

경기도 청년정책 거버넌스 연구: 광역 지방정부 실태 비교를 통해

오세제 | 현대정치연구소

| 국문요약 |

이 논문은 경기도가 추구하는 청년정책 거버넌스가 잘 이루어지고 있는지를 실증적으로 검증하려는 경험적 연구이다. 설문조사를 통해 청년정책위원회와 청년정책협의체의 운영실태를 분석한 결과 서울시 모델의 합리적 핵심인 청년거버넌스는 어디에서도 제대로 이루어지고 있지 않았다. 청년정책에 대한 청년들의 의사결정 권한이 높지 않다는 뜻이다. 청년정책위원회에서 정책심의가 제대로 이루어지고 있는 지방정부가 거의 없다. 형식적으로는 조례를 통해 청년정책위원회에 청년정책 심의 권한을 줬지만, 실제로는 자문 수준이고 일방적 소통 단계임을 알 수 있었다. 경기도에 아직 없는 청년정책협의체도 전국적으로 청년참여와 분과 구성, 교육과 예산, 실무 지원이 부실했다. 이것이 경기도 청년거버넌스의 현 단계이자 한국 청년정책의 의사소통 수준이다. 청년생태계의 성장과 함께 청년정책위원회에서 정책심의를 실질적으로 수행하는 것은 매우 중요하다. 양방향적 소통을 강화하여 청년거버넌스를 정착시키는 과정에서 바람직한 비서울 모델이 정립될 것이다. 그 특징은 단체장의 적극성, 전문가와 청년생태계의 취약성, 실현 가능성, 의회 중심성이다.

주제어 | 청년기본조례, 청년정책위원회, 청년정책네트워크, 청년정책협의체, 청년정책 거버넌스, 비서울 청년거버넌스 모델, 지방정부 청년정책 모델

I. 서론

청년에 대한 사회적 이미지가 미래, 도전, 패기, 희망, 열정에서 점차 사회적 약자, 취약 계층 심지어 삼포세대니 N포세대니 하는 부정적 이미지로 바뀌었다. 대한민국 사회는 공공성보다 시장을 우선시하는 신자유주의 정책이 1997년 IMF 사태 이후 전면화되었다. 그 결과 2020년 대한민국 청년들은 취업의 어려움부터 높은 실업과 소득의 감소, 부채의 증가와 주거의 불안정, 비정규직의 증가와 건강상의 문제 등 다양한 사회 문제를 체험하고 있다. 따라서 청년문제 해결 방안도 일자리 창출 만이 아니라 소득, 부채, 주거, 교육, 복지, 참여와 소통 등 청년의 삶 전반에 걸친 대안으로 범위가 넓어져 가고 있다. 역대 정부가 적지 않은 예산을 들여 다양한 청년정책을 실시했음에도 불구하고 청년들의 삶은 객관적으로 나아지지 않았다.

한국의 청년정책은 2015년 1월 서울특별시를 비롯하여 지방정부가 모범이 부재한 상태에서 청년기본조례를 제정하며 발전해왔고 2019년부터는 문재인 정부도 ‘혁신적 포용국가’를 위한 ‘협치와 분권의 민주주의’ 확립을 정치개혁의 비전으로 삼아 청년정책을 적극 탐색하고 있다. 2020년 1월에는 청년기본법이 국회에서 통과되었다. 새로운 흐름의 일관된 강조점은 일자리에 한정하지 말고 청년이 당면한 고통을 전체적으로 극복해나가자는 것과 그러기 위해서 청년이 목소리를 내는 청년정책 거버넌스가 필요하다는 것이다.

원래 거버넌스란 다양한 행위자가 자율성을 가지면서 함께 국정운영에 협력하고 참여하는 변화된 통치방식을 말한다. 협치로도 번역한다. 따라서 지방정부 모델을 대표하는 서울시가 보여준 청년정책 거버넌스란 청년정책을 실행하기 위해 지방정부와 청년이 협치하는 것을 말한다. 그 성격은 지방정부와 청년을 동반자적 관계로 보고 청년의 권리와 복지를 증진하는 것을 지방정부의 주된 임무로 본다는 것이다. 전통적인 관료 중심 모델에서도 전문가와 이익 주창(advocacy) 단체의 참여는 일반적이었다(서복경 2016, 211).

그러나 청년을 시민으로 인정하고 권한을 부여하는 참여와 거버넌스는 아직 미흡한 실정이다. 이 문제를 해결하는 방안으로 제시된 것이 청년 당사자의 참여를 보장하고 청년 스스로 청년정책을 발의하고 심의하는 청년정책 거버넌스의 실현이다. 그러나 문제는 과연 얼마나 거버넌스가 이루어졌는지에 관한 실증적인 연구 조사 결과가 매우 부족했다는 것이다. 그래서 이 논문은 경기도가 추구하는 청년정책 거버넌스가 잘 이루어지고 있는지에 대해서 경험적 연구를 진행하고자 한다.

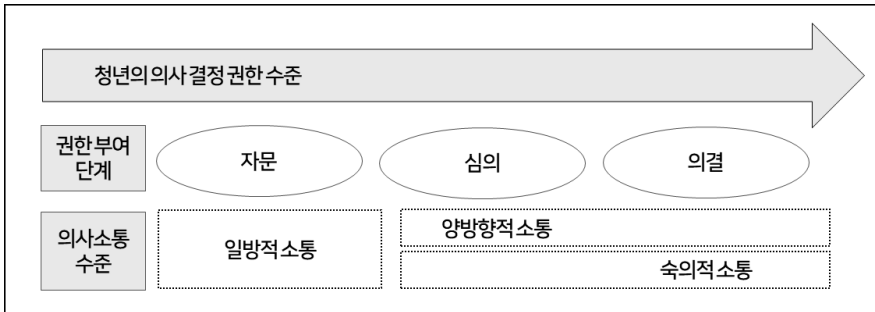
서울시는 2013년 청년허브와 청정넷을 구성한 이래 2015년 1월 청년기본조례를 통과시켰다. 이후 1) 당사자 참여를 통한 정책입안 2) 여러 정책영역을 포괄하는 종합형 정책 패키지로서 ‘서울형 청년보장제(2015)’ 3) 지방정부 주도형 정책입안 과정이라는 특징을 보여왔다. 그러나 이후 청년정책을 적극적으로 실시한 지방정부들은 서울시 모델의 정책 패러다임을 따르면서도 진행 과정에서 차이를 드러내 왔다. 즉 서울시가 청년 수요 확인(청년허브)→정책목표 설정(서울형 청년보장제)→기본조례로 제도화라는 과정을 밟아왔다면 서울 이외의 지방정부들은 기본조례 제정→거버넌스 기구 구성→기본계획 수립이라는 과정을 밟고 있다(이현우 외 2019, 149-150)는 것이다. 서울시가 선발주자로서 제도적 준비 이전에 조례에도 없는 청정넷을 구성하며 청년들의 의견을 수용해 사업을 시작한 반면 후발주자들은 서울시의 모델을 참고하지만 조례 제정과 기본계획 수립이 앞서고 정작 이해당사자인 청년들의 참여와 소통은 늦어지는 경향을 보이고 있다. 즉 서울 모델의 합리적 핵심인 거버넌스 실현은 지체되고 있다는 상황인식에 도달하게 된다. 이 연구의 출발점이 되는 문제의식이다. 그 현상을 경기도에 특화하여 경험적으로 확인하고 대안을 모색하려는 것이 이 연구의 목표이다.

2. 분석틀과 연구방법

도시재생 분야에서 시민참여의 수준을 평가하는 모델 중 대표적인 것으로

Arnstein(1969)의 ‘시민참여 사다리(A Ladder of Citizen Participation)’와 IAP2의 ‘시민참여 스펙트럼(Spectrum of Public Participation)’이 있다. 이 중 IAP2 모델의 1단계는 정보제공(Informing), 2단계는 협의(Consultation)로 시민의 의견을 청취하고 피드백을 제공한다. 3단계 개입(Involvement)은 워크숍, 토론, 투표 등의 과정을 거쳐 나온 다양한 대안들을 반영한다. 4단계 협력(Collaboration)에서는 개발 대안이나 해결책을 결정하기 위해 시민과 협업한다. 5단계는 권한부여(Empowerment)로 시민배심 또는 주민투표를 통해 결정을 한다. Nabatchi(2012, 26)는 IAP2 모델의 약점을 보완해 공공 참여의 수정모델을 제시하였다.

〈그림 1〉 청년참여의 스펙트럼

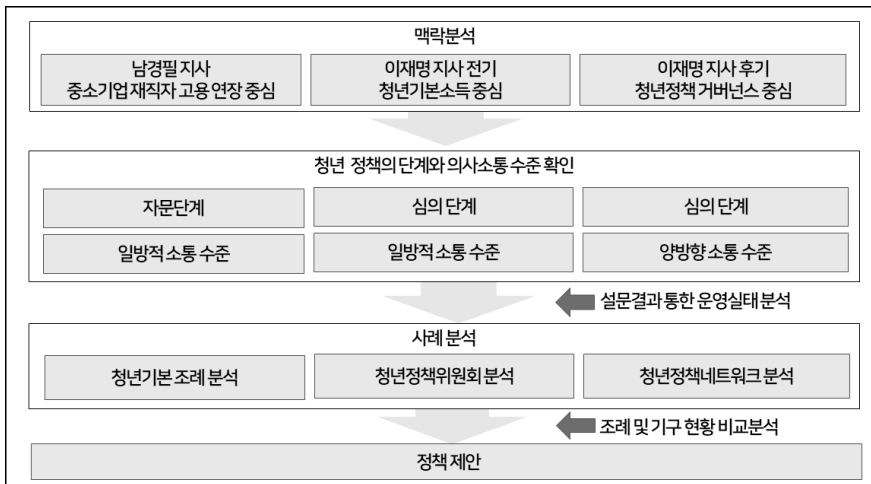


* 출처 : Nabatchi(2012)의 IAP2 수정 모델에서 ‘그림 1 공공 참여의 스펙트럼’을 일부 변형함.

<그림 1>은 5단계의 스펙트럼을 가진 IAP2 모델을 청년의 영향력 수준에 따라 3단계로 변형해 구성했다. Nabatchi는 공공부문의 담당자와 시민들 간의 의사소통 수준과 관련한 요소를 추가하고, 시민의 참여 수준 대신에 의사결정 권한의 수준을 강조해 권한 부여의 단계를 자문, 심의, 의결 단계로 나누었다. 또 공공부문의 담당자와 청년 간의 의사소통 수준(communication mode)으로 일방적, 양방향적, 숙의적 커뮤니케이션을 추가하였다. 권한부여 단계에서 자문은 Nabatchi의

5단계에서는 정보제공과 협의에 해당한다고 볼 수 있다. 심의는 나바치의 3, 4단계인 개입과 협력에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 5단계인 권한부여가 결정권을 가진 의결에 해당한다고 볼 수 있다. 의사소통 수준도 유사한데 일방적 소통은 정보 제공 수준으로 실제로는 초보적 소통이거나 소통 이전 단계인 셈이다. 현실은 이제 양방향적 소통을 시도하고 있는 상태이며 속의적 소통은 ‘개인의 평가와 동시에 다수가 동의할 수 있는 가치와 규범을 위한 공동의 노력’(Englund 2006)으로 시민 참여정책은 일방적 소통에서 속의적 소통으로의 스펙트럼 전환에 중점을 두고 있다(Nelimarkka et al. 2014). 본 논문에서는 Nabatchi의 ‘공공참여의 스펙트럼’ 개념을 도입해 경기도에서 청년들의 청년정책에 관한 의사결정 권한의 현재 상태를 파악하고자 한다.

