

# 2021년 청년정책 거버넌스의 단계와 성격: 경기도 기초자치단체 실태 분석을 통하여\*

오세제 | 서강대 현대정치연구소

김동희 | 성균관대학교

## | 국문요약 |

경기도 기초자치단체들의 청년정책에 있어 거버넌스 현황을 파악하기 위해 청년정책위원회와 청년정책협의체에 대해 기초분석과 실태조사 결과를 통해 계량적 분석을 했다. 평가의 기준이 없어서 거버넌스 조정양식 별로 각 3가지의 평가요인을 만들어 분석틀 <표7>을 완성했고 실태조사에 입각해 도시별 청년정책거버넌스의 단계<표13>와 성격<표7>을 규정하였다. 그리고 거버넌스 삼각형 분석틀에 최종 분석 결과 모범적 도시를 표시(<그림1>)하였다.

분석 결과는 아직도 청년정책 거버넌스가 조화롭게 실현되는 시군이 적으며, 특히 계층제 거버넌스가 여전히 지배적이고 네트워크 거버넌스가 가장 적다. 여전히 관료제적 행정이 많고 거버넌스도 형식적 의례적인 측면이 많다. 코비드19 상황에서 청년들의 소통과 정책결정 참여를 위한 각종 모임이 잘 이루어지지 않고 있다. 네트워크 거버넌스는 청년의 참여와 소통, 권리존중이라는 그 자체의 가치 뿐 아니라 다른 요인들과의 협력을 만들어내는 요인이라는 점에서 그 의미가 큰데 제일 적게 작동하고 있다. 경기도 시군에서 청년정책이 선진적인 도시들의 거버넌스 성격이 밝혀지면서 각 도시마다 청년정책이 지향할 거버넌스의 방향을 알 수 있었다. 단계별, 권역별 편차도 극복해야할 점이다.

**주제어** | 청년정책(조정)위원회, 청년정책협의체, 청년정책 거버넌스, 협력적 거버넌스, 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 거버넌스 삼각형

\* 이 논문은 2020년 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 연구의 결과이다(2020S1A5B5A17091267). 유익한 지적과 논평을 해주신 익명의 세분 심사위원들께 감사드립니다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 성균관대학교 국정전문대학원 행정학과 석사과정, 교신저자

## I. 서론

대한민국 정부는 2019년 청년정책에 적극적으로 나서서 총리실 산하 국무조정실이 전담팀을 만들고 현황 파악에 나섰다. 그보다 앞선 지방정부 발 청년정책의 역사는 2015년 1월 제정된 서울시청년기본조례까지 거슬러 올라간다. 2020년 1월 청년기본법이 국회에서 통과되고 같은 해 12월에 정부의 청년정책기본계획이 만들어졌다. 2021년 1월에 전국의 지방정부가 최초로 청년정책 시행계획을 국무조정실에 보고했다. 이제 겨우 중앙정부가 기초 지방정부 단위 청년정책에 대한 파악을 시작한 상태라는 것이다. 그러나 이미 고용노동부를 중심으로 여러 부처에서 수백 가지 청년지원정책을 만들어 시행하고 있고 대표적 정책인 취업성공패키지는 실시한 지 10년이 넘었다. 수십조 원의 예산이 기업지원 형식을 포함해 청년일자리에 투입되었으나 기대한 만큼 가시적인 성과로 나타나고 있지 않다. 이런 상황에서 정부의 일자리 중심 청년정책에 대한 비판이 제기되었고 서울시의 ‘서울청년보장정책’이 보여준 새로운 모델인 거버넌스 중심의 청년정책 통합패키지적 접근이 주목받았다. 그러나 거의 모든 지자체가 서울시 청년정책을 배우려 하였지만 현격한 조건의 차이 때문에 실제 성과는 제한적이다. 더구나 코비드 2019가 2020년부터 한국에 퍼지기 시작하면서 청년정책에도 부정적 영향을 크게 주었다.

이 논문은 이런 상황 인식 속에서 2021년 현재 청년정책의 현황에 대해 경험적으로 확인하려는 목표에서 시작하였다. 서울시와 다른 광역단위는 다르다. 예로 경기도의 시군은 도와 청년정책에 있어서 상대적으로 독립적이다. 더구나 시군 사이에는 산업기반부터 인구구조와 재정자립도까지 차이가 크다. 그에 따라 시군의 청년정책 및 거버넌스 수준의 편차도 크다. 31개 시군 전체에 대한 전수 조사가 필요한 이유이다. 그래서 현재 대안으로 제시된 청년정책거버넌스에 대한 실태조사를 경기도 31개 시군에 실시하였다. 그 결과 어려운 상황 속에서도 네트워크 거버넌스가 작동하고 있는 지역이 드러났다.

이미 청년정책 외에 다른 분야에 있어서 민관 거버넌스에 대한 연구가 국내외에서 활발하게 진행되어 왔다. 이 논문은 이명석(2017)의 거버넌스 분석틀과 계층제, 시장제 그리고 네트워크 요인의 협력적 거버넌스 연구를 이론적으로 참고하여 경기도 기초자치단체의 청년정책 거버넌스 현황을 비교 분석해보려 한다. 더구나 코로나로 인한 제약 상황 속에서 거버넌스에 있어서 지방정부의 관료적 관성, 동시에 청년들의 생각도 파악해보고자 하였다. 조사를 위해 시군 청년정책 위원회와 참여기구의 (부)대표에 설문조사를 실시하고, 31개 시군에 정보공개청구를 통해 행정문건을 수집했다. 이후 좌담회와 보도기사, 인터넷자료 등과 참여 관찰로 보완했다 실태조사의 제한적 성격 때문에 분석적 성격보다 해석적 연구의 기술적 성격이 강하다. 향후 본격적인 조사와 그에 입각한 분석적 연구의 기초로서 역할하기를 바란다

## II 이론적 논의

### 1. 거버넌스 논의

복잡한 사회문제를 단일한 정부기관 또는 정부조직이 다루기 어려워지면서, 종래의 통치적 정부(government)는 거버넌스(governance)로의 개혁을 요구받고 있다(김석준 외 2000; 류태건 외 2020; Peters 1995; Rhodes 1996; Kooiman 1994). 거버넌스는 공유제 문제를 해결하기 위해서 요구되는 여러 가지 집합행동의 문제를 잘 관리하고 조직화해서 공유제 문제를 해결하는 것을 의미(이명석 2017; Elinor Ostrom 1990)한다. 거버넌스는 다양한 사회문제 해결 방법 또는 사회적 조정 양식을 모두 포괄하며, 정부가 조직되고, 관리되고, 정책이 결정되고, 집행되는 다양한 방법(이명석 2017)까지 아우른다. 때문에 그 의미를 구체화하면 공공의 목적을 수행하기 위하여 공공 기관, 정부, 공공, 민간 및 시민 영역

의 경계를 넘어 사람들을 건설적으로 참여시키는 정책의사결정 및 관리의 프로세스와 구조(Emerson et al. 2012)로 정리할 수 있다. 사회문제의 사악성과 급변하는 행정수요에 대응하기 위해서는 정부기관 내부에 대한 개혁 뿐만 아니라, 거버넌스 문제의 진단과 새로운 거버넌스의 탐색을 통한 사회문제를 해결하기 위한 집합적 행동에 대한 개혁이 요구(이명석 2017)된다. 이러한 접근에는 정부의사결정이 더 이상 일방적이고 독점적일 수 없는 한편, 민간부문의 역량이 증대되어감에 따라 수평적이고 자발적인 ‘네트워크(network)’의 역할(Agranoff and McGuire 2003)을 보다 강조하게 되는 추세를 내포하고 있다.

