고 제안하였다. 정당 내 청년조직에서 역할을 담당하는 청년의 경우 청년 전담 조직의 플랫폼거버넌스 요소의 개방성을 공공-민간-NGO외에도 정당과도 연계되고 계속적으로 토의되는 장이 필요하다고 제시하였다. 다양한 제안들에 대해서 행정학계 전문가들은 동의하면서 청년들의 정책 참여 수요에 대한 조사가 정기적으로 수행해야 된다는 점과 세부집단별 대표성 갖춘 인사들로 구성된 위원회 구성, 활동 정례화(routinization) 등 체계적 정책참여 관리가 필요하다고 제안하였다.

V. 청년정책 거버넌스 체계 개선방안 및 제언

청년은 미래를 주도할 계층이나, 최근 급격한 대내외적 변화로 인해 취업난과 주거 불안정 등 많은 어려움을 겪고 있다. 청년이 사회에 성공적으로 정착하여 역량을 발휘하도록 하기 위해서는 고용·창업·주거·복지 등 다양한 생활 영역에서 청년에게 필요한 종합적인 지원 정책을 수립·시행할 필요가 있다. 이를 위하여 「청년기본법」이 제정·시행되었으나, 해당 법률을 바탕으로 정책을 운영하는 국무조정실은 청년정책에 관한 사무를 전담하는 부처가 아니라는 점에서 다양하고 분절적인 청년정책을 연계·조정하는 데 한계가 있는 실정이다. 이에 본 연구는 우리나라 청년정책을 둘러싼 기능수행 체계와 거버넌스를 분석하고 한국형 청년정책 플랫폼거버넌스의 발전 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이에 본 연구에서는 청년정책 환경분석을 통해 강점, 약점, 기회, 위기 요소를 분석하고, 청년정책 유형화, 청년조직 유형화, 청년정책 거버넌스 유형화를 통해 청년정책 기능수행체계와 거버넌스 실태를 분석하였다. 또한 독일, 일본, 미

국, 유럽연합의 해외사례조사 및 분석을 통해 해외동향을 파악하고자 하였다. 한편, 전문가집단인터뷰(FGI)분석을 통해 청년정책에 대한 심층 인터뷰를 진행하였으며, 질문지는 청년정책 현황평가, 청년정책전담조직 필요성, 청년정책 플랫폼 거버넌스, 3개의 대분류와 13개의 하위항목으로 구성하여 진행되었다.

본 연구를 수행하며 보다 심층적이고 분석적인 청년정책, 청년조직, 청년거버넌스 개선안 연구의 필요성과 함께 미래지향적 연구방향을 인지하게 되었으며, 향후 청년정책 거버넌스 연구를 위한 몇 가지 중요한 쟁점들을 제시해 보고자 한다.

먼저 “청년정책 개선안”에 대한 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 청년기본법이 제정되면서 추가적으로 논의가 필요해 지는 부분들이 많아지고 있는 추세이다. 예를 들면, 청년의 범위가 19세~34세로 정의되어 있으나, 각각의 법률이나 조례에서 다르게 이야기하기에 청년연령범위에 대한 합의가 필요하다. 이는 기본법에서 청년정책연령 범위를 유연하게 정의하고 있지만, 이로 인해 청년정책사업의 범위가 명확해지지 않는 결과가 나올 수도 있다고 보여진다. 또한, 중앙부처에서 제출하는 청년정책 사업들을 살펴보면 기존의 사업에 ‘청년’만 추가하여 정책화하는 경우도 있으므로, 기본법에서 논의하는 청년정책목표를 달성할 수 있을지가 회의적인 정책들도 있다. 청년들이 수혜 받지 않는 정책들도 청년정책으로 포함되어 있는 경우도 있으므로 이러한 부분에 대해 밀도 있는 검증작업이 필요하며, 아울러 진정으로 효과적인 청년정책들의 옥석가리기 작업도 필요하다고 판단된다. 관련하여, 노인, 여성과 더불어 최근에 청년에 대한 이슈들이 많이 대두되었기에 청년 실태조사와 이들을 어떻게 샘플링할 것인지에 대한 고려가 논의되고 있는 상황이다. 특히 학생들의 경우 주로 재학생을 지원하는 식인데 배달노동자나 아르바이트를 하는 청년들에 대한 지원은 어떻게 해야 할지 생각해볼 필요가 있다. 또한 청년의 범위를 넓게 보면 통합적으로 들어가기 때문에 구체적으로 맞춤형 정책이 실제로도 그렇게 되고 있는지 검토가 필요할 것으로 판단된다. 최근 조사에 의하면, 다른 주요 대상별 정책들 중에서 상대적으로 청년정책에 대한 인지도와 체감도는 낮은 것으로 나타나고 있는데, 이에 대한 개선 노력도 아울러 필요할 것이다.