〈그림 2〉 경기도 청년정책 거버넌스 분석틀



* 출처 : Nabatchi(2012)의 IAP2 수정 모델에서 ‘그림 2 분석틀’을 경기도에 맞게 변형함.

청년정책 거버넌스는 제도의 완결성과 주체의 노력 외에도 정치적 기회구조를 포함하여 당면한 상황과 깊이 연관되어 있다. 청년 문제의 당사자인 청년집단은 충분히 조직되지 않아서 스스로 문제를 집약하고 제기하기 어렵다. 아울러 청년 정책은 이제 막 시작하고 있는 정책 형성기이다. 따라서 정책 설계에 따라서 다양한 가치와 주장이 실현될 수 있다. 분석틀에 따라 경기도의 정치적 사회적 상황을 볼 수 있는 맥락분석이 필요하다. 단체장의 정치적 성향에 따라 정치적 기회구조가 어떻게 다른지 볼 필요가 있다는 것이다. 각 시기의 특징과 정책의 주안점, 집중한 정책의 사회적 맥락을 보고 청년에 대한 권한부여의 단계와 의사소통 수준을 짚어본다. 다음 사례분석에서 조례 및 두 기구의 현황을 비롯하여 총 세 가지 사례를 분석한다.

먼저 본 연구에서는 경기도 청년기본조례의 객관적 평가를 위해 총 17개 시도의 조례를 비교했고, 경기도 청년기본조례의 주된 내용과 거버넌스 관련 규정에 대해서도 소개했다. 그 결과로 결론에서 거버넌스 증진을 위해 조례 개정의 방향을 제시했다. 다음으로 심의기구인 청년정책위원회(이하 청정위)가 어떤 활동을 하고 청년정책에 관해 실질적인 심의권을 가지고 있는지, 청년들이 거버넌스에 대해 어떻게 느끼고 있는지 구체적인 운영실태를 살펴보겠다. 세 번째로 청년참여기구인 청년정책협의체(이하 청정넷)에 대해서 분석하겠다. 이를 통해 어떤 활동을 하고 있고 지원은 어떠한지 구성원들의 평가는 어떤지 파악해보겠다. 핵심적인 거버넌스 조직인 두 기구의 운영실태를 보면 거버넌스를 대하는 지방정부 담당 공무원들의 적극성과 이해정도를 알 수 있고 경기도 청년의 청년정책에 대한 영향력과 의사소통 수준에 대해서도 알 수 있다.

연구에 사용한 방법은 거버넌스 실태에 대한 구조화된 질문지를 통한 양적 조사였다. 경기도와 같은 광역자치단체인 시도 청년정책 거버넌스 기구의 청년 책임자들에게 3월 23일부터 4월 5일까지 구글 드라이브를 통해 운영현황에 대한 설문 응답을 받았다. 17개 광역단체 중 청정위가 없는 강원도를 제외하고 청정위가 구성된 16개 시도 중 5명(지역), 청정넷이 없는 경기도, 세종시, 강원도를 제

외하고 청정넷이 구성된 14개 시도 중 10명(지역) 총 15명(지역)의 응답을 받아 분석했다. 응답 수는 작지만, 모집단 자체가 제한된 조건이므로 비교는 평가에 많은 도움이 되었다. 광역단체 청정위와 청정넷의 대표자와 부대표자를 대상으로 하였다. 접촉이 어려운 경우 위원의 응답을 받은 경우도 있다.

3. 선행 청년거버넌스 연구

최근 각 학문 분야에서 거버넌스 연구가 심화되고 있다. 정부가 일방적 행정이 되지 않고 수평적인 파트너쉽과 결정 과정의 민주성, 책임성, 반응성을 담보하기 위해 거버넌스를 중시하고 있기 때문이다. 먼저 거버넌스에 관한 해외연구를 살펴보면, 결사체 거버넌스(associate governance) 모델(Bradford 1998; Cohen and Rogers 1992)은 정부가 미조직 이해당사자들이 스스로 조직을 만들 수 있도록 다양한 정책수단을 동원해 돕고 결사체들이 공익과 타자를 존중하도록 유도하는 게 중요하다고 주장한다. 동시에 우호적 그룹만 선택하거나 수직적 관계가 되면 저항에 직면할 것이라고 경고한다. Fung과 Wright(2003)는 지역의 실제적인 문제해결에 있어서 시민의 권한 강화와 참여 원칙과 함께 정부의 지원, 조정 및 감독을 중시하는 ‘권한부여 참여거버넌스’(empowered participatory governance)를 좋은 거버넌스의 모델로 제시했다. Somerville(2008)은 정부와 거리를 두고 정부에 압박을 가하는 방식의 시민참여와 구별되는 개념으로 ‘공동거버넌스(co-governance)’를 고안했다. 공동 거버넌스 모델은 시민들의 상향식 참여가 거버넌스가 되기 위해서는 정책 과정의 심의(deliberation)를 강조하고, 기존의 ‘탈정치화된 참여’와 한정된 사회적 행위를 넘어서서 사회적 행위자들이 정부의 핵심기능에 직접 참여할 것을 주장한다. Sirianni(2009)의 협력적 거버넌스(collaborate governance) 모델은 시민의 지원자(civic enabler)로서 정부의 역할을 강조했다. 시가 가진 모든 자원을 활용해 민주주의의 토대 형성에 투자한다는

관점으로 시민에게 권한을 부여하고, 참여를 유도하며, 역량을 키울 수 있도록 지원해야 한다는 것이다.

시민의 직접 참여란 ‘사회 구성원들이 지역사회와 관련된 실질적인 결정을 내릴 때 행정기관과 권력을 공유하는 과정(Nabatchi 2012)’으로 정의할 수 있다. 이는 공공의 행정에 직접 참여하는 것으로 시민사회 조직에 참여하는 것과는 다르다. 이러한 참여의 차이는 서로 다른 수준의 숙의(deliberation)로 구분할 수 있다. 협력적 거버넌스에서의 시민참여는 지식의 가치를 우선시하며, 따라서 시민은 전문가, 관료들과 같이 정책 의사결정 과정에 참여할 권리가 있다고 간주된다(권순만 외 2012). 의사결정 과정에 주민을 참여시키는 첫 번째 이유는 숙의민주주의 이상을 추구해 조직 의사결정 과정의 투명성과 합법성을 높이기 위한 것이다. 두 번째는 실용주의적 견해로 정책에 시민들의 니즈를 잘 반영해 최종 정책 결정에 대한 관심과 지원을 얻는 것이다. 세 번째는 참여를 사회자본(social capital)으로 보는 견해이다. 협력적 거버넌스를 통해 문제를 해결하기 위해 퍼트남이 얘기한 사회적 자본으로서 시민참여를 육성하고 강화하는 것이다(Chafe et al. 2007).

한국에서 거버넌스의 개념 정의로 돌아가 보자. 유창복(2017)은 협의의 거버넌스 개념은 “공공문제를 해결하는 정책과정에 민간 주체들이 참여하고 권한을 나누어가짐으로서 국가 주도나 시장 중심을 넘어서는 대안적인 공공성을 확보하는 시스템”이라고 정의한다. 이 논문에서 사용하는 청년거버넌스는 서울시의 민관 협치 모델의 연장선에서 ‘청년당사자 전반에게 참여의 기회를 주고 기존 정책의 심의와 새로운 정책형성 과정에도 참여할 기회를 주는 것’을 의미한다. 그에 따라 청년정책거버넌스 체제는 심의기구(주로 청정위)와 참여기구(주로 청정넷)라는 짝으로서의 모델을 형성하고 있다. 이런 관점을 선행연구에서 확인해보면, ‘정책거버넌스란 정책행위자들 간 파트너십이라는 관점을 정책결정 및 집행과정에 투영하려는 접근방법에 해당한다’(라미경 2013). 이러한 정책 거버넌스는 정책과정에 언론, 시민사회단체와 시민들과 같은 다양한 이해 당사자들에 대한 참

여 확대를 강조하는 입장에서 일찍부터 강조되어 왔다(이명석 2002; 주성수 2004). 이미 성미산 지역주민운동 연구(김의영 · 한주희 2008)와 원주 풀뿌리 거버넌스 연구(정규호 2008)를 비롯하여 부산과 서울의 마을 만들기 지원정책을 둘러싼 주민거버넌스 연구(김정희 2018) 등 많은 로컬 거버넌스 사례(공동선 외 2015; 공동선 외 2016)가 보고되었다.

청년 연구에서는 서울시 청년정책이 대표적인 분석대상이다. 그 이유는 박원순 시장이 2011년 10월 26일 보궐선거에서 서울시장으로 선출된 이래 “사람 중심 생활복지 의제”와 “참여행정”을 두 축으로 이해당사자들이 참여를 넘어 집행까지 하는 거버넌스의 다양한 노력을 시도(이강준 2015, 154)해왔기 때문이다. 실제로 서울시는 협치를 시정혁신의 키워드로 제시하고 있으며 그 추진을 위해 ‘서울특별시 민간협치 활성화를 위한 기본조례’를 2016년에 제정하였다. 서울시 청년정책의 실질적인 변화가 청년활동가들에게 참여를 독려하는 요인이 되었고 지방정부가 중앙정부에 비해 더 자율적일 수 있고 거버넌스를 실천하기 용이하다고 인식하게 하였다. 그 중에도 청년거버넌스의 활성화에 초점을 두고 진행된 연구가 서복경(2016)의 서울시 청년거버넌스 연구이다. 주로 서울시 청정넷에 대한 분석을 통해 수평적 파트너십과 결정과정의 민주성, 책임성, 반응성을 강조하는 거버넌스 모델에 대해 연구했다. 광민재와 신우진(2017)은 광주시 청년정책 거버넌스의 구조를 분석하여 거버넌스의 현황과 문제점을 파악하고 거버넌스를 활성화하기 위한 방향을 제시했다. 청년 일자리 정책 거버넌스와 정책역량을 중심으로 부산시의 청년 일자리 사업을 분석(김준현 2019)한 시도도 있다. 정용찬과 하윤상(2019)은 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로 오스트롬의 제도 분석틀을 활용해 협력적 거버넌스 운영에 관해 연구했다. 서청넷은 청년 당사자들이 주도적으로 거버넌스를 운영하는 주체로 나선 특수한 사례로 분석된다. 여기서 시민주도의 협력적 거버넌스가 가능했다고 평가한다. 가장 최근의 국내외 실태조사 보고서(이현우 외 2019)는 지방정부의 청년정책 거버넌스에 대해 사례 연구를 수행했다. 김선기 외(2018)는 정치적 기회구조론의 입장에서 확장되고

있는 청년거버넌스 제도가 변화하는 정치적 기회구조에 대한 적극적인 대응의 결과일 수 있다고 강조했다.