국내 거버넌스 연구 동향을 분석한 라미경(2009)과 장지호 외(2010), 김나랑·최형림·이태현(2018)은 이러한 논지를 뒷받침한다. 1990년도 중반부터 폭발적으로 늘어난 거버넌스 연구는 점차로 시민사회 중심적 접근이 주를 이루며, 국가의 역할이 중심적이어야 하는지의 논의(Bell and Hindmoor 2009)와 별개로 다양한 정책 주체가 활약하는 거버넌스의 역할을 중시(김필·임도빈 2020; Bingham and O’Leary 2008; Roberts 2020)해왔다. 특히 2016년 이후 3년 간의 거버넌스 연구 동향을 SNA 기법으로 분석한 김나랑 외(2018)은 이 시기 ‘로컬 거버넌스’와 ‘협력적 거버넌스’에 대한 관심이 주요하게 떠올랐다고 설명한다.

### 1) 로컬 거버넌스

로컬 거버넌스는 ‘전국’에 대비하여 ‘지방’이라는 특정한 물리적 구획에서 작동하는 문제해결 또는 조정 양식으로, 중앙정부처럼 지방정부도 단일한 행위자로 다루는 것이 더 이상 불가능하며, 로컬 거버넌스 차원으로 접근(Stoker 1991, 1995)해야 한다는 시각에서 제시된 개념이다. 스토키(Stoker 2011)는 로컬 거버넌스를 계층제적 통제에 의한 ‘전통적 공공행정’, 관리주의와 소비자주의에 의거한 ‘신공공관리’, 다양한 행위자의 복잡한 상호작용을 통한 ‘네트워크 거버넌스’로 구분했다. 이에 배봉준(2018)은 국내외의 로컬 거버넌스 연구를 종합하며, 이들 연구 중 대다수가 중앙집권적이고 계층제적인 전통적 관료 중심 거버넌스에

방점을 두는 대신, 지방정부와 주민참여, 지역사회 조직 간 상호 협력을 강조하는 네트워크 거버넌스 차원에서 접근하고 있음을 밝혔다. 네트워크 거버넌스 차원으로 접근한 국내 로컬 거버넌스 연구는 다시 정책 네트워크 차원의 접근(박재욱 2000; 오재일 2004; 최영출 2004; 배응환 2005; 소순창 외 2005; 사득환 2007; 최영준 외 2008)과 협력 거버넌스 차원의 접근(강황선 외 2001; 염일열 외 2003; 전상인 2005; 김광구 2009; 박기관 2009; 조승현 외 2009; 서혁준 2010; 남재걸 2016; 여관현 2017)으로 양분(배봉준 2018)된다. 두 차원을 종합하면 로컬 거버넌스는 지방자치단체와 관련된 행정시책을 집행 및 결정하는 과정에서 중앙정부, 지방정부 그리고 지역주민 및 시민단체, 기업 등과 같은 다양한 지역 내의 이해당사자들이 참여하고 협력하여 지역발전을 추진해 가는 네트워크 체제(최영출 외 2006; 류태건 외 2020)로 정의된다.

현재 지방행정은 지방자치제의 실시 등 행정환경 변화에 따라 관 주도의 전통적인 행정관리에서 거버넌스 등 주민주도의 새로운 행정관리 방식으로 전환되고 있다(김이수 2017). 이 같은 맥락에서 기존 거버넌스 연구의 주요 관심이 중앙정부에서 지방정부로, 지방정부에서 로컬 거버넌스로 이동해온 지점은 한국사회의 지방분권화와 지방자치의 확산, 시민사회의 성숙과 밀접한 관련이 있다.

## 2) 정책 거버넌스

최창용(2018)은 거버넌스에 대한 논의의 핵심이 정부를 포함한 시장과 시민사회의 정책네트워크 참여를 확대하는 등 정책과정(policy process)을 개선하고 정책효과성(policy effectiveness)을 제고하는 데 있다고 보았다. 이 때 정책네트워크는 정책과정에 영향을 미치기 위한 다양한 공식적·비공식적 행위자들이 수평적·수직적인 연계 속에서 상호작용을 하는 관계구조(김옥일 2008; 곽민재 외 2018)를 뜻하며, 정책 거버넌스는 정책행위자들 간 파트너십이라는 관점을 정책결정 및 집행과정에 투영하려는 접근방법(라미경 2013)이다. 이는 정책과정에 언론, 시민사회단체와 시민들과 같은 다양한 이해 당사자들에 대한 참여 확대를

강조하는 입장에서 일찍부터 강조되어 왔다(이명석 2002; 주성수 2004; 오세재 2020). 정책 거버넌스에 대한 연구가 중요한 이유는 정책결정이 복잡한 정치적, 경제적, 사회적 공간 즉 정책 대결장(policy arena)에서 다양한 행위자들 간 갈등과 이해 충돌의 과정이며 그 결과물로 이해하기 때문이다(최창용 2018; World Bank 2017). 정책 집행 과정은 정책결정자가 의도한 바가 일방적으로 전달되는 과정이 아니며, 정책집행 주체들의 능동적 과정을 통해 시민과 만나기 때문에 집행과정에서 당초 정책 의도는 더 풍부해지기도 하고 빈약해지기도 하며, 때로 정책의도와 무관한 효과를 발휘(박상민 외 2020)한다. 때문에 정책 거버넌스를 제대로 파악하려면 정책수립·집행의 과정과 결과를 분석하는 것에 그치지 않고, 이해관계자들이 개입한 실천도 관찰해야 한다.

### 3) 협력적 거버넌스

거버넌스는 인적, 물적, 기술, 그리고 지식 등 자원들을 통합함으로써 협력의 점(collaborative advantage) 또는 협력시너지(collaborative synergy)를 전달할 수 있다(고대유 외 2018; Gulati et al. 2000; Lasker et al. 2001). 이러한 협력의 이점을 극대화하는 최적의 혼합지점을 찾아 문제를 해결하려는 접근이 바로 협력적 거버넌스다. 기존 연구들은 협력적 거버넌스를 “정부가 단독으로 문제를 해결하는 것이 아니라 특정 문제와 관련된 다양한 이해관계자들이 참여하여 수평적으로 대등한 관계를 통해 정책적 문제 등을 해결하는 방식(구교준 2013; 신상준 외 2015; 조은영 외 2018; Huxham 2000)”이라 정의했다. 협력이 정책적 목표에 관련되어 있다는 점에서 정책 거버넌스와 유사한 측면이 있으나, 협력적 거버넌스는 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않는 사회적 조정양식을 의미하고, 협력적 거버넌스에서의 공공성은 정부와 관련된 것만을 의미하지 않는다(이명석 2010)는 점에 주의해야 한다.

그런 까닭에 이명석(2017)은 협력적 거버넌스의 정의를 보다 구체화하여, “계층 거버넌스, 네트워크 거버넌스 그리고 시장 거버넌스 등 3가지 사회적 조정

양식의 ‘최적의 혼합’을 통한 자율적 행위자와 조직들 사이의 다양한 형태의 상호작용을 활용하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 사회문제 해결 방식”이라 정의했다. 그에 따르면 협력적 거버넌스가 성공하기 위해 첫째, 단일한 주체나 메커니즘만으로 해결할 수 없는 사악한 문제<sup>1)</sup>를 해결하고자 하는 ‘공동의 목적’이 설정되어야 하고, 둘째, 참여자 간 신뢰와 호혜성을 확보하여 계층제적 지시나 시장가격에 의거한 교환으로는 작동하지 않는 수평적 협력이 가능해야 한다.