둘째, 앞서 해외사례 검토 및 분석 내용에서도 제시하였듯이, 독일의 경우, 노인, 여성, 청년관련 기능이 통합된 엠브렐라형(우산형) 정책집행 조직으로 구성되어 청년정책 및 청년 거버넌스 체계를 관리하고 있다. 또한, 청년층만이 아니라 청소년이라고 해서 좀 더 넓게 보고있음을 알 수 있다. 청년으로 국한을 하다 보면 계속 조정하고 논의해야 하기 때문에 또 다른 해외사례를 보면 아동과 청소년 청년을 구분해서 논의하는 것으로 이해된다. 따라서, 아동, 청소년, 청년, 장기적으로 노인, 여성까지 통합해서 이

야기할 수 있어야 하고, 장기적으로 연속성을 가지고 조정할 수 있어야 한다. 또한, 정책의 사일로(Silo) 현상을 막기 위해서는 청년정책을 기능적으로 접근하거나 부처 칸막이형 분절적 정책이 아닌, 통합적인 시각에서 조망할 필요가 있다. 즉, 추진체계를 조정-평가-환류까지 범위를 넓혀서 관련된 청년정책의 효과성을 지속가능한 방식으로 조정, 진단하는 작업이 필요할 것이다.

셋째, 청년을 위한 사회안전망 강화, 갈등치유 및 회복탄력성 제고를 위한 청년특화 정책의 발굴이 필요하다. 현재 다수의 청년정책들이 내실화 있게 운영되지 못하는 이유로, 청년들이 대표성을 가지지 못하고 과소대표 되고 있다는 지적이 있다. 적극적 대표관료제의 관점에서, 정치적 성격의 1회성 청년지원정책이 아닌, 지속가능한 청년특화 정책의 발굴이 중요할 것으로 판단된다. 일례로 미래산업 일자리 및 재교육 확대정책의 내실화, 청년 참여소득 정책 재편을 통한 양질의 신규일자리 마련, 청년성장사다리 구축을 통한 실패 청년창업가의 재기 및 재취업 지원 등을 통해 청년층의 사회안전망을 강화시켜 나갈 필요가 있다. 또한 청년층의 문화생활의 활성화를 위한 다양한 정책적 지원과 청년 정신건강 제고를 위한 실질적 지원이 시급하게 필요한 부분으로 진단되고 있으므로 청년층의 전반적인 심리자본과 사회자본을 제고할 수 있는 다양한 정책적 실험이 요청된다.