선행연구의 한계는 첫째, 서울시 사례를 연구해도 실제 거버넌스 실태에 대해서 객관적으로 분석하지 않았다. 조례를 만든 곳이 몇 곳, 청정위는 몇 곳 하는 소개 수준이지, 청정위가 어떻게 구성되고 제대로 정책심의회가 이루어지를 포함해 실질적인 운영에 대한 언급은 없다. 둘째, 광주와 부산을 제외하면 서울 외의 청년정책거버넌스 실태를 모른다. 서울이 한국의 청년정책에서 가장 발전된 특수한 경우라면 그렇지 않은 대부분의 비서울지역에 대한 연구가 너무 적다. 셋째는 청정넷 만을 거버넌스 사례로 분석할 뿐 청정위는 중요성을 인정하지만 연구 대상에서 제외했다. 각각의 역할과 구성원의 성격이 다를 뿐¹⁾ 양자 모두 청년정책 거버넌스의 대표적 주체이다. 본 연구는 전국의 광역단체 청정위와 청정넷 중 접촉 가능한 모든 경우의 응답을 받아 그 실태에 대한 구체적인 경험적인 연구를 수행하였다. 특히 경기도의 경우에는 청정넷이 없다. 이점은 청정넷으로부터 청년거버넌스가 시작되는 서울과 달리 청정위로부터 청년거버넌스가 시작하는 경기도의 역사적 경로에 차이가 있으며 경기도가 유일하게 청정위가 50명으로 커서 5개의 분과를 구성할 수 있는 규모라는 점도 영향을 미쳤을 것이다.

4. 경기도 청년정책의 맥락적 이해

<그림 2>의 분석틀에 따라 먼저 정치적 맥락을 살펴보았다. 미시적 분석에 앞서 그런 변화에 선행하고 그런 변화를 구조적으로 규정하는 거시적 요인을 파악하려는 취지이다. 남지사 시절(2014~2018) 후반인 2017년 7월 경기도에 청정위가 생기므로 남경필 지사 임기 후반 시절과 이재명 지사 전반기(2018.6~2020.7)와 후반기(2020.7~2022.6)로 3개의 시기로 구분한다. 주로 앞에 두 시기 청년정

1) 청년정책네트워크는 청년들의 참여 및 소통조직이고 청년정책위원회는 청년정책의 심의 의결조직이다. 네트워크는 청년들만으로 구성되지만 청년정책위원회는 관련 국장 등 공무원과 의원, 전문가가 포함되 대개 청년은 소수이다.

책의 특징과 집중한 정책의 사회적 맥락, 그리고 청년들의 의사결정 권한의 수준을 비교해 보겠다. 이 과정에서 지방정부의 수용성과 제도의 개방성 정도가 드러나리라고 본다.

(1) 남경필 지사 시절

경기도는 2017년 1월 구성하기로 합의했다가 뒤늦게 7월 11일 ‘제1회 경기도 청년정책위원회’를 열었다. 지사는 참여하지 않았고 중간에 행정1부지사가 잠깐 와서 인사하고 갔다. 5분간 설명을 듣고 40분간 질의 응답한 후 경기도 청년정책 기본계획(양정선 2017)을 의결했다. 청년기본조례와 기본계획만 만든 상태에서 부처별로 30가지가 넘는 청년정책이 있었지만, 실제 청년정책 거버넌스는 없었고 일방적 관료 행정이 진행되었다. 청정위 20명 중 청년은 5명에 불과했다. 경기도는 총 10개 실국, 15개 부서가 31개 청년정책을 시행했고, 도 청년정책의 컨트롤타워는 여성가족국 아동청소년과 청년지원팀에서 담당했다. 그러나 청년 전담 조직은 한 팀에 불과했다. 또 청년 관련 사업이 분산되어 있었고 관련 업무를 통합 조정하는 힘이 약했다. 특히 청정위만 만들어서 1년에 2~3회 모임을 가졌고 실질적인 정책심의회는 이루어지지 않았으며 권한 부여 단계는 자문 단계고 소통 수준은 일방적 소통이었다. 청년참여조직은 활발하지 않았고 타지역의 청년지원센터 같은 청년지원사업단은 만들지 않았다. 경기도 내 기초단체인 수원시가 2016년 청년지원센터인 청바지를 300평 규모로 만들었는데도 그랬다. 참고로 2018년 경기도의 청년 예산은 107,979백만 원(도비 99,374백만 원)이었다. 돈이 없어서가 아니고 그런 기구와 시설을 왜 만들어야 하는지 도지사나 관련 공무원들이 몰랐다고 하는 게 적절하다.

남 지사가 강조했던 ‘일하는 청년’ 3종 시리즈는 1) 일하는 청년 연금 2) 일하는 청년 마이스터 통장 3) 일하는 청년 복지포인트 3가지 사업²⁾이었다. 그가 속

2) ‘일하는 청년 연금’의 경우 월 급여 250만 원 이하인 중소기업 노동자가 10년 장기근속 시 개인과 경기도의 일대일 매칭을 통해 매달 10만~30만 원을 저금하면 개인부담액 만

한 자유한국당의 보수적 성향대로 중소기업에 낮은 임금과 근로조건 속에 오래 근무하지 않고 이직하는 청년 노동자들에 대한 지원을 통해 경기도 소재 기업들을 지원하려 했던 것이다. 남 지사는 2017년 8월 16일에 3대 청년일자리 사업을 2017년 하반기 사업으로 추진하겠다고 발표했다. 도의회가 여소야대인 상황에서 각광을 받았던 연정의 파트너이자 다수당인 민주당의 이해를 구하는 절차도 생략한 채 2017년 하반기에 시행할 계획을 8월 중순에 발표한 것이다. 이후 경기도의회 민주당 의원들이 상임위에서 관련 추경 예산을 전액 삭감해버렸다. 2018년 지방선거를 앞두고 임기 1년도 안남은 도지사가 10년간 지속될 정책을 설계해서 당장 시행하겠다고 갑자기 발표한 것이다. 경기도의회는 2017년 9월 12일 자유한국당이 ‘추경 예산 삭감 후 2018년 시행안’을 제시하면 2018년 본예산에 반영하기로 합의했다. 결국 경기도는 2018년 본예산안에 일하는 청년통장 287억 원, 청년구직지원금 80억 원을 합쳐 367억 원을 연정 예산으로 반영한 것에 비해 남 지사가 요구한 일하는 청년 시리즈는 그 4배인 1,478억 원이었다. 그러나 청년구직지원금 예산은 2016년 165억 원에서 2017년 80억 원으로 절반 이상 줄었고 2016년 제2기 연정에서 합의한 ‘경기도 청년수당’도 실시하지 않았다. 결국 양당은 357억 원을 삭감해 1,121억을 반영했다. 연정은 신뢰가 생명인데 선거를 앞두고 남지사의 일방적 행동으로 인해 상호 신뢰가 손상되었다. 이 사건은 이후 연정의 붕괴에 큰 영향을 줬다(오세재 2018, 96-97).

남 지사 재임 시절인 2015년 8월 경기도의회가 전국에서 세 번째로 만든 청년

쿠폰 경기도가 지원(최대 3,600만 원)하고 퇴직연금(연봉의 8.33%)까지 합쳐 최대 1억 원 자산 형성을 지원한다. 도내 퇴직연금 가입 중소기업에서 주 36시간 이상 노동하는 만18세부터 34세의 청년이 대상이다. ‘일하는 청년 마이스터 통장’은 월 급여 200만 원 이하이고 경기도에 거주하는 중소 제조기업에서 주 36시간 이상 노동 중인 만 18세부터 34세의 청년 노동자에게 월 30만 원씩 2년간 임금을 도가 지원해서 총 720만 원을 지급해 최소 15%의 실질적 임금상승 효과를 보게 하는 제도다. ‘일하는 청년 복지포인트’는 월 급여 250만 원 이하 노동자의 복리후생을 위해 연 최대 120만 원의 복지포인트를 지급하는 정책이다. 대상은 경기도에 거주하고 도내 상시노동자 100인 미만 기업에서 주 36시간 이상 노동하는 만 18세부터 34세 청년이다.

기본조례에 따라 2017년 제1기 청년정책위원회가 구성된다. 그러나 1년에 2~3회 회의만 했을 뿐 심의도 이뤄지지 않았고 질의 응답 수준이어서 자문 단계라고 하겠다. 위원회 외에 기구는 아무것도 만들어지지 않아 청년들의 의사를 듣거나 수렴하는 일도 이뤄지지 않았다. 따라서 경기도에서 청년의 발언권과 영향력은 신장되지 못했다. 초기 활동가들을 중심으로 자율적인 청정넷이 만들어졌으나 행정이 역할을 주고 지원을 하지 않음으로서 의미있는 활동을 할 수가 없었다. 결국 청년정책에 대한 의사결정에 있어서 남 지사 시절 경기도 청년들은 아무런 권한이 없었다는 것이다. 지사가 청년정책에 대한 관심과 이해가 없었고 자연히 공무원들도 이해나 적극성을 갖지 않은 상태였다고 볼 수 있다. 지방정부의 수용성이 전혀 없었고 고용촉진조례와 청년기본조례가 있었음에도 불구하고 실제 제도의 운영에 있어서 청년에게 전혀 개방적이지 않은 상태였다. 2016년 말부터 서울에서는 청년수당과 경기도 성남시에서 청년배당과 같은 청년의 구직 여부와 무관한 현금성 수당을 실시하고 있었는데 경기도는 전통적인 기업지원정책에 안주하고 있었던 것이다.

(2) 이재명 지사 전반기

이재명 지사는 2018년 6월 지방선거에서 경기도지사에 당선되었다. 그는 성남 시장 재직 시 이미 기본소득론에 입각해 청년배당을 실시했었다. 그는 경기도지사에 당선되자마자 1,700억 예산이 소요되는 청년기본소득 정책을 시군마다 기본소득 조례를 만들고 담당자를 정해 도 70%, 시군 30%의 매칭 방식으로 실시하였다. 2019년 청년예산은 351,962백만 원(도비 265,835백만 원)이고, 2020년 예산은 399,608백만 원(도비 308,011백만 원)이 되었다. 이 지사 당선 후 2년 만에 청년 예산은 전임 지사 시절에 비해 4배 가까이 대폭 증액되었다. 정책 가운데 이 지사가 처음 실시한 정책은 청년기본소득(1,752억 원)과 생애 최초 국민연금 지원(146억 원) 신설이 가장 큰 증가요인이다. 금액은 25억 원으로 크지 않지만 군복무 경기청년 상해보험가입 지원도 이 지사가 강조한 신규 청년정책이다.

내용과 규모 면에서 전임 지사보다 훨씬 적극적인 청년 지원이었다.

또한 청년거버넌스도 실질적으로 처음 시작되었다. 청년 담당 행정부서도 여성이족국에서 복지국으로 옮겨 청년복지정책과가 신설되 3팀으로 활동하게 됐다. 2019년 4월 2기가 출범한 청정위가 적극적으로 활동하고 있다. 2019년 2기부터 청정위 인원이 50명으로 늘었고 분과도 구성했으며 청년 참가도 규정은 15명 이상이지만 실제론 절반에 가깝다. 그러나 그 내용에 있어서는 회의적이다. 2019년 일 년 동안 행정의 비협조로 질의 응답 수준을 넘는 양방향적 정책심의는 한 번도 제대로 하지 못했으며 위원의 권한 등에 관한 오리엔테이션이나 전기수 활동의 인수인계나 거버넌스에 관한 교육은 없었다. 결과적으로 회의를 통해 정책이 달라지는 것은 아무것도 없었다. 조례에 있는 간사도 없고 사생활정보 보호라고 위원들 연락처도 1년 동안 공개하지 않았다. 행정의 소극성 때문에 대부분의 당면적 위원은 참가하지 않았고 회의가 정족수 미달로 정식회의가 되지 못하기도 했다. 기초단체 청년정책 현황을 파악해달라, 위원 결원을 보충하라는 요구는 무시되었다. 2019년에 국장, 과장, 팀장, 주무관이 모두 바뀌었고 2020년 초에는 코로나까지 발생해 모임이 어려워지는 등 불안정했다.