## 2. 협력적 거버넌스와 청년정책 거버넌스

자본주의 사회에서 시장의 횡포에 제동을 걸고 온갖 사회문제를 해결하는 주체로 기대를 받았던 정부가 이제는 해결하기 어려운 사회문제로 지목되고 있다. 그에 따라 전통적인 행정학이 위기를 맞았다. 빈센트 오스트롬은 제도의 다양성을 강조하고 현대 사회의 복잡한 사회 문제를 정부 혼자 해결할 수 없다고 하여 정부의 역할과 행정의 본질에 대해 코페르니쿠스적 전환을 주장하였다. 막스 베버의 관료제 패러다임이 근본적 결함을 지니고 있다는 인식 속에서 나온 대안이 거버넌스 개념이라면, 거버넌스의 핵심은 문제를 해결하는 것이라고 볼 수 있다. 엘리노어 오스트롬은 공유재 문제를 해결하기 위해서 요구되는 집합행동의 문제를 잘 관리한다면 정부 개입 없이도 민간의 자발적 협력을 통하여 공유재 문제를 성공적으로 해결할 수 있다는 것을 많은 동역자들과 함께 세계 각지의 사례연구를 통해 실증적으로 보여주었다. 오스트롬은 공식적 권위에 의해 강제되는 계층제 거버넌스나 가격경쟁에 의해 작동되는 시장 거버넌스와는 달리 네트워크 거

---

1) 사악한 문제(Wicked Problem)는 Churchman(1967)이 Management Science에서 처음으로 제시한 개념이다. 거버넌스를 다루는 연구에서 차용되는 ‘Wicked Problem’는 정책이 다루는 사회문제는 어려운 문제임을 넘어서 악성적이고 악순환되며, 까다롭고 공격적(Ritter&Webber 1973)임을 시사한다. 즉, 정책문제는 정의와 파악이 어렵고 정치적 판단에 의존하여, 명확하고 객관적인 최적의 해결책이 존재하지 않다는 점을 함축한 개념이다.

버넌스는 강제될 수 없으며 참여자들 사이에 상호의존성과 공동의 목적이 존재해야 작동할 수 있다고 했다(Lowndes and Skelcher 1998;320). 그러나 이 말을 관료제는 모두 나쁘고 시장은 필요악이고 네트워크는 이상적이라고 하는 일종의 발전 신화로 이해하면 안된다(Lowndes and Skelcher 1998, 331).

여전히 계층제는 강력하게 살아있으며 모든 사회적 조정 양식은 실패를 거듭한다. 여기서 사회적 조정 양식으로서 자발적 협력의 가능성이 주목받게 된다. 안셀과 개쉬는 협력적 거버넌스를 “하나 이상의 공공기관이 공식적이고 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적 의사결정과 집행 과정에서 민간 부문의 이해관계자와 직접적 상호작용을 통하여 공공문제를 해결하는 것”(Ansell and Gash 2007, 544)으로 정의한다. 이 정의는 많은 함의를 갖는다. 즉 협력적 거버넌스는 통제나 강제력이 아닌 수평적 협력을 토대로 공동의 목적을 달성하는 상호작용을 의미한다. 또 정부와 함께 비정부 조직이나 민간의 참여를 통한 상호작용을 뜻하며, 시민의 참여는 단순한 의견 제시 이상의 양방향 의사소통과 상호작용을 의미한다. 더구나 공공문제 해결을 위해 공식적이고 공개적으로 이루어지는 자발적인 집합행동이어야 한다.

협력의 유형에 대해서도 주장이 많으나 공통점은 안셀과 개쉬가 정의하는 협력적 거버넌스 뿐 만이 아니라 사회적 조정 양식으로서 계층제와 시장 및 네트워크 거버넌스를 망라하는 개념으로 이해하고 있다는 것이다. 다양한 사회문제를 해결하기 위해 다양한 형태의 거버넌스가 필요하다는 것이다. 각각의 조정 양식은 장단점을 동시에 가지고 있다. 계층제 거버넌스는 사회를 효율적으로 이끌어 나갈 수 있으나 권력의 집중과 남용, 부정부패 등으로 결국 정부실패를 초래한다는 단점이 있다. 시장 거버넌스는 경쟁원리에 의해 자원을 가장 효율적으로 사용하게 하는 장점이 있지만 양극화를 초래하고 결과적으로 시장의 실패를 초래한다는 단점도 있다. 네트워크 거버넌스는 신뢰와 협력으로 사회문제를 해결할 수 있는 장점이 있다. 그러나 신뢰가 깨지면 권위와 힘의 부재로 아무것도 진행하지 못하는 어려움을 겪을 수도 있다. 결국 혼합의 비율과 형태는 주어진 사회문제와



상황에 따라 달라진다. 협력적 거버넌스가 성공적으로 작동하기 위해서는 신뢰를 토대로 하는 수평적 협력이 필요하다. 전통적인 정부와 시장이라는 이분법적 사고에서는 삼각형의 선분에 불과해 좁을 수밖에 없었던 사회문제 해결의 대안을 삼각형 전체의 면적으로 확대할 수 있다(이명석 2017, 173-201).

거버넌스 삼각형(이명석 2017, 192)을 청년정책에 적용해보면, 계층제 거버넌스는 청년의 선발부터 분과 구성과 회의 안건 준비와 결정 등 모든 과정에 지금도 관철되고 있다. 청년기본조례는 위원회의 정책심의를 규정하고 있으나 행정담당자들은 사전 자료 제출과 자세한 질의 응답 과정을 거쳐 심의를 충실하게 수행하려고 하지 않는다. 청년거버넌스 기구를 소집해도 실제로는 행정에서 계획한 대로 진행되는 정책 집행이 여전하다. 두 번째, 시장제 거버넌스의 취지는 시민의 창의성과 자발성을 고양시킨다는 것이지만 시장메커니즘이 관철되고 있는 경우로 공모사업, 위탁용역, 회의수당 지급 등에 적용된다. 2019년-2020년 기초단체가 적절한 청년지원공간을 마련하면 경기도에서 운영비로 2억5천만원에서 5억원까지 지원한 사례가 있다. 세 번째, 기존의 일방적 청년정책 집행에 이를 제기하는 네트워크 거버넌스가 간혹 나타난다. 그러나 단체장의 강력한 지지가 없으면 청년들의 힘만으로는 지속하기 어렵다. 그런 사례가 시흥, 수원, 고양시 그리고 경기도 등에서 나타났다. 이 논문은 이 세 가지 유형의 사회적 조정양식과 협력적 거버넌스가 2021년 경기도의 시군에서 어떻게 나타나고 있는지 생생하게 포착하려는 목표를 가지고 있다.

### 3. 청년정책 거버넌스의 선행 연구

청년정책은 청년기본법과 청년기본조례를 통해 정책 과정에 청년의 참여를 보장하고 있다. 서울시 청년정책네트워크(이하 서울청정넷)는 2015년 이래 전국 지자체의 청년기본조례 도입, 2020년 청년기본법 제정으로 더욱 활성화되고 있는 청년정책 부문의 시민주도 거버넌스 양상을 촉발한 출발점이다. 2013년 7월, 서

울청정넷의 공식 출범으로 서울시와 서울시의회 등에 청년에 관한 정책적 대안을 제안하는 구조가 형성(정용찬 외 2019)되었고, 서울청정넷은 나아가 2015년 서울특별시 청년기본조례 제정에도 영향(서복경 외 2017; 정용찬 외 2019; 이태형 외 2020)을 주었다.

몇몇 선행연구들은 위 사례를 정책 거버넌스 관점(서복경 2016; 이태형 외 2020; 이원재 2021)으로 다뤘다. 반면 정용찬·하운상(2019)은 서울청정넷에서 이뤄지는 상호작용이 플랫폼에 대한 참여를 넘어서 청년문제라는 공공의 문제 해결을 위해 청년들 간에 공론을 형성하고 그것을 정책화하기 위해 서울시와 서울시의회라는 공공기관과 협력하는 것이라는 점에 착안하여 협력적 거버넌스 모형으로 분석했다. 이 밖에도 서울청정넷을 협력적 거버넌스로 보는 연구보고서 형태의 문헌들이 존재한다(김병권 외 2017; 김선기 외 2017; 서복경 외 2017).

협력적 거버넌스로써 청년정책 거버넌스는 계층제적 위계질서와 시장의 이윤 추구 활동, 신뢰와 상호의존에 입각한 시민사회의 네트워크적 협력을 조합하는 최적의 시나리오를 찾아 청년층을 둘러싼 복잡한 문제를 해소하고, 참여자 간 공동의 목표 달성을 통하여 공적 가치를 창출하는 조정양식을 의미한다. 따라서 청년정책 거버넌스는 청년의 정책참여에만 국한된 현상이 아니며, 공식적인 권위에 근거한 계층제적 통제에만 의존하지 않는 것이 협력적 거버넌스의 본질이므로, 민간 부문도 얼마든지 네트워크를 관리하고 주도하는 역할을 수행할 수 있다(이명석 2010). 앞선 연구들은 서울청정넷이 행정이 아닌 참여하는 청년활동가들이 관리주체가 되어 자발적이고 자율적으로 운영되었으며, 행정 및 기관과의 파트너십을 토대로 정책적 성과를 도출하며 일종의 공공서비스를 제공하기도 한다는 점에서 괄목할 만한 정책 거버넌스, 나아가 협력적 거버넌스의 주요한 사례가 될 수 있다고 한다.