다음으로 “청년 거버넌스 개선안”과 관련하여, 청년정책을 둘러싼 정부 내·외의 거버넌스 유형 확대 및 다양한 협력체계의 강화가 요청된다. 첫째, 중앙-지방 거버넌스 관점에서 협력을 살펴보면, 현재 지자체에서 조례를 실시하고 이와 관련된 단체 및 조직이 이미 운영되고 있는 상황이며, 따라서 각 지자체의 경험들을 수집, 분석하여 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 현재 기본법으로 중앙에서 조정하는 하향식 방식을 사용하고 있으나, 추후 지자체에서 상향적으로 접근하는 방법을 확인하는 것이 실질적인 청년정책 거버넌스의 기반으로 활용할 수 있다고 보여진다. 이러한 과정에서 지자체가 어떻게 지역 여건과 지역 청(소)년들의 의견을 반영했는지, 그리고 인접지역의 조례를 단순히 가져온 경우가 있지는 않은지 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 청년그룹과 정책전문가그룹으로 이루어진 청년 싱크탱크의 구성이다. 청년싱크탱크를 2 Track으로 구성하여 청년그룹이 갖는 효과적인 청년메시지 전달 기능과 정책전문가그룹이 갖는 체계적인 청년이슈 및 아젠다 발굴기능을 균형적으로 도모할 수 있다. 즉, 청년 전문 연구기관을 어떠한 형태로 만들어 나갈 것인가에 관한 고민이 필요한 상황이라 할 수 있으며, 국책연구기관화, 민간기관화, 기존대학과의 연계방안 등도 고려할 수 있을 것이다. 장기적으로 보면 현재의 국책기관과 민간 연구기관 간 협업체

계를 재설계해 나가는 것이 중요할 것으로 판단된다. 또한 연구기능 뿐만 아니라 모든 주요 청년정책분야에서 청년들이 직접 참여할 수 있는 형태로의 개선도 필요하다고 판단된다. 예를 들어 청년연구원 신설 시 연구자문위원회처럼 청년위원회를 구성하여 청년의 눈으로 사회를 볼 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하며, 더 나아가 청년들을 직접 연구에 참여시키고 이들이 활동할 수 있는 여지를 넓혀 나가는 것이 중요하다고 보여진다.

셋째, 현재 기존 정당 내에 청년 조직들이 구성되어 있고 청년 단체들이 NGO에서 활동하고 있으나, 이들을 어떻게 지원할 것인지는 기본법에서 제외되었기에 해당 내용도 추가적인 논의가 필요하다. MZ세대는 보다 개인화된 세대이므로 이들의 지지를 어떻게 끌어내고, 정책에 반영할지에 대한 심도 있는 고민이 요청된다. 특히 청년대표들의 목소리가 주로 공론화되기에, 소외된 대다수의 청년들이 필요로 하는 것을 어떻게 정책화할 수 있을지 고민해야 한다. 예를 들면 대학뿐만 아니라 청소년 플랫폼과 같이 청년 상호간에 어떻게 교류를 할 것인지, 청년과 관련한 다양한 집단에 대해서도 고민하면서 이러한 내용들을 조례와 같은 법적 근거를 통해 지원해야 할 지에 대한 고민이 필요하다.

넷째, 온·오프라인 플랫폼 구축 가속화이다. 특히 통합된 온라인 청년플랫폼 설계·마련이 절실하다. 현재 각 지자체 산하의 다양한 오프라인 플랫폼이 존재하나 시·공간의 제약이 크고 거점별로 분포되어 있어 각 지역별 청년플랫폼이 연계·교류되지 못한다는 한계가 있다. 이에 기존의 혁신 정책 차원의 온라인플랫폼 우수사례들과 해외 사례들을 비교분석하여 청년관련 온라인플랫폼 설계가 필요하다. 온라인플랫폼의 경우 기존의 오프라인 거점에 비해 접근성 및 개방성의 측면에서 용이하며, 청년들의 자발적이고 자유로운 참여를 통해 정책과의 연계과정을 공개함으로써 청년들의 정치적 효능감을 증진할 수 있다는 장점이 있다.