그러나 청년지원사업단이 2020년 7월 인원을 뽑아 활동을 준비하고 있고 청정넷도 500명으로 연내 구축하는 방안이 논의 중이다. 청정위는 8월 의회 예산 확정 전에 청년정책을 심의할 계획으로 분과위원회를 가지고 분야별 신규정책을 제안하는 등 적극적인 심의 준비에 나서고 있다. 즉 2021년 3기 청정위부터가 아니라 2기 말부터 조례가 규정한 본래의 뜻 그대로의 심의를 하는 청정위가 되려고 노력 중이다. 이 지사가 7월 16일 대법원 판결 이후 더 적극적으로 도정에 매진하고 있어 청년정책도 심화 발전될 것이란 전망이다. 청년정책 의사결정에 있어서 이 지사 전반기 끝나갈 때 드디어 경기도 청년들은 권한을 갖기 시작했다는 것이다. 지사가 청년기본소속을 통해 임기 초반부터 청년에 대한 관심을 표방했으나 공무원들은 청년정책에 대한 이해나 적극성을 갖지 않은 상태였다. 청년들은 청정위를 중심으로 실질적인 심의와 거버넌스를 요구했고, 지방정부는 청

년들에게 문호를 열고 양방향적 소통의 준비를 하는 상태라고 할 수 있다. 이제 청년들에 의한 개입과 협력의 소통단계 즉 실질적인 심의 권한 단계가 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

5. 지방정부 청년거버넌스 실태 분석

이제 분석틀에서 언급한 청년기본조례와 청정위, 청정넷 기구 현황에 대한 분석 그리고 설문조사를 통한 청년정책 실태분석을 통해 현재 청년정책의 단계에 대해서 확인하겠다.

1) 청년기본조례

경기도의 청년 관련 조례의 역사를 보면 광역단체 중 가장 먼저 ‘경기도 청년 일자리 창출 촉진에 관한 조례’(11.11.8)가 있었고, 2015년 8월 13일 ‘청년기본조례’가 만들어진 후 ‘경기도 청년 창업지원 조례’(15.11.4)가 생겼다. 이후 2017년 6월 13일 ‘경기도 청년구직지원금조례’가 통과됐다가 2019년 1월 14일 ‘기본소득조례’로 변경됐다. 경기도 청년일자리 창출 조례에는 민관협치에 대한 문제의식이 없었던 반면 청년기본조례 단계에서는 관련 내용이 구체적으로 등장한다. 2012년 5월 제정된 제주도 조례도 마찬가지이다. 2012년 7월 제정된 전남 조례는 전문가 참여를 명시했으나 청년 당사자 참여는 언급하지 않았다. 2013년 10월 제정된 ‘서울특별시 청년일자리 기본조례’³⁾에서 처음으로 청년 당사자를 포함한 조례가 나타났다. 청년 당사자를 포함한 민관협치 모델은 이후 2015년 1월 제정된 ‘서울특별시 청년기본조례’로 이어지게 되는 것이다(서복경 2016, 242-244).

청년거버넌스와 관련된 경기도 청년기본조례를 보면 ‘제6조(청년정책에 관한

3) 6조4항 ‘청년일자리와 관련한 공무원, 시의원, 전문성과 경험이 풍부한 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되, 청년 당사자를 3인 이상 포함하여야 한다’

기본계획) ② 4. 도 청년정책위원회 등 민관 협력체계 구성 및 운영’, ‘제9조(청년정책위원회) ④위원은 당연직과 위촉직으로 구성하며, 당연직 위원은 기획, 경제, 도시주택, 복지, 여성, 문화 등 관련 실, 국장으로 한다. ⑤위촉직 위원은 다음 각호에 해당하는 자 중에서 도지사가 위촉하되, 청년을 15인 이상 포함하여야 한다.’, ‘제10조(청년의 참여 확대 등)에 ①도지사는 청년의 참여를 확대하고 민주시민으로서의 학습과 경험을 지원하기 위해 노력해야 한다. ②도지사는 경기도의 각종 위원회와 정책결정과정에서 청년의 의사를 반영하고 청년의 참여를 보장하기 위해 노력하여야 한다.’라고 구체적으로 규정하고 있다.

조례가 정의하는 청년의 연령 범위(경기도 청년기본조례 제3조)는 청년고용촉진특별법과 같은 15세부터 29세이다. 청년고용촉진특별법은 연령도 ILO(국제노동기구) 기준에 맞춰 한국 상황에 적절하지 않지만, 청년의 정의도 ‘취업을 원하는 자’라고 하는 등 일자리 문제에 한정하여 한국의 현실과 맞지 않는다. 2020년 1월 통과된 청년기본법과 같이 19세~34세로 바꾸는 것이 바람직하다. 모든 지방정부의 청년기본조례에 공통적으로 포함된 내용은 청년들의 참여 확대와 청년의 고용확대, 일자리 지원, 청년들의 능력 향상, 그리고 청년문화 활성화에 대한 부분이다. 또한 청년 주거와 청년 생활 안정, 권리 향상에 대한 부분도 대부분의 조례에서 언급하고 있다. 그러나 청년 창업이나 부채 경감, (정신)건강 문제 등은 상대적으로 뒤에 만들어진 일부 지방정부의 조례에서 다루고 있다. 청년들의 어려움과 요구가 드러나면서 제도적인 수용이 있었던 것이다. 경기도 조례는 2015년에 만들어져서 창업, 부채, 건강은 다루고 있지 않다.

〈표 1〉 3개 광역자치단체 청년기본조례 비교표(순서는 조례 제정 순)

순서	지역명	조례제정일자	청년연령	청년정책위원회 (심의의결기구)	청년정책협의체 (청년 참여기구)	중간지원조직 (정책실행기구)	비고
1	서울특별시	2015.01.02 (개정 2015.10.08, 2016.01.07, 2017.05.18, 2020.3.26)	15세 이상 29세 이하 (단, 시행령에 따라 공공기관 취업의 경 우 15세 이상34세이하)	청년정책위원회 (위원장 2명, 부위원장 1 명 포함 20명 이내 위원 (2년 임기 1회 연임 가 능))		- 청년허브(커뮤니티 지원 등 청년정책의 추진) - 서울특별시 청년활동지 원센터(청년수당 등 청년 개인 지원)	- 청년 연령은 「청년고용 촉진 특별법」을 따름 - 청년정책위원회위원 회에 청년을 5명 이상 포함 명시
2	전라남도	2015.07.23 (개정 2017.06.20)	만 18세 이상 만 39세 이하	청년발전위원회 (위원장 1명, 부위원장 1 명 포함 40명 이내 위원(2 년 임기 1회 연임 가능))	청년의 목소리 (정책 제안, 의견 수렴, 200명 이내 도지사가 위촉)	청년센터 (청년정책의 발굴, 연구, 추진)	- 청년정책위원회위원 회에 청년을 16명 이 상 포함, - 성비 60% 넘기지 않도 록 명시
3	경기도	2015.08.13(개정 2019.1.14, 2020.05.19)	취업을 원하는 사 람으로서 대통령령 으로 정하는 나이 (대통령령: 15세 이상 29세 이하)	청년정책위원회 (위원장 1명, 부위원장 1 명 포함 50명 이내 위원(2 년 임기 1회 연임 가능))	.	청년지원사업단 (청년정책 추진을 위한 연구조사, 사업 실행 등)	- 청년 연령의 범위는 「청년고용촉진 특별법」 및 시행령을 따름 - 청년정책위원회위원 회에 청년을 15명 이 상 포함 명시

그리고 <표 1>에 있는 청정위, 청정넷, 청년지원센터 등 기구에 관해서는 지역에 따라 차이가 있다. 경기도 조례에는 참여기구에 대한 규정이 없다. 중간지원조직은 조례에 청년지원사업단이 있으나 만들지 않았다. 그러나 서울시에도 참여기구에 대한 규정이 없다. 자율성을 존중해서 조례에 넣지 않은 것이다. 그러나 서울에서는 청정넷이 2015~2018년까지 청년의회와 2019년부터 청년시민회의를 주도적으로 구성했고, 서울시 청년정책거버넌스의 청년 당사자 파트너 역할을 수행하고 있다. 중간지원조직도 커뮤니티와 프로젝트 지원을 하는 청년허브와 청년수당 등 개인지원을 하는 청년활동지원센터까지 2개나 있다. 경기도에서는 자율성이 침해되지 않도록 하되 행정의 지원을 포함해 공식성을 가지고 진행하기 위해 조례에 참여기구를 넣는 것이 필요하다고 본다.

2) 청년정책위원회

(1) 역할과 현황

시도의 청년정책위원회는 청년정책을 심의하는 역할을 한다. 모든 지방정부의 청년기본조례가 청년정책을 심의 의결하는 기구로 청정위를 의무 규정으로 가지고 있다. 명칭은 다른 경우(청년위원회, 청년정책심의위원회)가 있고 위원 수도 차이가 있다. 경기도가 50명으로 가장 많고, 전남도가 40명, 제주도, 대전시, 세종시가 30명, 나머지 모두 20명이다. 부산시는 2020년 2월에 70명에서 20명으로 줄였고, 경기도는 2019년 1월 20명에서 50명으로 늘었다. 대부분의 시군이 5-7명 이상의 청년을 위촉 위원에 포함해야 한다는 규정을 가지고 있고 경기도 15명 이상, 전남이 16명 이상이다. 대전은 비율로 청년이 1/4 이상, 부산은 1/2 이상이였다. 그러나 경남, 광주, 강원도는 청년의 숫자에 대한 규정이 아예 없다. 특정 성비가 60% 이상이 되면 안 된다는 규정을 가진 곳은 광주, 전남과 전북 세 곳뿐이다. 이 또한 기초자치단체⁴⁾에 비해 보수적이였다. 가장 큰 문제는 위원들이

4) 경기도에서 청년기본조례를 제정한 19개 시군 중 성비 60% 제한 규정을 가진 곳이 8곳, 42%였다(오세제 2019,51).

거수기 역할만 하는 경우가 많다는 사실이다. 경기도는 청년기본조례를 2015년 8월에 만들었는데 2017년 1월 청정위를 구성하기로 결정하고 첫 회의가 2017년 7월 11일에 처음 열린다. 2018년까지 한해에 2~3번 모임을 가졌으나 절반도 의결정족수를 채우지 못했다. 당연직은 거의 회의에 출석하지 않았다. 청정위 위원들에게 사생활정보라고 연락처조차 주지 않은 점을 감안한다면 담당 공무원들의 직무유기가 심각한 지경이었다고 할 수 있다. 항의가 계속되자 1년이 지나 동의 받은 사람에 한해 연락처를 공개했다.