이에 한 발 나아가서 김선기·옥미애·임동현(2018)은 청년당사자운동의 청년활동가들과 지방정부의 적극적인 조우로 청년 거버넌스가 활성화되고 제도적 근간이 마련되었음을 설명하며, 청년의 참여를 행정에 의한 동원에 그치지 않고, 청

년 거버넌스를 새로운 사회운동으로 호명할 것을 제안했다. 이에 김영순·이태형(2020)도 제도 내 활동가론(*institutional activism*)에 입각하여 서울시 청년수당이 동력을 잃지 않고 의제화, 정책화되는 데는 시민운동의 경험을 가지고 있던 제도 내 활동가들의 역할이 중요했으며, 지자체장과 관료조직, 청년정책 전담부서, 서울시의회로 대변되는 ‘제도 내부자’와 서울청정넷, 청년유니온, 청년의회의 ‘제도 외부자’의 신뢰를 토대로 한 실질적 협업, 즉 협력적 거버넌스의 전면화로 정책이 형성되었다고 주장했다. 즉, 청년정책 거버넌스를 면밀히 분석하기 위해선 청년정책의 수립과 결정, 집행과정을 둘러싼 구조적 환경과 도출된 정책결과는 물론, 참여하는 청년활동가와 행정의 관계구조와 능동적인 수행을 파악할 수 있어야 한다는 것이다.

서울청정넷은 서울청년의회와 청년활동가들이 중심이 되어 협력적 거버넌스 운영을 함으로서 서울지역의 청년정책 형성을 넘어 다른 지방자치단체의 동형화(*isomorphism*)까지 이끌어냈다(정용찬 외 2019). 즉 전국의 광역 및 기초자치단체가 청년 기본 조례를 제정하고 서울과 유사한 거버넌스 체계를 구축했다. 그러나 거버넌스는 정부의 성격이나 정치적 목적, 시민사회의 역량과 자율성, 외부의 정치적, 경제적, 사회적 상황 등에 따라 매우 다른 양상(최성욱, 2004; 안민우 2015; 이은주 2018; Jessop 2009; Bevir 2013)을 보이기 때문에, 동일한 목표를 지닌 청년정책 거버넌스라도 진행과정과 효과는 지역별로 차이가 크다. 이는 거버넌스 도입 과정에서부터 알 수 있는데 서울시는 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).

서울은 청년층의 밀집, 대학 및 교통 인프라, 단체장의 의지, 시민사회와 사회적 자본의 축적 등으로 거버넌스 실현에 상당한 이점을 가진다. 그에 비해 대다수 지역은 물적 토대가 취약하고 거버넌스 기반이 약하다. 각기 지역의 특수성을 고려하지 않고, 서울의 형태를 일방적으로 차용한다면 실패할 확률이 높다. 실제

로 서울시가 선발주자로서 제도적 준비 이전에 조례에도 없는 청정넷을 구성하며 청년들의 의견을 수용해 사업을 시작한 반면 후발주자들은 조례 제정과 기본계획 수립이 앞서고 정작 이해당사자인 청년들의 참여와 소통은 늦어지는 경향을 보이고 있다. 서울 이외 지역의 청년정책 거버넌스를 다룬 연구로는 광주광역시(곽민재 외 2018; 추추희 2020), 경상남도(조지훈 2020), 부산광역시(김준현 2019), 경기도(오세제 2020), 기초지자체 단위로는 서울시 중랑구(이탁연 2019) 정도이며, 지방정부의 청년정책 거버넌스 사례와 성과는 잘 알려지지 않고 있고, 연구 또한 부족한 실정이다. 방법론적으로도 참여관찰과 FGI 등에 의한 내러티브 분석이 주로 사용되며 계량적 방법론을 사용한 경우는 거의 없다. 또 연구는 청년정책(조정)위원회(이하 청정위)보다는 주로 청정넷 분석에 집중되어 있으며 다수의 거버넌스 기구에 대한 비교연구 역시 경기도 외에는 찾기 어렵다.

따라서 본 연구는 경기도 소재 기초자치단체의 청년정책 거버넌스를 분석대상으로 정하고, 31개 시·군의 제도적·정치적 기회구조와 환경을 파악하고 실제 운영 추이와 성과를 통해 거버넌스의 성숙 단계와 성격을 파악하는 것을 목표로 했다.

#### 4. 연구방법과 분석틀

본 연구에서 경기도권 기초지자체의 청년정책 거버넌스의 현황을 파악하기 위해 사용한 방법은 설문조사와 문헌조사다. 우선, 2021년 1월 26일부터 2월 초까지 구글 설문을 통해 시·군 청년정책위원회와 청년정책 참여기구의 대표 또는 임원에게 설문을 돌려 기초적인 운영과 작동 방식을 확인했다. 청정위의 경우, 청년 기본조례가 수립된 30개 지역<sup>2)</sup> 중 성남시, 이천시, 하남시<sup>3)</sup>가 21년 2월 조사 당시 위원회 미구성 상태였다. 이후 이천시는 21년 6월, 성남시는 21년 9월에 출범했다. 그마저도 국내 코로나19 확진자가 처음 발생했던 20년 1월 이후로 시·

2) 가평군은 2021년 8월에 청년 기본조례를 제정하였다.

3) 하남시 청정위는 20년도 4월 이후 미구성 상태로, 2018~20년도가 마지막 기수였다(2021년 5월 정보공개청구 기준).

군 청년정책 거버넌스는 위기의 연속이었고, 실제로 활동하는 청정위 구성원과 접촉하기 어려웠다. 이에 27개 지역 중 12개 지역 청년활동가에 응답을 받을 수 있었다. 지역은 고양시, 광명시, 광주시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안성시, 안양시, 양주시, 오산시, 파주시, 화성시다.

청년정책 참여기구가 조례 상에 가능규정으로 적시되어 있는 기초지자체는 22개 지역이다. 그 중 조사 시점인 2021년 2월 기준 광주시, 구리시, 동두천시, 안성시, 양주시, 이천시, 오산시, 포천시, 하남시, 화성시, 양평군, 연천군의 12개 지역이 참여기구 미구성 또는 출범 예정 상태였다. 이들 지역을 제외하고 유효한 지역은 10개였다. 성남시도 조례규정 참여기구가 미운영 상태였으나, 해당 기구의 발족을 목표로 성남시 청소년재단이 직접 관리하는 성남시 청년참여단이 청년정책 거버넌스 조직으로 활동하고 있어 유효한 응답지역으로 포함했다. 수원시도 2기 청정위의 조례 개정 및 협의체 조성 활동을 통해, 비공식적으로 수원시 청년협의체 준비단이 발족하여 활동 중인 상태였기에 조사 대상으로 포함했다. 종합하면 12개 지역이 유효한 응답대상이었으며, 결국 설문조사에 참여한 지역은 고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 의정부시, 포천시로 9개 지역이다. 이후 2021년 9월에 재조사했을 시에는 광주시와 오산시가 출범하여 운영 중이고, 동두천시, 포천시, 화성시가 공식출범을 위한 준비단계에 있었다.