마지막으로 “청년조직개편 개선안”과 관련한 제언은 다음과 같다. 첫째, 전담부처가 어떤 형태이든 정책 영역별로 얼마나 해당 분야에 대해 전문성을 갖고 있고 깊이 있는 데이터 수집, 분석, 활용하고 있는지 확인할 필요가 있다. 타겟 그룹의 목소리를 얼마나 잘 듣고 적용 할 수 있는지, 그리고 타겟에게 얼마나 정책 과정 참여 메커니즘을 제공할 수 있는지 확인이 필요하며, 주어진 정책을 얼마나 투입비용 대비 효율적, 효과적으로 전달(deliver)할 수 있는가 하는 능력 검증 또한 중요하다.

둘째, 기본적으로 별도 부처를 만든다면 시간이 흘러감에 따라 지적 능력이 올라가고, 청년 중심 데이터 수집이 상승할 것으로 예측된다. 이러한 면에서 전담부처 신설은 긍정적인 측면이 많으며 정치적으로 청년들의 목소리(voice)를 반영하고 해석하는 측

면에서 더 큰 실익을 제공할 것으로 판단된다. 하지만 실행적면에서 많은 한계와 난관들이 있을 것으로도 보인다. 특히 청년일자리를 비롯하여 취업·창업·주거·복지를 종합적으로 다루게 되면 결국 신설되는 청년부 단독으로 할 수 있는 것은 제한적이고, 결국 또 하나의 비용이 발생할 수 있다.

셋째, 청년전담조직개편의 경우 다양한 형태의 조직 구성이 가능하며, 따라서 조직의 형태 및 권위에 따라 달라질 조직개편효과를 비교·분석하여야 한다. 그간 우리나라의 청년정책 추진체계는 추진주체 간 유기적 연계가 부족하고 병렬적으로 진행되어 사업 간 유사 중복의 이슈가 있었다(한국청소년정책연구원, 2021). 이에 최근 청년기본법의 제정으로 인해 국무총리 소속의 청년정책조정위원회가 발족하였으나, 대부분의 청년정책이 중앙부처 수준에서 추진된다는 점 등을 고려하였을 때, 청년정책조정위원회가 청년 정책의 계획부터 평가까지 전 과정을 총괄하는 컨트롤 타워로서의 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 관계 정부부처에 적절한 영향력과 권한을 행사할 수 있도록 조직의 위상 및 권한의 측면에서 보다 강화될 필요가 있다.

이에 ‘별도의 청년전담 조직 신설’ 혹은 ‘기존 부처에 청년정책주관 기능을 추가하여 기존 조직을 확대·개편’하는 방안이 있다. 즉 청년문제를 실질적으로 해결하기 위해, 고용노동부, 여성가족부, 보건복지부, 문화체육관광부, 교육부 등 여러 곳에 분산되어 있는 청년정책을 취합 조정하여, 청년의 취업·창업, 고용, 주거, 진로, 경력, 군대, 결혼, 학업, 교육 등 관련정책을 종합적으로 해결하는 전담기구를 설정하는 것이다. 이를 통해 타 부처와의 중복기능 최소화, 정책 집행기능 강화, 부서 내 주요정책 간 연계성 강화를 도모할 수 있다. 아울러 ‘특임장관제’는 대통령의 정책의지가 명확하게 담긴 것으로 인식되므로 주요 청년전담조직개편 대안으로 고려할 수 있으며, 다양한 부처 간 협업이 필요했던 청년문제를 특임장관이 관장함으로써 범정부적 전략적 추진체계를 강화할 수 있을 것으로 기대된다. 다만 청년정책전담특임장관은 누구를 지명해야 하는가에 대한 물음과, 임명된 자의 리더십에 따라 전담조직의 유용성, 지속가능성, 효과성이 크게 달라질 수 있다고 판단된다. 즉, 청년정책 전담조직이 본격적으로 제도화, 전문화되기 보다는 정치적 리더십에 상당히 의존할 가능성이 높고 장관의 역량에 따라 조직의 효과성이 크게 달라질 수 있다고 보여진다. 하지만 정치적인 상징성(symbolism)만큼은 긍정적 효과를 낼 수 있는 경우가 많기 때문에 청년정책전담 특임장관의 효용성을 사전에 충분히 검증하고 적합인물의 임명이 전제되는 경우 실제적인 조직개편 효과는 매우 클 것으로 예측된다.