다. 광주와 경남, 강원도만 청년 참여에 대한 규정이 없었다. 위원장 선출도 대부분 시장, 지사와 위원간 호선으로 정해 놓았다. 그러나 전남, 충북, 제주, 인천은 단체장을 위원장으로 규정했다. 이것은 당연직의 참석율을 높이고 위원회의 위상을 높이는 측면이 있으나 단체장이 청년정책에 적극적이지 않을 경우 민간의 창의성이나 참여를 촉진하는 협치는 약해지는 단점도 있다. 진짜 핵심적 문제는 청정위가 심의를 실제로 하고 있는가 여부이다. 위원회가 수행하는 역할과 관련한 선택지는 자문, 심의, 의결까지 3종류이다. 그러나 현실은 위 <표 2>에서 보듯이 광주시 조례만 의결권이 있고 14곳은 다 심의한다고 규정하고 있다. 강원도는 청정위가 없고 세종시는 자문 권한을 명시하고 있다. 그러나 의결권이 있다고 광주 청년의 결정권이 강한 것은 아니며 실제로는 ‘공무원 브리핑, 질의 응답, 이의 없으면 결정’하는 식으로 역시 자문 수준에 그치고 있다. 위원회의 심의 권한은 시민의 힘으로 행정의 일방적 독주를 막으려는 취지에서 만든 것인데, 행정은 다양한 방법으로 이를 무력화시킬 수 있다.

〈표 2〉 광역단체 청년정책위원회 현황(조례 제정순)

지역	조례제정	위원회 출범	심의기구 명칭	위원수	청년 참여	위원장 선출방식	위원회 권한
서울	15.1.2	15.3.30	청년정책위원회	20명	5명 이상	시장/위촉위원 호선	심의
전남	15.7.23	16.1.14	청년발전위원회	40명	16명 이상	도지사	심의
경기	15.8.13	17.7.11	청년정책위원회	50명	15명 이상	위원 호선	심의
광주	15.12.28	17.7.27	청년정책위원회	25명	규정 없음	시장/위촉위원 호선	의결
대구	15.12.30	16.9.21	청년정책심의위원회	20명	7명 이상	시장/위촉위원 호선	심의
충남	16.2.22	16.9.26	청년위원회	20명	6명 이상	위원 호선	심의
충북	16.5.24	16.6.13	청년위원회	20명	5명 이상	도지사	심의
제주	16.9.23	17.7.10	청년정책심의위원회	30명	위촉직 과반	도지사	심의
대전	16.10.20	17.7.27	청년정책위원회	30명	전체1/4이상	시장/위원 호선	심의
세종	16.12.20	17.4.11	청년정책위원회	30명	5명 이상	위원 호선	자문
경남	16.12.20	17.11.1	청년정책위원회	20명	규정 없음	위촉위원 호선	심의
전북	17.4.14	18.3.26	청년위원회	20명	7명 이상	정무부지사/위촉위원 호선	심의
울산	17.4.27	20.6.18	청년정책위원회	20명	5명 이상	시장/위촉위원 호선	심의
부산	17.5.31	18.4.2	청년위원회	20명	위촉직 과반	시장/위촉위원 호선	심의
강원	17.11.03						
경북	17.12.28	18.7.24	청년위원회	20명	7명 이상	도지사/청년위원호선	심의
인천	18.2.26	19.4.1	청년정책위원회	20명	5명 이상	시장	심의

*출처 : 자치법규정보시스템(<http://elis.go.kr>)

대부분의 시도 조례에서는 위원 수를 20명으로 했고 5~7명 이상 청년의 참여를 규정하고 있었으나, 위원 수가 40~50명으로 많은 전남과 경기도는 청년을 16~15명 이상으로 정하고 있다. 또 제주와 부산은 위촉직 과반수를 규정하고 있

경기도의 경우 2019년에 회의 시점을 의회의 예산 결정 이후(12월)로 잡아 의회 제출 전인 8월 담당 부서의 최종안에 대한 심의를 무산시켰고, 더구나 예산은 의회의 권한이라고 청정위 정책심의 때 논의하지 못한다는 입장을 분명히 했다. 경기도 청년기본조례는 제9조 청년정책위원회 조항에서 심의의 내용에 대해서 1) 기본계획과 시행계획의 수립 및 변경 사항, 2) 시행계획의 연도별 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항, 3) 청년정책의 시행을 위한 관련사업의 조정 및 협력, 4) 도 청년 관련 조례 등에 따른 사업, 5) 그밖의 청년정책에 관하여 필요한 사항이라고 정의하고 있는데, 청정위가 예산을 배제한 채 어떻게 정책심의를 할 수 있을까? 대부분의 지역에서 위원회가 1년에 한 두번 회의를 하면서 질의 응답을 할 뿐 실질적인 심의가 이루어지지 않는다면, 청년기본조례가 '심의 권한'을 부여해도 실제로 청년의 권한은 자문 수준에 머물러 있는 것이고 일방적 소통 수준에 있는 것이다. 더구나 행정은 예산 심의는 지방의회의 의결사항이고 위원회는 자문기관이라 예산심의권한이 없다는 것이다.⁵⁾ 행정을 견제하는 위원회의 권한을 무력화하려고 의회를 끌어들인 것이다. 예산을 뺀 정책심의를 주장함으로써 실제로는 정책심의 자체를 무의미하게 했다. 이것은 조례에 대한 무시이자 직무유기였다. 자문 수준의 형식적 심의가 계속되면 지방정부의 청정위는 청년정책 발전에 의미 있는 기여도 하지 못하게 되고 청년들은 거수기로 전락할 것이다. 7월 경기도 청정위 분과회의 논쟁 과정에서 청년복지정책과는 '예산을 뺀 심의' 입장을 공개적으로 철회했다(2020년 7월 청정위 분과회의 회의록).

5) 2020년 3월 서면정책심의 시 질문에 대한 서면답변과 2020년 7월 10일 참여 자립분과합동 분과위원회에 제출한 청년복지정책과 서면답변 자료에서 반복하여 “예산심의는 지방의회 의결사항이며(지방자치법 제39조) 자치단체 조례로 설치되는 심의회, 위원회는 자문기관으로서(제116조의2) 예산의 심의를 고유기능으로 삼기 어렵다”라고 주장함.

(2) 운영실태

〈표 3〉 청년정책위원회 설문조사 결과(2019년 4월)

	경기도	대전시	세종시	광주시	경남
기본조례 제정	2015년	2016년	2016년	2015년	2016년
청정위 구성	2017년	2018년	2017년	2016년	2019년
청년기본계획작성	2017년	-	2019년	2017년	2019년
청년센터설립	2020년 예정	2021년 예정	2020년 예정	2015년	2019년
담당 부서	복지국	공동체지원국	공동체지원국	여성가족국	여성가족청년국
위원회 횟수	2회	1회	2회	2회	2회
분과위원회 횟수	2회	1회	2회	0회	0회
워크숍 횟수	1회	0회	0회	0회	0회
기타모임 횟수	12회	0회	0회	0회	1회
심의 횟수	1회	0회	1회	2회	2회
회의 기록과 공개	둘다 함	둘다 안함	기록, 비공개	둘다 안함	기록, 비공개
위원 선발	공모 통한 선발	공모없는 선발	공모없는 선발	공모없는 선발	공모 통한 선발
위원장 결정	투표	투표	부서	부서	투표
오리엔테이션교육	안함	안함	안함	안함	안함
전 기수 활동전수	안함	안함	안함	안함	안함
예산	8천만원	없음	없음	660만원	모름
참가수당	15만원	없음	5만원	15만원*2회	7-10만원
사무국 혹은 간사	없음	없음	없음	사무국 1명	없음
부서와 관계	사무적	사무적	비협조적	일방적	원활
청년생태계	풍부함	별로 풍부하지 않음	별로 풍부하지 않음	전혀 풍부하지 않음	별로 풍부하지 않음

* 응답에 일부 착오가 있다. 광주시는 청정위 구성이 2015년이고, 경남은 2016년임.

<표 3>을 보면 5개 도시의 유형이 구분된다. 1) 2015년부터 서울 다음으로 청년정책에서 앞서갔으나 최근 난향을 겪는 광주시, 2) 진전이 없다가 지방선거에서 도지사 교체 후 청년정책이 활발해진 경남과 경기도. 3) 청정위 구성도 늦

고 기본계획도 없고 청년지원센터도 가장 늦은 대전, 그리고 청정위가 유일하게 자문권을 가지고 있고 청년정책 진행 속도가 느린 세종시가 있다. 담당 국은 복지국과 공동체지원국, 여성가족국 세 종류였다. 청년정책이 발전된 곳의 기획조정실, 기획재정국 혹은 청년정책관으로 가는 추세와 거리가 있다. 특히 대전은 기획조정실에서 역행했다. 서울시는 청년청이 생기기 전에 시장 직속의 서울혁신기획관 밑에 청년정책담당관이 있었다. 청년담당부서의 독립성이 서울시 청년정책이 앞서간 이유 중의 하나다.

구체적인 내용에 대한 질문으로 들어가 위원회의 회의 횟수에 대해 물었다. 전체 회의와 분과위, 기타 모임을 합해도 2019년 일 년간 2~4회라는 것을 알 수 있다. 경기도가 소모임 등으로 특별히 자주 모였다(17회). 심의는 대부분 1-2회였다. 대전은 아예 하지 않았고 세종시와 경기도도 1회에 불과하다. 그러나 회의 기록이나 공개 여부까지 보면 과연 그 심의가 얼마나 충실하게 이루어졌는지 걱정이다. 경기도는 ‘위원회 회의 및 회의록 공개조례’(2016.6.7 제정)가 있어 의무적으로 위원회의 회의 기록을 공개해야 되는데도 일부 공개하지 않았다. 대전과 광주도 아예 기록도 공개도 하지 않는다. 세종시와 경남은 정보공개 조례만 있고 회의록 공개 조례는 없다. 따라서 기록은 하지만 공개하지 않았다. 내용적으로도 1년에 1~2회 모임에 2시간 이내의 회의에서 광역 단위의 40~50가지 청년정책에 대해 얼마나 충실한 심의가 이루어질 수 있을까? 경기도 홈페이지에서 확보 가능한 7회의 경기도 청년정책위원회 회의록에는 보고 사항이 비판을 받아 철회되거나 수정되는 사례가 한 건도 없다. 한 시간 내외의 질의 응답이 있을 뿐이다. 위원 선발과 위원장 결정도 중요한 문제이며, 민주적 구성이 핵심요인이다. 그러나 대전시, 세종시, 광주시는 위원 선발 시 공모도 하지 않았고, 세종시와 광주시는 위원장을 투표 없이 결정했다.

처음 위원이 되고 난 후 오리엔테이션 교육이나 전 기수의 활동에 대한 브리핑이나 자료전달 등 인수인계가 있었느냐는 질문에 결과는 놀랍게도 한 곳도 그런 경우가 없었다. 광주를 제외하고는 사무국도 없으니 위원들에게 청정위 자체적

으로 충실한 정책활동을 위한 내용 있는 교육과 지원을 하기 어려웠을 것이다. 그러면 행정이 나서서 그런 역할을 해야 하는데 현실은 아니었다. 예산은 대개 없었고 위원 수가 50명으로 대폭 늘어난 경기도만 8천여만 원의 예산이 있었다. 대전과 세종시 경남처럼 예산이 없다는 경우 회의 참가비는 담당 부서 예산에서 지급했을 가능성이 많다. 대전시는 참가 수당도 안 준다고 했다. 사무국이나 간사는 조례에 있으나 현실은 광주에만 사무국 직원 한 명이 있다.