설문조사 이후 2021년 3월 기준 31개 시·군의 청년기본조례 사항을 확인하며, 31개 시·군의 청년정책 거버넌스 관련 행정문서에 대한 전수조사를 실시했다. 각 지역의 정보공개포털(www.open.go.kr)에 게시된 31개 시·군의 자료를 2019년부터 2021년까지 기준으로 수집했다. 또한 정보공개청구로 청년정책 기본계획, 2021년도 시행계획을 요청했고, 해당되는 지역에 한하여 2019년부터 2021년의 청정위와 참여기구 운영 자료를 각각 요청했다. 이를 통해 청년정책 과정을 둘러싼 제도적 장치와 기회구조를 분석하고, 설문조사 내용으로 정보를 보완하며 청년정책 거버넌스의 지역별 도입 상태와 성숙도를 비교할 수 있었다. 종합적인 비교분석을 위해 이명석의 사회적 조정 양식의 이념형(2017, 144)을 <표1>에

서 소개하고 이에 따른 본론의 분석 결과를 역시 <그림1>의 거버넌스 조정 양식의 삼각형(이명석 2017, 192)에 표시할 것이다. 이후 보다 심층적으로 청년정책 거버넌스를 운영하는 청년활동가의 실천과 수행을 파악하여 청년과 행정 간 협력적 거버넌스의 작동 방식과 결과를 확인하고자 하였다.

<표 1> 사회적 조정 양식의 이념형<sup>4)</sup>

	계층제	시장	네트워크
의사소통 수단	표준절차	가격	신뢰
갈등해결 수단	관리적 명령, 감독	소송, 사법적 판단	호혜성, 평판
유연성	저	고	중
분위기	관료적, 공식적	정확, 의심	개방적, 호혜적
구성원 행동·선호	의존적	독립적	상호의존적
운영원리	관료적, 공식적	계약에 의한 관리	신뢰, 협력
전제조건	완벽한 정보, 사적 동기 부재	완전 경쟁, 외부효과 및 거래비용 부재	신뢰, 평판, 이타성

\* 출처 : 거버넌스 신드롬(이명석 2017) 144쪽

### Ⅲ. 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스 분석

#### 1. 현황

##### 1) 청년기본조례

청년기본조례 제정 시기로 보면, 시흥시가 주민 발의로 2016년 청년기본조례를 제정한 이후 2016년에 수원, 안양, 과천시 즉 4개 시가 조례를 만들었다. 2017년 고양, 광명, 성남, 안산, 의정부, 구리, 남양주, 하남시까지 8개 지역이 조례를

4) 출처: Walter Powell(2003;104-117), Louis Meuleman(2006;1-24)에서 정리, 재구성. 재인용

만들었다. 이어 2018년에 안성, 동두천, 오산, 양주, 김포, 화성시 등 6개 시가 조례를 제정했고 이후 12곳이 조례를 만들어 경기도 31개 시군 중 가평균 한 곳을 제외하고 2019년까지 총 30개 시군이 청년기본조례를 제정했다. 그러나 먼저 제정했다고 청년정책이 꼭 모범적인 것은 아니다. 과천시 2016년에 만들었지만 2021년 현재 예산이 2억원에 불과하고 참여기구도 없고 청년공간은 예정 상태다. 구리시도 2017년에 만들었지만 예산도 공개하지 않고 있고 기본계획도 없고 기본적인 거버넌스 기구조차 만들지 않았다. 같은 2017년에 청년기본조례를 만든 성남시는 21년 9월에 위원회를 구성하였으나 예산은 비공개이고 기본계획도 21년 6월에 수립되었다. 역시 2017년에 조례를 만든 하남시도 기본계획도 없고 예산도 과소(30억)하며 협의체나 지원센터도 없다. 그럼에도 불구하고 조례를 일찍 만든 곳은 대체로 청년정책의 선진지역이라고 볼 수 있다. 앞에 든 사례를 제외하면 2016년에 조례를 일찍 만든 수원시나 시흥시, 안양시, 2017년에 만든 고양시나 남양주시, 안산시, 의정부시는 선도적인 청년정책을 시행하고 있다. 예산도 많고 거버넌스 기구가 작동 중이며 기본계획도 세워져 있다. 뒤에 소개하겠지만 2018-9년에 조례는 만들었지만 여전히 청년정책에 관심을 갖지 않는 안성시, 여주시, 화성시, 연천군 같은 지역도 있다. 가평균은 2021년 8월 청년기본조례를 만들었다.

## 2) 청년정책 기본계획

기본계획은 상당히 많은 시군이 갖추었다고 밝히고 있다. 22곳이 기본계획 정보를 제공했다. 31곳 중 아직 없는 곳은 광주시, 구리시, 양주시, 이천시, 하남시, 화성시, 가평군, 연천군 등 8곳이다. 그러나 문제는 22곳 가운데 절반 이상이 전문가에게 의존하지 않고 담당자들이 자체 수립해 취지와 지역 특성을 설명하는 몇 페이지를 제외하면 현재 시행 중인 청년정책을 나열하고 있는 수준이다. 20-25페이지 정도의 문서를 만들어 기본계획이라고 공개하고 있다. 해당 단체장과 공무원들이 청년정책과 거버넌스를 이해하는 수준의 반영이라고 할 수 있다.

시행계획은 5년 기본계획에 입각해 매년 의회에서 통과된 청년사업 예산에 입각해 만든 계획이다. 그러나 기본계획의 수준이 절반이나 위에 언급한 수준이니 5년 단위의 중기적 관점에 입각해 당장의 계획을 만드는 의미도 없고 참고할 것이 없는 경우가 많다. 여러 부서의 청년 관련 정책을 내용을 취합하고 외부의 요구나 다른 지역의 정책을 참고해 만드는 경우가 태반이다. 단체장이 선거 때 공약한 것이 있다면 포함하겠으나 현재는 청년정책이 표 획득에 큰 도움이 되지 않는다고 생각해서인지 몇 개의 시를 제외하면 실효성 있는 청년 공약이 없다.

초기에 기본계획을 만든 경우에 대해 살펴보면, 수원시가 2013년 수원시정연구원을 만들어 2016년 청년정책 전략계획 수립에 관한 연구를 진행했고 2021년 기본계획을 수립했다. 고양시는 2017년 고양시정연구원을 만들었고 2018년 외부 전문가에 의뢰해 기본계획을 만들었다. 성남시는 2017년 외부 전문가에게 의뢰해 5개년 기본계획 수립을 위한 연구를 했으나 2021년 현재 기본계획을 수립 중에 있다고 입장을 밝히고 있다. 안산시는 2018년에 외부 전문가에 의뢰해 인구 청년정책 5개년 계획을 수립했다. 그러나 관련 통계와 분야별 생애주기별로 구성된 방대한 결과물에 비해 청년에 관한 내용은 취약해 독자적인 청년정책이라 평가하기 어렵다. 역시 2018년에 의정부시가 기본계획 수립 연구를 했고 2019년에 김포시가 전문가에 의뢰해 기본계획을 수립했다. 이 정도를 경기도에서 초기의 기본계획 수립 사례라 할 수 있겠다.

### 3) 청년정책 예산 규모

21년도 확정 예산을 기준으로 살펴보았다. 인구와 무관하게 시행계획 예산이 500억 원을 넘는 경우는 3곳이 있었다. 고양시가 693억 원으로 가장 많았다. 다음은 안산시가 567억 원, 용인시가 557억 원이었다. 100억 이상 300억 원 이하가 11곳이었다. 수원시가 245억, 군포시가 224억, 부천시가 180억, 안양시가 165억, 오산시가 160억, 의정부시가 149억, 평택시가 131억, 이천시가 128억, 남양주시가 101억, 시흥시도 101억, 화성시가 100억 원이었다. 50억 이상 100억 이하가



8곳이었다. 김포시가 84억, 의왕시가 65억, 양평군도 65억, 파주시가 64억, 포천시 63억, 광명시 53억, 광주시도 53억, 양주시도 53억 원이었다. 예산이 50억 원 이하인 경우는 7곳이었다. 하남시가 30억, 동두천시가 27억, 여주시가 24억, 안성시와 과천시 2억 원이었고, 가평군과 연천군은 청년정책도 없고 배정된 예산도 없었다. 유일하게 성남시가 비공개였다. 예산이 큰 경우는 사업 수도 많았다. 고양시가 57개, 안산시가 30개, 용인시가 64개였다. 수원시는 51개였고, 안양시도 48개, 오산시도 40개, 군포와 부천시 36개, 의정부시가 33개였다. 예산이 작은 경우는 사업 수도 적었다. 예산 50억 이하인 하남은 7개, 여주시가 7개, 안성시가 8개였다. 그러나 예산이 27억인 동두천시가 30개로 사업수가 많았다. 또 예외적으로 63억 예산인 포천시가 44개로 사업 수가 많았고 65억 예산인 양평군도 31개로 사업 수가 많았다. 예외가 있으나 사업 수와 예산은 비례하는 관계였다.