끝으로, 현재 청년정책 전담기구들이 기능별 조직으로 구성되어 있다 보니 대상별 조

직으로 재구성, 재편 되었을 때 기존의 기능별 조직을 어떠한 방식으로 재배열해야 할 것인가에 대한 고민이 많을 것으로 보여진다. 기존 부처 내부에서의 정책 집행 중복문제가 불거져 나오고 있는 상황이고, 부처마다 다소 다른 청년정책 분야의 발굴과 집행이 진행되다 보니 각 부처 내에서의 청년정책의 일관성이 약해지고 부처 주요정책 중 우선 순위가 낮아지는 현상이 발생하고 있다. 따라서 신정부 집권초기 강력한 정치적, 정책적 리더십을 바탕으로 유연하면서도 전략적인 청년전문조직개편방안 마련을 통해 청년정책의 발굴, 연구, 집행의 효과성과 지속가능성을 극대화해야 할 것으로 판단된다.

본 연구는 한국 청년정책에 현황에 대한 전반적인 진단 및 분석과 OECD 주요 국가의 청년정책 및 정부 조직의 동향 및 기능체계 현황에 대한 분석을 통해 통합적 시각에서 새로운 청년정책 거버넌스 개념을 확립하고 청년정책 개선 방안을 도모했다는 점에서 의미가 있다. 또한 그 동안 개별 청년정책의 효과성을 중심으로 이루어지던 기존 연구에 '관리'의 관점을 추가로 제공한다는 점에서 청년정책 연구에 기여할 수 있을 것으로 기대하며, 다양한 개선안을 분야별로 나누어 제시하고 있다는 점에서 실무적 함의가 있다. 하지만 본 연구에서는 청년정책 및 전담조직의 필요성에 대해 초점집단인터뷰를 진행하였으나, 심층인터뷰분석 대상자의 수가 적다는 한계가 있다. 이에 후속 연구에서 청년정책 및 청년정책전담조직에 대한 설문조사가 진행된다면, 더욱 발전적인 연구가 될 것으로 기대한다.