마지막 두 질문은 결론과 같은 평가를 담고 있었다. 각 청정위의 책임 있는 청년 위원들 관점에서 본 행정부서와의 관계 평가는 경남을 빼고는 다 차가웠다. 경기도와 대전시는 사무적이라고 평가했고 세종시와 광주시는 더 부정적이었다. 또한 지역 청년들의 상태에 대한 평가도 역시 부정적이다. 경기도는 청정위가 활발히 움직이려 하지만 공무원들의 반응은 말 그대로 사무적이다. 서울시를 제외하면 상황은 대개 비슷할 것이라고 추정한다.

경기도는 거버넌스를 위한 상황은 좋은 편이다. 2018년 지방선거 이후 청년정책에 적극적인 도지사가 바로 2019년부터 1,700억 원이나 예산이 필요한 청년기본소득 정책을 만들어 의욕적으로 추진했다. 청년 담당 행정부서도 여성가족국에서 복지국으로 옮겨 청년복지정책과가 신설되 3팀으로서 활동하고 있다. 2019년 4월 2기가 출범한 청년정책위원회가 독립성을 가지고 적극적으로 활동하고 있다. 그 구성에 있어서도 민주적으로 구성을 했고 회의록도 대부분 공개하고 있다. 그러나 거버넌스는 회의적이다. 2019년 일 년 동안 심의는 12월에 자문 수준으로 한번 했으나 의결정족수 미달에 형식적이었고 2020년 3월에는 코로나 때문에 서면심의로 대체해 또 형식적이 될 수밖에 없었다. 오리엔테이션이나 전기수 활동의 인수인계는 없었다. 심의를 통해 정책이 달라지는 것은 없다. 사무국이나 간사도 없다. 2019년 중반 청년 위원 3명의 결원이 발생해 보강하자고 주장해도 결국 1년을 끌어 7월 ‘남은 임기가 짧아 충원의 실익이 없다’고 거부했다. 기초 단위 청년정책 현황을 파악해달라는 제안을 여러 번 했지만 결국 하지 않았다. 시군 청년들의 행사에 청정위가 참여하고자 지원을 요청하면 항상

부정적이고 지원을 거부하기도 했다. 설문조사에서 경기도 행정부서 평가가 ‘사무적’이라고 한 것은 대단히 온건했다고 평가한다.

사실 1년에 한 번 1~2시간 이내에 광역 단위 청년정책 전반에 대해 얼마나 심도 있는 심의가 이루어질 수 있을까? 7회의 경기도 청년정책위원회 회의록 상에는 질의 응답을 포함한 한시간 내외의 토론이 있었다. 실제로는 자문에 불과했다. 2019년에는 의회의 예산 결정 이전에 심의를 해야 한다는 워크숍에서 청정위의 강력한 주장에 의해 겨우 정식회의가 아닌 간담회를 열어 공식 기록도 남기지 않았다. 실질적으로 심의권을 행사하지 못하게 했고 결국 조례를 지키지 않은 것이다. 전체회의는 2018년에도 3회 중 2회가, 2019년에는 3회 중 2회가 정족수 미달로 정식회의가 되지 못했다. 조례에 따라 공개하라는 회의록도 일부(2018년 2차, 분과위 회의 등) 공개되지 않았다.

3) 청년정책협의체

(1) 역할과 현황

청정넷은 청년참여조직으로서 청년정책에 대한 모니터링과 정책제안을 하고 청년들의 참여와 소통을 위한 자율적인 청년거버넌스 기구이다. 동시에 시도 청년정책 담당 부서의 거버넌스 파트너이기도 하다. 그러나 청정넷에 대한 조례 규정이 없는 광역단체가 절반이며 있어도 의무규정은 아니다. 서울시에서는 청정넷이 활발하게 활동하고 있고 전국적으로 전청넷이란 연합단체도 있다. 현재 17개 광역단체 중 14개에서 청년참여기구가 운영되고 있는데 시도와의 관계와 역할은 대단히 다양하다. 서울시처럼 실질적인 청년정책 거버넌스의 파트너이자 청년정책 담당자 공급의 인재 풀(pool)인 경우도 있고 경기도처럼 활동이 없는 경우도 있다. 두 경우 다 조례에 규정은 없다. 현재 경기도 청정위는 결의를 통해 청정넷을 만들려고 노력하고 있다. 청년들의 광범한 소통과 참여 기구가 대단히 필요하기 때문이다. 실제 선출직 단체장들은 청년들이 무엇을 원하는지 직접 소통하기를 원한다. 그러나 행정은 청년들의 목소리를 듣고 소통하는 데 익숙하지

않고 불편하게 느끼기도 한다. 따라서 단체장의 의지가 확고하지 않으면 행정은 관성의 힘이 더 강하다.

참고로 서울시 청정넷은 청년 명예부시장제와 함께 시작되었다. 2012년 청년 유니온 초대 위원장인 김연경이 초대 청년 명예부시장으로 임명되며 청년들을 공개적으로 모집하고 3·4차례의 회의와 행사를 개최하고 그 결과를 서울시에 전달하며 스스로 역할을 찾아 나갔다. 이 움직임은 다음 해인 2013년 7월 시의 제도로 흡수되어 시의 청년정책에 관심이 많은 서울청년 100명을 모집해 ‘청정넷’ 구성으로 귀결되었다. 서울시가 청년들의 거버넌스 요구를 받아들인 것이다. 이들이 요구한 20개의 제안 중 14개를 받아들였고, 그중 하나인 청년허브 이외의 거점 공간 조성의 요구가 2014년 대방동과 구로디지털 단지 무중력시대 G밸리로 탄생된다(서복경 2016, 237-241). 서울시 사례의 교훈은 청년들 스스로가 자발적으로 청년네트워크를 만들어나갔다는 점이다. 서울시는 그 합리적 요구를 수용해 제도 안에 정착시켰다. 당연히 청년들의 자존감과 효용감은 높아질 것이다. 시장이 적극적으로 청년들과 소통하려고 했기 때문에 공무원도 적극적인 자세를 보였다.

〈표 4〉 광역단체 청년정책협의체 현황(조례 제정 순)

지역	청정넷 구성	참여기구 명칭	조례 규정	위원수	지원체계에 따른 유형
서울시	2013년 / 2019년	청년정책네트워크 / 청년시민회의	없음	천명	운영사무국 모델
전남	2016년	청년의 목소리	o	160명 이내	운영위원회/대표단 모델
경기도			없음		
광주시	2015년	청년위원회	o	50명	운영위원회/대표단 모델
대구시	2015년	청년정책네트워크	o	30명	중간지원조직 지원모델
충남도	2018년	청년네트워크	없음	180명	운영위원회/대표단 모델
충북도	2016년	청년광장	없음	106명	운영위원회/대표단 모델
제주도	2017년	청년원탁회의	o	규정 없음	지원단 모델
대전시	2016년	청년정책네트워크	o	100명 이내	운영사무국 모델
세종시			없음		
경남도	2018년	청년네트워크	o	100명	운영위원회/대표단 모델
전북도	2016년	청년정책포럼단	o	93명	운영위원회/대표단 모델
울산시	2018년	청년네트워크	o	50명	운영위원회/대표단 모델
부산시	2017년	청년정책네트워크	없음	80명	지원단 모델
강원도			없음		
경북도	2019년	청년정책참여단	o	규정 없음	운영위원회/대표단 모델
인천시	2018년	청년네트워크	없음	25명	운영위원회/대표단 모델

* 출처: 자치법규정보시스템(<http://elis.go.kr>)

* 위 표의 ‘지원체계에 따른 유형’은 제주청년원탁회의의 활성화 방안(청정구역 2018, 25)5) 을 참조했다.

청정넷은 조례에 규정이 없는 경우가 8/17로 절반에 가깝다. 그러나 조례에 규정이 없이 활동하는 경우가 많다. 이름도 청년정책네트워크가 4개에 불과하고 청년네트워크가 4개, 그 외 청년시민회의(서울), 청년의 목소리(전남), 청년위원회(광주), 청년광장(충북), 청년원탁회의(제주), 청년정책포럼단(전북), 청년정책참여단(경북)으로 다양하다. 대구도 2015년 2월 16일 전국 최초로 청년위원회를 시작했다고 하나 대청넷과 같은 조례상 기구는 아니다. 기초 단위는 대개 청년정책협의체라고 쓴다. 위원 수도 서울시 청년시민회의가 972명으로 가장 많고 100명 이상인 경우가 충남(180명), 전남(160명)과 충북(106명), 대전(100명), 경남(100명) 뿐이다. 50명~80명 규모로 다양한 분과를 만들고 각 분과가 일정한 인원이 되려면 전체 구성원이 너무 적다. 서울은 위상이 다른 참여기구가 2개나 있다. 서청넷은 2013년 자율적인 참여기구로 만들어졌지만, 서울시청년시민회의는 서청넷 주도로 청년의회를 대신해 2019년부터 만들어졌다.

<표 4> 우측에 있는 ‘지원체계에 따른 유형화’는 시사점이 많다. 서울과 대전처럼 상근자를 두고 업무를 지원받는 경우는 2개 뿐이고 제주와 부산처럼 비상근자를 두고 업무지원을 받거나 대구같이 청년센터가 참여기구를 운영하는 경우도 있다. 그러나 나머지 대부분의 시도는 아무런 지원 인력이 없이 청년참여기구를 운영하고 있는 것이다. 이런 현실 때문에 1년에 한 두번 회의 만 하고 분과별 활동이나 정책 모니터링도 제대로 못하는 것이다. 지원체계에 따른 유형화에서 운영사무국 모델인 서청넷은 운영사무국에 6명의 정규직, 계약직 활동가를 두고 있으며, 뉴딜 일자리 사업을 통해 2명이 더 근무한다. 즉 참여기구 사업 지원에 8명이 일하고 있다. 실행위원회를 두고 청년전문가들과 함께 일하며 조사연구를 전담하는 ‘서울청년LAB’도 운영하고 있고 자치구 단위의 네트워크와 협력하는 ‘YOUTH LOAD’ 사업도 한다. 멤버십 캠프도 진행하고 정책 아카데미도 연다.

-
- 6) 운영사무국 모델은 상근자를 두어 참여기구를 지원하고 사업을 추진함. 지원단 모델은 비상근자를 뒤 행정과 협력해 지원함. 중간지원조직 지원모델은 청년센터 등이 참여기구 운영함. 운영위/대표단 모델은 위원장, 분과위원장들이 운영위를 구성해 사업 논의함. 지원 인력이 없다는 것임.

대전 청정넷은 2018년 하반기부터 대청넷 구성원 중 역할을 하던 청년들 가운데 4명의 인력을 상근으로 뽑아 사무국을 운영해왔다. 두 도시 모두 참여기구 구성원들에게 정책과정에 참여하는 부담감을 줄여주고 자유롭게 의견을 개진할 수 있도록 도와준다. 사무국이 안정적이기 때문에 적극적인 지원이 가능하다. 결국 예산지원이 관건이다. 지원단 모델은 운영사무국 모델보다 불안정하다. 부산청정넷은 운영지원단을 두고 참여기구를 지원한다.