〈표 2〉 경기도 시·군 청년정책 예산 비교

지역	청년인구 수(명)	청년정책 예산(원)	청년정책 종류(개)
고양시	228,538	69,300,000,000	57
안산시	157,643	56,738,000,000	30
용인시	213,561	55,765,000,000	64
성남시	205,364	53,143,000,000	56
수원시	285,567	24,522,000,000	51
군포시	58,817	22,417,559,000	36
부천시	177,965	18,085,270,000	36
안양시	120,506	16,512,111,000	48
오산시	50,840	16,047,000,000	40
의정부시	97,520	14,962,154,000	33
평택시	120,681	13,138,000,000	24
이천시	48,091	12,888,000,000	22
남양주시	131,433	10,190,000,000	17

지역	청년인구 수(명)	청년정책 예산(원)	청년정책 종류(개)
시흥시	110,615	10,176,240,000	21
화성시	182,354	10,010,172,000	20
김포시	88,415	8,466,859,000	30
양평군	16,309	6,526,000,000	31
의왕시	35,711	6,507,400,000	27
파주시	93,083	6,486,674,000	21
포천시	26,557	6,311,600,000	44
광명시	59,701	5,366,500,000	11
광주시	73,091	5,323,400,000	19
양주시	42,966	5,304,620,000	22
하남시	63,299	3,051,283,000	7
동두천시	16,652	2,712,000,000	30
여주시	18,381	2,414,000,000	7
안성시	35,639	256,550,000	8

\* 예산 규모에 따른 순서로 정리함

## 2) 청년정책(조정)위원회

청정위의 가장 중요한 역할은 청년정책에 대한 자문 심의 의결 기능이다. 현재 30개 청년기본조례에 청년정책을 심의 의결하는 기구로 청정위를 의무적으로 두도록 규정하고 있다. 구성원은 청년 뿐 아니라 당연직으로 고위 공무원들이 들어가고 전문가도 포함된다. 청년의 비율은 1/3에서 1/2까지 다양하다. 그러나 조례가 의무로 규정하고 있음에도 위원회를 설치하지 않은 구리시, 가평군, 연천군 같은 경우도 있다. 위원장 선출에 대한 규정도 경우가 다양하다. 대부분은 위원 중에서 호선(9곳)하거나 공동 위원장(13곳)인 경우가 가장 많다. 그러나 시장이 위원장인 경우도 두 곳(의왕시, 김포시) 있고, 부시장인 단일위원장인 경우도 네 곳(평택시, 여주시, 동두천시, 광주시) 있다. 그리고 예외적으로 청년정책 담당 국장이 위원장인 경우가 두 곳(연천군, 양평군) 있다. 나머지 대부분인 13곳이

공동위원장(고양시, 광명시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 오산시, 용인시, 파주시, 화성시)이거나 9곳이 호선에 의한 단일위원장(과천시, 구리시, 군포시, 안양시, 양주시, 의정부시, 이천시, 포천시, 하남시)이다. 공동위원장 중 지방정부 쪽 담당자가 부시장인 경우는 고양시, 수원시, 오산시, 용인시, 화성시였고 나머지 8곳은 다 시장이었다.

### 3) 청년참여기구

청년정책네트워크 혹은 청년정책협의체(이하 참여기구)라 부르는 청년참여조직의 역할은 청년의 시민참여와 지방정부와의 소통이다. 청년정책에 대한 의견을 내기도 하고 청년들의 반응을 모니터링하기도 하면서 협력적 거버넌스를 구현하기 위한 파트너의 역할을 한다. 그러나 조례에는 규정이 없는 경우가 대부분이고 규정이 있어도 둘 수 있다고 가능규정으로 두고 있다. 물론 청년들은 조례규정과 무관하게 활발히 활동하기도 하고 반대의 경우도 있다. 현황을 보면 10개 지역(과천시, 광명시, 구리시, 안성시, 양주시, 파주시, 하남시, 화성시, 가평군, 연천군)에는 아직 조례가 규정한 참여기구가 없고, 나머지 21개 지역이 운영하고 있다. 그러나 그 중 11개 지역(군포시, 동두천시, 성남시, 수원시, 여주시, 오산시, 용인시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 포천시)은 2020년 이후에 만들어져 활동경험을 쌓기도 전에 코비드 19 직격탄을 맞았다. 개중 성남시의 경우, 성남시청소년재단이 성남청년참여단을 조직하여 1기가 운영되던 중, 조례에 청년정책협의체가 명시되며 행정부서가 관할하는 협의체 추진단이 구성되어 청년활동가들의 주도로 협의체가 기획되고 있다.

### 4) 중간지원조직 또는 청년공간

기초지자체 청년정책 거버넌스의 중간지원조직은 청년센터 또는 청년공간의 형태로 운영되고 있다. 중간지원조직에 대해서는 아무런 청년 관련 시설이 없는 곳이 광주시, 안성시, 이천시, 포천시, 광명시, 가평군 등 6곳이 있다. 구리시는

정보가 없다. 나머지 지역 중에도 예술창작소나 일자리카페, 일자리지원센터 같이 청년정책 중 단일 부분의 목표를 다루는 곳이 있지만 통합적인 청년지원센터의 기능을 하는 곳은 많지 않다.

〈표 3〉 경기북부 시·군 청년정책 거버넌스 현황

순서	지역 명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출범시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임부서
1	고양시	제정 2017.03.31. 일부개정 2020.05.29.	2018년 (2019-2023)	청년정책위원회 (2017. 10./現 2019. 10.)	청년정책협의체 (2018. 8. ~)	청취다방 (2018. 5. ~)	아동청소년과 청년정책팀, 청년담당관
2	김포시	제정 2018.12.31. 일부개정 2020.09.29.	2019년 (2019-2023)	청년정책위원회 (2019. 3./現 2021. 4.)	청년정책네트 워크 (2019. 2. ~)	사우청년지원센터(2019. 11.) 구래청년지원센터(2020. 7.)	일자리경제과 청년정책팀
3	동두천시	제정 2018.03.19. 일부개정 2020.03.01.	2020년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 8./現 2020. 8.)	청년협의체 (2021. 예정)	어수정 청년공간(2020. 7.) 북합문화커뮤니티센터 (2023. 예정)	여성청소년과
4	양주시	제정 2018.07.31. 일부개정 2021.02.01.	수립 중	청년정책위원회 (2020. 1./現 2020. 1.)	청년정책협의 체 (미설치)	청년센터 (2019. 10. ~)	사회복지과
5	의정부시	제정 2017.09.29. 시행 2018.04.01.	2020년 (2020-2022)	청년정책위원회 (2020. 10./現 2020. 10.)	청년협의체 (2020. 8. ~)	청년지원센터 (2021. 7. ~)	교육청소년과 청년팀
6	파주시	제정 2019.05.10. 일부개정 2019.12.27.	2020년 (2021-2025)	청년위원회 (2020. 1./現 2020. 1.)	없음	청년일자리지원센터(2019)	일자리경제과
7	포천시	제정 2019.02.27. 일부개정 2020.02.26.	2019년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 9./現 2021. 9.)	포천청년협의 체 (2021. 예정)	청년센터 경기청년공간 내일스퀘어(2021. 예정)	일자리경제과 청년정책팀
8	연천군	제정 2019.09.25. 일부개정 2021.03.09.	수립 예정	청년정책위원회 (2020. 3.)	청년정책 서포터즈 (미구성)	청년센터 및 마을공동체지원센터 (2021. 4. ~)	복지정책과, 청년책임관(6인)