〈표 9〉 우리나라 청년정책 거버넌스 체계 개선방안

			장기 ■ 거버넌스 유형의 다각화 및 다양화 • 다양한 이해관계자의 접근성, 개방성, 참여가능성 확대 • 거버넌스 채널의 다각화로 유연한 참여 • 민간기업, 시민단체, 학계 등 다양한 참여자의 자발적 참여를 유도할 새로운 가치 및 인센티브 마련이 필요
	중기	■ 청년정책 전담 특임장관 신설 • 특정 기관이 전담하기 곤란하거나 다양한 정부 부처 간 협업이 필요한 국정과제 추진에 도움 • 특임장관의 리더십에 따라 상이해지는 조직개편효과성 • 한시적인 수행기간, 조직의 낮은 존속가능성 ■ 청년정책 관련 전담 중앙행정기관 신설 • 청년관련 정책의 안정적·효과적 추진 가능 • 청년정책의 계획·평가 전 과정 총괄하는 컨트롤 타워 • 조직 신설에 따른 예산과 인력 확보의 문제 대두 • 기존 부처와 중복방지를 위한 범정부적 검토 요망	■ 온·오프라인 플랫폼 구축 가속화 및 통합된 온라인 플랫폼의 설계 • 시·공간적 제약을 벗어나 언제 어디서든 자유롭고 자발적인 청년담론 개진의 가능성 • 통합된 온라인 청년플랫폼(‘청년하나라도(예시)’) 구축 추진에 있어 더딘 진행상황
단기	■ 청년을 위한 사회안전망 강화 및 갈등치유 및 회복탄력성 제고를 위한 특화 정책 발굴 • 청년층 사회안전망 강화를 위한 제도적, 정책적, 관리적 기능 보강 가능성 제고 • 청년특화정책발굴을 위한 중장기적 실행체계 마련 필요 ■ 전 국민 행복생활보장을 위한 복지확대정책을 청년정책과 연계시켜 청년 복지사각지대를 최소화	■ 기존 부처에 청년정책주관 기능을 추가하여 기존 조직 확대개편 • 기존 여러 정부부처에 분산되어 있는 청년 관련 정책 예산, 집행 인력의 흡수·통합하여 확대 마련 가능 • 청년기능 주관할 부처 선정 과정에서 갈등 비용 발생.	•
		■ ‘청년그룹’ 및 ‘정책전문가그룹’으로 이루어진 청년 싱크탱크 구성 • 청년그룹을 통한 효과적인 대외 수행 및 메시지 전달 가능 • 정책전문가그룹을 통한 청년이슈·아젠다 발굴 및 체계화 가능 • Track1 청년그룹과 Track2 정책전문가그룹의 이원화된 두 그룹 사이의 유기적 소통채널 확보가 관건 ■ 창업지원 청년정책과의 연계를 통한 ‘청년취업·창업정책 지원 통합플랫폼’ 구축 추진 • 통합형, 수요자 중심형, 뉴딜형 정책을 통한 보다 거시적이고 통합적인 청년취·창업지원 플랫폼 구축이 가능 • 청년일자리정책, 청년 1인 가구정책, 여성정책, 저출생정책 등을 입체적 관점에서 조망하고 보다 근본적인 대안 탐색 가능 • 플랫폼 구축을 위한 재원확보의 어려움과 다양한 정책실험과정의 부담감 • 행정부의 뉴딜정책과의 연계성과 차별성 확보의 어려움	
	청년 정책	청년 조직개편	청년 거버넌스

■ 참고문헌

- Baldwin, C. Y., & Woodard, C. J. (2009). The architecture of platforms: A unified view. *Platforms, markets and innovation*, 32:19-44.
- European Commission, [웹사이트] (2021년 10월 26일 접속).
https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget_en
- European Commission, [웹사이트] (2021년 10월 26일 접속).
<https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki>
- European Youth Forum, [웹사이트] (2021년 10월 26일 접속).
https://www.youthforum.org/search?type=All&topics=20&search_api_fulltext=Youthgov, [웹사이트] (2021년 10월 21일 접속). <https://youth.gov/about-us>
- Youthgov, [웹사이트] (2021년 10월 21일 접속). <https://engage.youth.gov/>
- SBS뉴스, [웹사이트] (2021년 10월 11일 접속),
<https://www.youtube.com/watch?v=JsXfguvaPW8>
- 곽민재·신우진. (2018) 청년정책 거버넌스의 네트워크 구조 분석 : 사회연결망분석을 중심으로. *도시정책연구* 9(1), 27-48.
- 국회예산정책처, (2021), 고용보조지표를 통해 살펴본 코로나19 이후 청년층의 고용상황, 「경제·산업동향&이슈」, 16:103
- 관계부처 합동, (2020), 「제1차 청년정책 기본계획(‘21~’25)」
- 김고은, (2015), [NYPI 청소년 해외동향리포트- 일본] 「아동-청년비전」의 주요내용 및 향후과제, 한국청소년정책연구원
- 김기현·배상률·성재민·배진우. (2018). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I : 청년 니트(NEET). 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-311.
- 김동욱·서정욱. (2021). 정책 기대감과 정책효능감이 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 지역 청년 정책을 중심으로. 「행정논총」, 59(3), 283-309.
- 김영재, 정상완. (2013). 한국 역대 정부의 청년실업정책 비교 연구. 「취업진로연구」, 3(2), 1-20.
- 김형주·연보라·유설희.(2019).청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 IV - 기초분석보고서.한국청소년정책연구원 연구보고서, 0, 1-570.
- 독일연방가족여성청년부 [웹사이트] (2021년 9월 27일 접속)
<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend>
- 박미경, (2015), 일본의 지방자치단체 ‘청년’ 지원제도, 맞춤형법제정보, 한국법제연구원 연구보고서
- 보건복지부 보도자료, 2021.7.26. 보건복지부 정신건강관리과. ‘2021년 2분기 「코로나19 국민 정신건강 실태조사」 결과 발표, http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_

- ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=366599
- 서준교·김용현·이성근. (2017). 청년일자리정책의 취업 및 임금 효과분석 : 2~3년제 대학 및 4년제 대학 졸업자를 중심으로. 「한국정책연구」, 17(4), 61-80.
- 유럽연합이사회 [웹사이트] (2021년 10월 26일 접속)
<https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki>
- 윤지원·박우진·배병윤. (2020). 강원도 청년창업 지원사업이 창업성가에 미치는 영향에 관한 연구. 「벤처창업연구」, 15(4), 135-149.
- 이소영. (2020). 지방정부의 청년 주거 정책을 통해 본 ‘청년’ 의미와 청년의 인식. 「인문사회」 21, 11(4), 577-592.
- 이슬아. (2020, 5, 26). [이슬아의 獨신생활]독일 40% 1인 가구...주택보조금 ‘본겔트’ 무엇? 일코노미.
<http://www.1conomynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=11734>에서 검색
- 이윤주·김기현·하형석·손원빈. (2017). 청년정책 추진 체계 발전방안 연구, 한국청소년정책연구원 연구보고서
- 이태진·김태완·정의철·최은영·임덕영·윤여선·최준영·우선희. (2016). 청년 빈곤 해소를 위한 맞춤형 주거지원 정책방안, 한국보건사회연구원 연구보고서
- 이정진. (2021). 청년 정치참여 현황과 개선과제, 「이슈와 논점」 1803, 서울: 국회입법조사처
- 이철선·김문길·임성은. (2016). 해외 주요국 청년정책 현황조사, 대통령직속청년위원회
- 이현우·노대명·서복경·이덕로·이정진. (2016). 좋은 정부의 제도와 과정. 오름
- 이호근. (2017). 독일의 청년실업과 고용대책. 「한국사회정책」, 24(3), 85-115.
- 임유진. (2020). 국제기구의 청년 담론과 한국의 청년 정책, 한양대학교 평화연구소, 「문화와 정치」, 7(4):91-121.
- 임운택. (2011). 유럽의 청년실업정책. 「유럽연구」, 29(3), 63-95.
- 장민선·최환용·김기현·하형석·유민상·조성호. (2017). 입법상 연령기준과 정책 연계성 확보를 위한 연구, 현안분석, 한국법제연구원 연구보고서
- 정미경. (2018.09.10.). 독일, 청년 노동력 증가 속 고용률도 상승, 내일신문. http://www.naeil.com/news_view/?id_art=288121에서 검색
- 정세정·류진아. (2021). 청년정책 전달체계 구축의 쟁점과 제언: 서울시 사례를 통해, 「보건복지 ISSUE&FOCUS」 401.
- 정수정. (2019). 독일의 연방교육지원법, 최신외국법제정보 2019 제2호:85-95
- 정용찬·하윤상. (2019). 시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 53(1), 31-63.
- 정은진·김기현. (2018). 청소년정책 추진체계의 유형과 정책성파에 관한 OECD 국가 비교. 「한국청소년연구」, 29(1), 117-143.
- 정진철·홍성표·박보람. (2020). 청년센터 운영 메커니즘에 관한 근거이론연구. 「직업과 자격 연구」,