2020년 7월 현재 경기도는 청정위가 중심이 되어 500~1,000명 규모의 청정넷을 연내에 만들려고 준비하고 있다. 행정의 적극성과 제도적 안정성을 위해서 기본조례 개정을 통해 청정넷 규정을 반영하는 것이 필요하다. 청정위는 청정넷과 함께 사무국 상근 인원이 필요하다는 결의도 2019년 12월과 2020년 3월 서면 심의로 한 전체회의에서 두 차례나 했다. 청정넷의 연내 탄생은 경기도의회 청년특위와의 간담회(20.6.25)에서도 공감한 사안이라 성사될 것으로 전망한다.

(2)운영 실태

〈표 5〉청년정책협의체 설문조사 결과(2019년 4월)

	서울시	인천시	대전시	충청북도	충청남도
기본조례 제정	2015년	2018년	2016년	2016년	2016년
청정넷 구성	2013년	2018년	2017년	2016년	2018년
청년기본계획작성	2015년	2019년	-	2018년	2017년
청년센터설립	2016년, 허브 2013년	계획 없음	2021년 예정	2016년	5년 이내
담당부서	청년청	일자리경제국	공동체지원국	기획조정실	공동체지원국
구성원 수	972명	25명	153명	106명	180명
분과 수	8개	-	18개	-	15개
분과 구성 주도	구성원	-	구성원	-	구성원
OT나 워크숍교육	함	안함	함	함(1박2일)	안함
전 기수 활동전수	함	안함	함	안함	안함

예산	7억원	-	-	3천만원	-
참가수당	안받음	2만원	대표7만원, 회원3만원	2-5만원	1만5천원
임기, 연임 여부	2년 이상, 가능	2년, 가능	1년, 가능	2년 이상, 가능	2년, 가능
사무국 혹은 간사	사무국 복수	없음	사무국 복수	없음	간사 1명
관내 청년단체 수	2-300개	-	100개 이내	-	파악 안됨
기초 현황 파악	가능	가능	가능	-	안됨
단체장의 우호적행동	있다	있다	없다	없다	있다
부서와 관계	원활	사무적	원활	사무적	사무적
청년생태계	풍부함	별로 풍부하지 않음	별로 풍부하지 않음	전혀 풍부하지 않음	전혀 풍부하지 않음
청년 간 거버넌스	조금 좋다	-	매우 좋다	-	조금 좋다
	전라북도	광주시	대구시	울산시	경상남도
기본조례 제정	2017년	2015년	2015년	2017년	2016년
청정넷 구성	2016년	2015년	2015년	2017년	2019년
청년기본계획작성	2018년	2017년	2017년	2019년	2019년
청년센터설립	2016년	2016년	2016년	2019년	2019년
담당부서	일자리경제국	자치행정국	시민행복교육 국	기획조정실, 일자리경제국	일자리경제국
구성원 수	93명	50명	30명	50명	100명
분과 수	8개	4개	3개	4개	11개
분과 구성 주도	부서	부서	구성원	구성원	구성원
OT나 워크샵교육	함	4회 함	5회 함	-	함
전 기수 활동전수	함	함	함	안함	함
예산	3천만원	4천만원	1억2천만원	4천만원	-
참가수당	2만원	전체5만원, 분과1만원	9만원	-	분과별 백만원
임기, 연임 여부	1년, 가능	1년, 가능	1년, 가능	2년, 가능	1년, 가능

사무국 혹은 간사	사무국 8명	간사 1명	없음	없음	운영지원팀
관내 청년단체 수	100개 이내	100개 이내	100개 이내	100개 이내	파악 안됨
기초 현황 파악	가능	가능	안됨	가능	가능
단체장의 우호적행동	없다	없다	없다	있다	있다
부서와 관계	원활	비협조적	사무적	원활	원활
청년생태계	별로 풍부하지 않음	전혀 풍부하지 않음	풍부함	별로 풍부하지 않음	별로 풍부하지 않음
청년 간 거버넌스	조금 좋다	-	조금 좋다	조금 좋다	매우 좋다

* 서울시는 2019년 1천 명 규모의 제1회 서울청년시민회의를 구성. 청정넷과 함께 2개의 참여조직이 있음.

* 대전시는 2021년 청년내일재단 출범을 준비 중임. 센터 중심 실행 모델과 다른 모델임.

서울시는 청년기본조례(2015)를 만들기 2년 전에 청정넷(2013)과 청년허브(2013)를 구성해 청년들의 의견을 들었다. 시간과 비용이 더 드는 선발주자의 모색 과정일 수 있지만 청년들의 얘기는 듣지도 않고 다른 청년기본조례를 참고해 조례부터 만드는 경우와 대비된다. 청정넷은 청정위보다 큰 규모이고 청년으로만 구성되며 청년들의 자발적인 참여가 없으면 유지되지 않는다. 구성원 수도 인천시 25명부터 서울시 972명까지 다양하다. 다양한 목소리를 듣는다는 취지에 비추어본다면 25~30명(인천, 대구)에서 50명(울산, 광주)은 너무 적다. 분과 구성도 3개(대구)-4개(울산, 부산)는 너무 적으며 분과를 부서에서 주도해 만든다(전북, 광주)는 것은 청년의 자율성을 무시하는 것이다. 광주와 대구는 공히 2015년에 청년기본조례와 청정넷을 선도적으로 만들었다. 이제는 인천을 제외하면 인원도 분과도 가장 적은 지역이 되어 버렸다. 적절하지 않다. OT나 워크숍 등 필요한 초기 교육과 전 기수와의 인수인계는 반드시 필요하다. 청정위보다는 실시했다는 응답이 많아서 다행이지만 처음 참가한 청년들에게 낯선 행정에 적응하고 정책결정 과정에 참여할 수 있도록 하려면 충분한 교육지원이 필요하다. 전 기수의 체험담도 좋은 참고가 될 수 있다. 이런 교육은 전 기수가 주도해서 하는

것도 청년들의 실태를 잘 알기 때문에 도움이 될 것이다. 향후 평가 시에는 그 내용이 얼마나 적절했는지도 평가해야 한다고 본다.

청정넷 구성원의 임기가 1년인 것은 너무 짧다. 교육이나 활동도 없이 일 년에 회의 한 두번하고 끝난다면 위원회가 뭐 하는 곳인지도 모른 채 끝날 가능성도 있다. 중요한 것이 사무국의 존재다. 복수의 인원이 상근하는 사무국을 유지하는 서울시, 대전시와 전북, 경남은 고무적이다. 광주도 1명이 사무국에서 상근한다. 청정위보다 인원과 분과도 많고 모임과 사업도 많으며 당연히 더 많은 지원이 필요하다. 그러나 예산은 서울시가 7억 원이고 대구시가 1억2천만 원이다. 그 외 지역은 아주 작다. 구조적으로 청년들에게 많은 지원을 할 수 없는 조건인 것이다. 단체장의 의지도 청년들이 우호적이라고 느낄 수 없다면 소극적이라고 평가할 수 있다. 역시 중요한 것이 담당 부서 공무원의 태도다.

담당부서와의 관계에 대한 평가에서 절반의 지역 청정넷 관계자가 실망감을 감추지 않았다. 원활하다고 평가한 5개 지역(서울, 대전, 전북, 울산, 경남)을 제외하면 행정은 적극적으로 청년들을 도왔다고 보기 어렵다. 단체장과 공무원 요인은 깊이 연관되어 있고 청년들의 평가도 60% 이상 일관되게 나타났다. 단체장에 대해 우호적이라 평가한 경우 행정부서와의 관계도 긍정적이었다. 마지막으로 청년들 사이의 거버넌스에 대한 평가는 대부분 좋다고 했지만 3곳에서 무응답이 있어서 그 의미를 파악하기 힘들다. 그러나 무응답한 경우 행정과의 관계가 원활한 경우는 없었다. 더 많은 소통이 필요할 것 같다.

6. 결론

먼저 경기도 청년기본조례 개정 사항을 제시한다. 먼저 청년에 대한 연령 규정(제3조 1항)을 ‘고축법에 따른다’에서 청년기본법에 따라 ‘19세-34세’로 고쳐야 한다. 다음 전체회의를 현재 ‘연 1회 이상’(제9조 9항)을 ‘4회 이상’으로 바꾸어

연초의 시행계획 심의와 함께 8월말 의회 제출 전의 담당행정부서의 최종 정책에 대해 전체 회의를 통해 청년의 관점에서 심의할 수 있어야 한다. 분과 회의도 필요하다. 청년의 위촉직 포함 숫자를 ‘15명 이상’(제9조 5항)에서 ‘총원의 절반 이상’으로 늘여서 청년들이 과반수 이상 참여해 주요 정책을 심의 결정하고 위원회와 같은 공적 조직을 경험할 수 있도록 하여야 한다. 아울러 현재 규정이 없는 ‘청년정책협의체’는 조례 개정 시 사무국 조항과 함께 신설하여야 한다. 청년지원사업단도 다른 지역처럼 ‘청년지원센터’로 이름을 바꿔 본격적으로 지원해야 한다. 도가 할 일에 ‘창업’, ‘부채 해결’, ‘건강에 관한 규정’도 넣어야 한다. 청년기본조례는 시민으로서 청년의 권리와 참여를 증진시키는 방향으로 발전해야 할 것이다.

이 논문에서 경기도 청년거버넌스에 관하여 사례분석을 통해 확인한 것은 경기도의 경우 단체장의 의지는 강력해 보이지만 공무원들에게 거버넌스란 낯선 경험이고 기존의 관성이 강했다는 것이다. 청정위와 청정넷 두 기구의 운영실태를 분석한 결과 아직 경기도에서 청년정책 거버넌스는 많이 미흡하며 청년 정책에 관한 청년의 의사결정 권한이 높지 않다. 형식적으로는 조례에 청정위가 청년 정책을 심의한다고 하지만 실제로는 자문 수준이었고 이제 심의를 준비하고 양방향적 소통을 시작하는 단계임을 알 수 있었다. 이것이 경기도 청년거버넌스의 현 단계이자 한국에서 일반적인 청년정책 수준이다. 경기도 뿐 아니라 서울시 외의 다른 지역은 조례와 거버넌스 체계까지 만들었으나 실제 청년정책 거버넌스는 이루어지지 않고 있다. 따라서 지금 17개 광역단체 중 광주시 혼자만 가지고 있는 의결권을 갖도록 경기도 조례를 개정하는 제도적 개선이 아니라, 경기도 청년생태계의 성장과 함께 청정위에서 정책심의를 실질적으로 수행하고 관계자들과 양방향적 소통을 강화하는 노력 즉 청년정책 거버넌스 정착이 대안이라고 본다. 청년생태계가 취약하고 관계자들의 공감대가 없으면 제도가 바뀌어도 지켜지지 않는다. 서울은 조례에 참여조직 규정이 없어도 청정넷이 잘 운영되고 있다. 결국 청년의 결정권을 높이는 제도 개선은 거버넌스 실현의 자연스러운

결과물이어야 한다고 본다.