<표 4> 경기서부 시·군 청년정책 거버넌스 현황

순서	지역 명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출범시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임부서
1	과천시	제정 2016.10.17. 시행 2016.10.17.	2020년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 2./現 2020. 2.)	없음	청년공간 (2021. 예정)	경제복지국 복지정책과 청년인구정책팀
2	광명시	제정 2019.03.26. 시행 2019.03.26.	2020년 (2020-2024)	청년위원회 (2019. 4.)	없음	청년동·청년센터 및 청년예술창작소 (2022. 예정)	창업지원과 청년정책팀
3	군포시	제정 2019.04.18. 일부개정 2020.09.29.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 9. /現 2019. 9.)	청년정책협의체 (2020. 1. ~)	청춘심미당(2020. 7.) I-CAN플랫폼(2022. 예정)	청소년청년정책과 청년팀
4	부천시	제정 2019.02.11. 일부개정 2020.12.12.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 5. /現 2019. 5.)	청년정책협의체 (2019. 4. ~)	부천청년센터(2022. 예정) 원미도서관 청년활동공간 청정구역	아동청소년과 청년지원팀
5	시흥시	제정 2016.01.07. 일부개정 2020.07.16.	2020년 (2021-2024)	청년정책위원회 (2016. 4./現 2021. 3.)	청년정책협의체 (2018. 3. ~)	청년스테이션 (2019. 7. ~)	청년청소년과
6	안산시	제정 2017.09.29. 일부개정 2020.07.15.	2019년 (2019-2023)	청년정책위원회 (2018. 9. /現 2020. 8.)	청년활동협의체 (2019. 5. ~)	경기내일스퀘어 상상대로 (2020. 3. ~ 2023. 2.)	기획예산과 인구청년정책팀, 일자리정책과 청년일자리팀
7	안양시	제정 2016.06.17. 일부개정 2021.02.19.	2018년 (2019-2022)	청년정책위원회 (2016. 12./現 2020. 5)	청년정책 서포터즈 (2019. 4. /現 2021. 4.)	법계역 청년출구(2020. 1.) 안양1번가 청년공간(2022. 3.-)	청년정책관 청년정책팀
8	의왕시	제정 2019.08.01. 일부개정 2021.03.26.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 9. /現 2019. 9.)	청년협의체 (2020. 5. ~)	의왕청년발전소 고천센터 (2019. 11. ~)	일자리과 청년정책팀

〈표 5〉 경기남부 시·군 청년정책 거버넌스 현황

순서	지역 명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출범시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임 부서
1	수원시	제정 2016.04.08. 전부개정 2020.11.09.	2021년 (2021-2025)	청년정책조정위원회 (2016. 10./現 20. 10.)	청년협의체 (2021. 4. ~)	청년바람지대	청년정책관 청년정책팀
2	안성시	제정 2018.01.05. 시행 2018.01.05.	2020년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 10./現 2020. 10)	청년정책네트워크 (미설치)	없음	교육청소 년과
3	오산시	제정 2018.04.16. 일부개정 2020.07.10.	2021년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2019. 10./現 2019. 10)	청년정책 서포터즈, 청년협의체 (2021. 2. ~)	청년일자리카페 유잠스 1·2호점 (2019. 10. ~) 청년맞춤제작소 in 오산	아동청소 년과 청소년팀
4	용인시	제정 2019.01.10. 일부개정 2020.07.02.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 5./現 2021. 5.)	청년정책네트워크 (2020. 2. ~)	용인청년LAB 치인·기흥·수지 (2020. 7.~)	제1부시장 청년담당관 청년정책팀
5	평택시	제정 2019.06.28. 시행 2019.06.28.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 12./現 2019. 12.)	청년네트워크 (2019. 11. ~)	청년지원센터 (2021. 7. ~)	복지정책과 청년복지팀
6	화성시	제정 2018.12.31. 일부개정 2021.03.15.	미수립	청년정책위원회 (2019. 12./現 2019. 12.)	청년정책협의체 (준비위원회 활동중)	청년지원센터 HEY (2021. 2. ~)	일자리정 책과 청년팀

〈표 6〉 경기동부 시·군 청년정책 거버넌스 현황

순서	지역 명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출범시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임 부서
1	광주시	제정 2019.07.12. 일부개정 2021.01.04.	수립 중 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 1./現 2020. 1.)	청년정책협의체 (2021. 6. ~)	없음	복지정책과 청년정책팀
2	구리시	제정 2017.12.13. 시행 2017.12.13.	미수립	청년정책위원회 (2021. 9.)	청년협의체 (미구성)	정보 부존재	복지정책과 기초생활팀
3	남양주 시	제정 2017.12.26. 시행 2017.12.26.	2018년 (2018-2021)	청년정책위원회 (2019. 3/現 2020. 11.)	청년정책협의체 (2019. 8. ~)	1939 with 이석영(창업센터) (2021. 3.)	미래인재과 청년정책팀
4	성남시	제정 2017.09.20. 일부개정 2020.06.12.	2021년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2021. 9.)	청년참여단 (2020. 12. ~)	청년지원센터 청년이봄 (2019. 8. ~ 2022. 8.)	청년정책과
5	여주시	제정 2019.04.12. 시행 2019.04.12.	2020년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 10./現 2020. 10.)	청년활동협의체 (2020. ~)	청년활동지원센터 (2020. 5. ~)	사회복지과 청년지원팀
6	이천시	제정 2018.12.31. 시행 2018.12.31.	수립 중 (2022-2026)	청년지원정책위원회 (2021. 4./現 2021. 4.)	청년활동 네트워크 (2021. 8. ~)	없음	일자리정책 과 청년정책팀

순서	지역명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출발시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임 부서
7	하남시	제정 2017.12.27. 일부개정 2019.07.08.	미수립	청년정책위원회 (2018. 4. ~ 2020. 4.)	청년협의체 (미구성)	청년해넵센터 (2019. 3. -)	평생교육과
8	가평군	제정 2021.08.04 시행 2021.08.04.	없음	없음	없음	없음	없음
9	양평군	제정 2019.04.17. 일부개정 2020.12.23. 시행 2021.01.01.	2019 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 6. /現 2019. 6.)	청년정책 서포터즈 청년사이다 (2019. 8. ~ 2021. 2.)	경기청년공간 내일스퀘어 (2020. 6. ~) 청년아지트 탄탄 (2020. 12. ~) 양평 청년일터 취창업공간 (2021. 5. ~)	일자리경제 과 청년팀

## 2. 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스의 조정 양식

### 1) 계층제 거버넌스

계층제적 조정 양식은 중앙집권적 문제 해결 또는 권위 있는 의사결정자에 의한 과제 할당을 통한 조정을 의미한다. 그 예로 기본조례와 기본계획은 대개 행정과 의회가 주도해 만든다. 청년활동가들의 주도로 주민발의를 통해 청년 기본조례를 제정한 시흥시같이 민간이 주도해 만든 사례는 거의 없다. 청정위도 조례에 입각해 행정부 구성한다.

분석을 위해 계층제적 조정 양식의 요소로는 청년정책 기본계획 수립, 행정전담부서 설치, 청정위 설치 여부가 있다. 청년기본 조례는 2021년 8월 4일 시행된 가평군을 마지막으로 31개 시·군 모두에 제정되어 분석표에서 제외했다. 분석표(<표 6>)에는 2021년 9월을 기준으로 청년정책 기본계획 수립 여부와 청년정책을 전담하는 독립적인 행정전담부서와 심의기구인 청정위 설치 여부를 최종 확인했다. 거버넌스 분석표에는 청년정책 전담부서가 존재하는 경우에 1점으로 표기했으며, 청년정책 행정 담당자가 존재하나 팀 이상의 부서가 독립되어 있지 않은 경우 0.5점, 청년 담당자가 없는 경우 0점으로 표시했다.

## 2) 시장 거버넌스

시장제적 조정 양식은 다양한 이해관계를 갖는 행위자들 사이의 자발적 교환과 경쟁에 의해 이뤄지는 조정(이명석 2017)을 의미한다. 조례 규정 청년참여기구(네트워크 또는 협의체)의 설치여부, 시비로 구성된 자체적인 청년활동 지원사업의 존재 여부, 청년공간 또는 중간지원조직의 설치 여부가 해당된다.