- 9(4), 61-89.
- 채창균·양정승·김민경·송선훈. (2018). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 지원방안 연구 I : 청년 니트(NEET) - 해외사례 조사. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-294.
- 최순중. (2019). 청년정책의 전망과 방향성에 대한 제언. 「청소년학연구」, 26(1), 253-273.
- 최용환. (2015). 청년 실업률의 영향요인과 정책방향 탐색. 「한국청소년연구」, 26(2), 83-113.
- 최용환·성윤숙·박상현·이유정. (2018). 증거기반정책 수립을 위한 아동·청소년·청년 통계관리 체계화 방안 연구. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 1-249.
- 최하예·황성수. (2018). 우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구. 「한국정책과학학회보」, 22(3), 75-99.
- 추주희. (2020). 지역 청년정책의 전개과정과 이를 둘러싼 쟁점과 과제: 광주 '청년드림사업'을 중심으로. 「비판사회정책」, (68), 271-306.
- 통계청. (2021). 통계청 경제활동인구조사
- 한국청소년정책연구원. (2021). 청년정책 현황 진단 및 정책추진 실효성 제고 방안 연구, 경제·인문사회연구회 연구보고서.
- 한완석. (2020). 청년정책에 성공한 독일, 실패한 이탈리아·일본, 뉴스서천 <https://www.newssc.co.kr/news/articleView.html?idxno=45400>에서 검색
- 허만형. (2021). 광역자치단체의 청년실업 영향요인 분석: 청년지원 프로그램 도입의 실효성 분석을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 31(1), 23-49.

吳受娟: 현재 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 석사과정에 재학 중이며, 공공인재개발연구센터 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 “전략적인적자원관리 및 인적자원개발”, “조직관리”, “리더십”, “성과관리” 등이다. 최근 논문으로는 “공직 내 변혁적리더십과 공무원의 적극행정과의 관계성 연구”, “포스트코로나 시대 공무원 인재개발 전략 연구” 등이 있다(dgd04058@skku.edu).

金盛燁: 현재 성균관대학교 국정전문대학원 행정학 석사과정에 재학 중이며, 공공인재개발연구센터 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 “인적자원관리”, “조직행태”, “플랫폼정부”, “청년정책” 등이다. 최근 논문으로는 “공직 내 변혁적리더십과 공무원의 적극행정과의 연계성 연구” 등이 있다(justinkim91@skku.edu).

朴盛民: Columbia University 국제행정대학원(SIPA)에서 국제행정학 석사학위 취득한 후 The University of Georgia 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 “인적자원관리 및 인적자원개발”, “인사혁신”, “행정관리” 등이다. 최근 논문으로는 “공직가치 제고를 위한 행동주의적 분석연구”, “공직 내 적극행정의 영향요인에 관한 연구”, “고등교육정책의 효율성 분석에 관한 연구: 자료포락분석(DEA)기법을 활용한 BK21플러스 사업을 중심으로” 등이 있다(sm28386@skku.edu).

Research on Youth Policy Governance System: Current Issues and Improvement Plans

Oh, Su Yeon, Kim, Sung Yeop & Park, Sung Min

This study seeks to draw major implications by examining trends in youth policy and government organizations as well as functional systems in major OECD countries, including case studies in Korea, and to suggest ways to improve youth policy governance in Korea. To this end, Chapter 2 analyzes the current status of youth policy performance and governance in Korea through the classification of youth policies, the types of youth organizations, and the types of youth policy governance. Chapter 3 tries to identify the current status of Korea's youth policy and suggest implications by analyzing overseas case studies and overseas youth policy governance cases. In Chapter 4, focused group interview (FGI) analyses of youth group practitioners and academic experts are conducted. Through this, it is expected that it will be possible to derive more qualitative and in-depth improvement plans. In the last chapter, the above contents are synthesized and the measures to improve the governance of the youth policy platform are presented in a structured way from three perspectives: youth policy, youth policy reorganization, and youth policy governance. This study is meaningful in that it establishes the concept of youth policy governance, draws up measures to improve the youth policy system using new integrated and multi-dimensional approaches, and explore an effective way to restructure youth organizations and agencies as well as improve youth policy governance system.

□ Key Words: Youth Policy, youth policy reorganization, youth policy governance, platform governance, fgi