청년정책의 지방정부 모델로 서울을 무리하게 일반화할 필요는 없다. 서울 청년정책의 성과는 적극적인 단체장과 청년생태계 외에도 전문가의 존재, 상대적으로 균질적인 지역적 집중성 등 서울의 특수한 요인들의 산물이기 때문이다. 오히려 현실적으로 따라 할 수 있는 바람직한 비서울모델을 만드는 것이 필요하다. 서울을 포함해 공통적으로 청년정책의 핵심적 요인은 단체장의 의지이고 청년생태계 발전이 두 번째 요인이다. 그러나 경기도는 청년생태계도 초기이고 전문가는 많지 않아도 도의회 청년특위가 청년문제에 적극적이라 도의원들이 조례 개정과 정책 추진에 있어 적극적 역할을 할 수가 있다. 경기도는 청년담당 행정부서가 소극적인 가운데 2020년 청년특위가 청정위에 제안해 간담회(6.25)를 가지고 업무보고(3.16) 자리에도 청정위를 초청하는 등 적극적 소통에 나서고 있다. 이상에서 바람직한 비서울 모델의 특징이 나온다. 단체장의 적극성, 전문가와 청년생태계의 취약성, 실현 가능성, 의회 중심성이 그것이다. 다양한 지원과 동기부여로 경기도 청년들의 조직화를 도와야 한다. 모두가 서울에서 청년정책을 배우려 하지만 차이가 많아 잘 안된다. 경기도가 2-3년 내 청년생태계의 성장과 함께 청정위에서 정책심의를 실질적으로 수행하는 선례를 만들고, 숙의적 소통을 강화하여 청년거버넌스를 일상화하면 누구나 실행 가능한 바람직한 비서울 모델이 될 것이다.

이 논문의 기여는 경기도 청년정책 거버넌스에 대해 최초로 청정위와 청정넷을 동시에 실증 분석했다는 점에 있다. 특히 지금까지 연구 대상에서 제외되어 있었던 청정위의 실제 운영실태에 대해 설문조사와 인터뷰를 통해 분석했다. 그 결과 조례의 심의 규정에도 불구하고 경기도 청년의 청년정책에 관한 의사결정 권한이 실제로는 자문 수준으로 낮다는 사실을 파악했다. 그러나 동시에 청정위가 제시하고 의회가 돕는 청년정책 거버넌스는 비서울지역에서 바람직한 청년정책 모델이라는 점을 발견했다. 전임 도지사 시절 낮은 청년정책 인식이 현재의 낮은 정책발전 수준을 가져왔지만, 단체장이 청년정책에 적극적인 지금은 정치

적 기회구조가 청년들에게 유리한 상황이라는 것이다. 동시에 다른 지역이 따라할 수 있는 실현 가능한 현실적 모델인 것이다.

이 논문의 한계는 청년거버넌스의 요인이자 주체로 청년지원센터 분석을 포함시키지 못한 점이다. 물론 경기도는 이제 지원사업단도 만들고 있고 아직 청정넷도 없어서 이번 조사에도 포함시키지 못한 것은 아쉬운 점이다. 실태조사에 있어서도 특히 청정위 관련해 더 많은 지역의 응답을 받지 못해 아쉬움이 남는다. 또한 계량적으로 검증하지 못한 것도 이후의 과제로 남긴다. 앞으로 기초단체를 포함해 여러 지역에서 청년에 대한 실증적인 경험적 연구가 많이 나오길 기대한다.

참고문헌

- 공동성·정문기 편. 2015. 『한국 거버넌스 사례연구』. 서울. 대영문화사.
- 공동성·정문기 편. 2016. 『한국 거버넌스 사례집』. 서울. 대영문화사.
- 곽민재·신우진. 2017. “청년정책 거버넌스 특성에 관한 연구; 광주광역시를 중심으로”. 『한국지역개발학회 학술대회 자료집』. 233-242.
- 권순만·유명순·오주환·김수정·전보영. 2012. “보건의료 정책 의사결정과 시민참여: 강보험 보장성 시민위원회의 사례”. 『보건행정학회지』 22권 4호, 467-496.
- 김선기·옥미애·임동현. 2018. “사회운동론의 관점에서 정책 거버넌스 현상 읽기”. 『한국언론정보학회』 90권, 7-43.
- 김의영. 2011. “굿 거버넌스 연구분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로”. 『한국정치연구』 20권 2호, 209-234.
- 김의영·한주희. 2008. “결사체민주주의 실험: 성미산 지키기 운동과 마포연대의 사례”. 『한국정치학회보』 142집 3호, 143-166.
- 김정희. 2015. “굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교연구: 부산시와 서울시의 마을만들기 지원정책을 중심으로”. 『지방정부연구』 18권 4호, 135-170.
- 김준현. 2019. “부산광역시 청년 일자리 정책 거버넌스 정책역량 분석”. 『한국지역정보학회지』 22권 2호, 1-24.
- 라미경. 2013. “보훈의식 제고를 위한 정책 거버넌스 구축”. 『정책과학연구』 23권 1호, 23-41.
- 서복경. 2016. “지방정부 거버넌스의 제도와 과정: 청년정책 사례”. 『좋은 정부의 제도와 과정』. 서울: 오름. 209-256.
- 서울특별시 청년허브. 2015. 『2020 서울형 청년보장(Seoul Youth Guarantee)』.
- 양정선·김다경. 2017. 『경기도 청년정책 기본계획 수립 연구』. (재)경기도 가족여성연구원
- 오세제·심현주. 2018. 『경기도 청년수당 정착을 위한 국내외 사례 연구』. 경기도의회.
- 오세제. 2019. 『경기도 기초자치단체 청년정책 연구』. 경기도의회.

- 유창복. 2017. 『협치서울 기본교재』. 서울특별시 협치추진단.
- 이강준. 2015. “박원순 서울시장의 에너지 정치와 시민참여 거버넌스”. 『경제와 사회』 107호, 140-172.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: 사회조정으로서의 거버넌스”. 『한국행정학회보』 36권 4호, 321-339.
- 이자은 · 서순탁. 2018. “영국 도시재생의 지역사회 참여 성숙화 과정과 정책적 함의.” 『국토 연구』 98권, 63-86.
- 이현우 · 이지호 · 한영빈 · 오세제 · 서복경 · 조은주. 2019. 『국내외 청년정책 실태 조사보고서』. 서울시 청년청.
- 정규호. 2008. “풀뿌리 사회경제 거버넌스의 의미와 역할: 원주지역 협동조합운동을 사례로.” 『시민사회와 NGO』 6권 1호, 113-148.
- 정용찬 · 하운상. 2019. “시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울 청년정책 네트워크 사례를 중심으로.” 『한국행정학회보』 53권 1호, 31-63.
- 주성수. 2004. 『공공정책과 거버넌스』. 서울: 한양대학교출판부
- 청정구역. 2018. 『전국 청년정책 참여기구 분석을 통한 제주청년원탁회의 활성화 방안』. 제주청년센터.
- Arnstein, S. R. 1969. “A ladder of citizen participation”. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-224.
- Bradford, Neil. 1998. "Prospects for Associative Governance: Lessons from Ontario, Canada". *Politics and Society* 26(4): 539-573.
- Chafe, R., Neville, D., Rathwell, T., Deber, R., Kenny, N., Nestman, L. and Joffres, C. 2007. *A Framework for Involving the Public in Health Care Coverage and Resource Allocation Decisions*. Ottawa: Canadian Institutes of Health Research.
- Cohen, Joshua and Joel Rogers. 1992. “Secondary Association and Democratic Governance”. *Politics and Society* 20(4): 393-472.
- Englund, T. 2006. “Deliberative communication: A pragmatist proposal”. *Journal of Curriculum Studies* 38(5): 503-520.

- Fung, A. and Wright, E. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; Verso.
- Nabatchi, T. 2012. "Putting the public back in public values research: Designing participation to identify and respond to values". *Public Administration Review* 72(5): 699-708.
- Nelimarkka, M., Nonnecke, B., Krishnan, S., Aitamurto, A., Huang, A., Newsom, G. and Gregory, C. et al. 2014. *Comparing Three Online Civic Engagement Platforms Using the Spectrum of Public Participation Framework*. California: UC Berkeley, CITRIS.
- Somerville. P. 2008. "Prospects for Local Co-Governance". *Local Government Studies* 34(1): 61-79
- Sirianni, Carmen. 2009. *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Brookings Institution Press.
- 경기도청년정책위원회 2017년 제1차 회의 회의록 2017.7.11. 경기도
- 경기도청년정책위원회 2017년 제2차 회의 회의록 2017.11.28. 경기도
- 경기도청년정책위원회 2018년 제1차 회의 회의록 2018.1.10. 경기도
- 경기도청년정책위원회 2018년 제3차 회의 회의록 2018. 11.23. 경기도
- 경기도청년정책위원회 2019년 제1차 회의 회의록 2019. 4.12. 경기도
- 경기도청년정책위원회 2019년 제2차 회의 회의록 2019. 12. 21. 경기도
- 경기도청년정책위원회 2020년 제1차 자립 참여분과 합동 회의록 2020. 7. 10. 경기도.
- 경기도청년정책위원회 2020년 3월 서면정책심의 시 참여분과 질문에 대한 서면답변
- 경기도청년정책위원회 2020년 7월 10일 참여 자립분과 합동 분과위원회 서면 답변자료
- 법제처(<http://www.moleg.go.kr/>)
- 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)
- 통계청(<http://kostat.go.kr/>)

응답자 명단

	지역	응답자 직함
청정위	경기도	경기도 청년정책위원회 부위원장
	대전시	대전 청년정책위원회 위원장
	세종시	세종시 청년정책위원회 부위원장
	광주시	광주시 청년정책위원회 위원
	경남도	경남 청년정책위원회 위원
청정넷	서울시	서울시 청년정책네트워크 공동운영위원장
	인천시	인천시 청년정책네트워크 위원
	대전시	대전시 청년정책네트워크 대표
	충청북도	충북 청년광장 대표
	충청남도	충남 청년정책네트워크 대표
	전라북도	전북 청년정책네트워크 대표
	광주시	광주시 청년위원회 부위원장
	대구시	대구시 청년정책네트워크 대표
	울산시	울산시 청년정책협의회 전문위원, 청정넷 1기 부회장
	경상남도	경남 청년정책네트워크 운영위원장

Gyeonggi-Province Youth Policy Governance Study: By Comparing the Actual Conditions of Local Governments

Oh, Sae-Jae | Institute of Modern Political Studies in Sogang University

This thesis is an empirical study to empirically verify whether the governance of youth policy pursued by Gyeonggi Province is being well implemented. As a result of analyzing the operation status of the Youth Policy Committee and the Youth Policy Council through a survey, youth governance, which is the rational core of the Seoul model, was not properly implemented anywhere. This means that young people do not have a high level of authority to make decisions about youth policy. Few local governments have properly deliberated on policies by the Youth Policy Committee. Formally, through the ordinance, the Youth Policy Committee was given the authority to deliberate on youth policy, but in reality, it was found that it was at the level of advisory and one-way communication. Even the youth policy council, which has not yet existed in Gyeonggi Province, was inadequate for youth participation and subcommittees, education, budget, and practical support nationwide. This is the current stage of youth governance in Gyeonggi Province and the level of communication in Korean youth policy. With the growth of the youth ecosystem in Gyeonggi Province, it is very important that the Youth Policy Committee actually conducts policy deliberations. A desirable non-Seoul model will be established in the process of establishing youth governance by reinforcing two-way communication. Its characteristics are the aggressiveness of the group leader, the vulnerability of experts and youth ecosystem, feasibility, and congressional center.

Key Words | Youth Basic Ordinance, Youth Policy Committee, Youth Policy Network, Youth Policy Council, Youth Policy Governance, Non-Seoul