청년참여기구는 조례 상으로 청년참여 보장을 위한 기구를 설치하여 청년을 위원으로 위촉(계약)하여 운영하는 청년정책 참여 조직이다. 지자체 전담부서가 직접 관할하여 운영하므로, 청년들의 의사를 정책과정에 반영하기 위한 비용을 최소화하여 최소한의 행정비용으로 운영할 수 있다. 직접적인 의사소통으로 실질적인 사업성과를 도출할 수가 있다. 인원제한으로 인해 참여 기회에 경쟁 요소가 포함되어 있고, 때에 따라 활동에 따른 참가수당(활동비)를 지급하므로 ‘시장제’요소에 가장 근접하다고 판단했다.

청년활동 지원사업은 시비로 운영되는 지원사업의 공모를 통해 청년 행위자에 직접적으로 사업 예산을 할당하여 청년문제를 해결할 수 있도록 하는 접근이다. 현실 속에 정책을 실현할 수 있는 구체적 힘이다. 청년으로만 구성된 참여 소통기구인 청정넷의 기능 중 중요한 것은 청년단체에 대한 커뮤니티 지원, 프로젝트 지원이다. 이 또한 금전 지원을 통해 청년 활동을 활성화시키는 성격을 가지고 있어 시장제적 요소라고 평가한다. 해당 공모사업은 청년행위자 간 자발적인 경쟁을 통해 선발하여, 정부와 청년단체 간의 계약으로 독립적인 지역기반 활동사업이 가능하도록 지원한다.

청년 공간은 청년정책 예산을 투입하여 경쟁과 선발로 공공위탁 또는 민간위탁을 통해 청년들에게 무상으로 공간과 공공서비스를 제공하는 방식의 청년활동 지원이다. 공공이 제공하는 공간 서비스는 민간의 공간사업과 경쟁하는 한편, 청년공간 위탁을 위해 경쟁에 의거한 이익추구를 기반으로 진행되어 시장제 양식에 근접해있다.



### 3) 네트워크 거버넌스

계층과 시장은 복잡한 정보를 합리적 선택과 완벽한 지식의 개념으로 공유하기 어렵지만, 네트워크 모델은 지식의 생성과 순환을 위한 방법론을 제공한다(Tompson 2003; Entwistle et al. 2007). 네트워크는 연대, 이타주의, 충성, 호혜성, 신뢰를 통한 조정(Thompson 2003)이다. 본 연구에서는 거버넌스의 내용적 평가를 위해 3가지를 판단한다. 우선, 청정위의 정책심의회 충실 여부를 확인했다. 청정위가 심의를 위해 정기적으로 회의를 개최하고 있는지, 미리 충실한 자료를 받아 숙고하고 충분히 현장에서 질의응답하고 토론했는지가 중요하다. 행정 일변도를 벗어나 청년의 의견이 풍부하게 반영되면 네트워크적 요소가 관찰된다고 간주한다. 그러나 그런 전제가 대부분의 시·군에 마련되어있지 않은 상황이다. 따라서 심의를 위한 위원회 개최 여부와 시행계획에 대한 심의·의결 외 청년과 행정 간의 실질적인 논의 개진 여부를 검토했다. 본 연구에서는 정보공개청구와 포털에 등록된 보도자료 등을 통해 최근 연간 위원회 2회 이상 개최 또는 심의 이외 위원회의 청년정책 관련 시정에 대한 실질적인 기여가 가능한 활동이 관찰되었는지를 기준으로 하였다.

다음으로 청정넷의 자율성 및 주도성을 확인하는 참여주도 여부다. 청정넷에서 활동하는 청년들의 주도적인 운영이 관찰되고, 행정이 제공하는 사업 외 다양한 실험적 시도를 하고 있는가가 중요하다. 마찬가지로 <표 6>에 0점인 지역은 근거가 빈약하거나 자료가 존재하지 않는 지역이다. 마지막 요인은 청정위 또는 청정넷의 지역사회 내, 또는 타 지역과 협력 활동이 있는지 여부다.

## 3. 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스 분석

청년정책 거버넌스 분석표 <표 7>은 계층제(H), 시장(M), 네트워크(N) 거버넌스에 해당하는 각 요소들이 경기도 31개 시·군에 실제로 작동하는지 여부를 한눈에 파악하기 위한 도식이다. 작성을 위해 가장 먼저 정보공개청구를 통한 공식적

인 행정문헌자료, 보도자료, 포털사이트 및 SNS 검색을 통해 취합한 정보를 경기도 각 권역별로 구분하여 <표3,4,5,6>으로 정리했다. 그 다음 2019년부터 2021년의 3개년 간 항목별로 관련 정보 부존재 또는 부적격을 ‘반증할 수 있는 1개 이상의 증거’가 수집되었는지 여부를 판단하여 <표7>을 구성했다. 이에 대해 참여관찰 및 설문조사를 통해서도 관련 증언을 확보하였다. 항목별 증거는 계층제, 시장제, 네트워크 거버넌스로 구분하여 살펴보겠다.

<표 7> 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스 분석표

일련 번호 (지역)	구분 영역	기본 계획	청년 부서	심의 기구	참여 기구	활동 지원	청년 공간	심의 중심	참여 주도	대의 협력	합	지역 평가
		계층제(H)			시장제(M)			네트워크(N)				
1(북부)	고양	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
2	김포	1	1	1	1	1	1	0	0	1	7	3H3M1N
3	동두천	1	0	1	1	0	1	1	1	1	7	2H2M3N
4	양주	0	0	1	0	0	1	0	1	1	4	1H1M2N
5	연천	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	1H1M
6	의정부	1	1	1	1	0	1	0	1	1	7	3H2M2N
7	파주	1	1	1	0	0	0	1	0	1	5	3H2N
8	포천	1	1	1	0	1	0	0	1	1	6	3H1M2N
9(서부)	군포	1	1	1	1	1	0	0	0	0	5	3H2M
10	과천	1	1	1	0	1	0	0	0	1 <sup>5)</sup>	5	3H1M1N
11	광명	1	1	1	0	1	0	0	0	1	5	3H1M1N
12	부천	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
13	시흥	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
14	안산	1	0.5 <sup>6)</sup>	1	1	1	1	0	1	1	7.5	3H3M2N
15	안양	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
16	의왕	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4	3H1M
17(동부)	가평	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
18	구리	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1H
19	평주	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4	3H1M

- 5) 과천시, 청년공간기획단 운영 <http://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=629237>  
 6) 안산시, 청년전담부서가 통합되어있지 않고, 기획경제실 일자리정책과 청년일자리팀, 기획예산과 인구청년정책팀으로 분산 및 일자리정책에 통합되어 있다.

일련 번호 (지역)	구분	기본 계획	청년 부서	심의 기구	참여 기구	활동 지원	청년 공간	심의 충실	참여 주도	대의 협력	합	지역 평가
	영역	계층제(H)			시장제(M)			네트워크(N)				
20	남양주	1	1	1	1	0	0	0	0	1	5	3H1M1N
21	성남	1	1	1	1	1	1	0	1	1	8	3H3M2N
22	양평	1	1	1	0	0.5	1	1	0.5	0	6	3H2M2N
23	여주	1	1	1	1	1	1	0	0	0	6	3H3M
24	이천	0	1	1	1	1	0	0	0.5	1	6	2H2M2N
25	하남	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1M
26(남부)	수원	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
27	안성	1	0	1	0	0	0	0	1	0	3	2H1N
28	오산	1	0	1	1	1	1	1	1	1	8	2H3M3N
29	용인	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
30	평택	1	1	1	0.5	1	1	1	0	0	6.5	3H3M1N
31	화성	0	1	1	1	1	1	0	1	1	7	2H3M2N
합		24	22.5	29	19.5	18.5	19	11	16	20	평균 5.7점	
영역합		75.5/93			57/93			47/93				

먼저 평가 항목별로 보면, 행정이 주도하는 청년기본조례, 기본계획, 청년부서 등 계층제 거버넌스가 모두 20점 이상으로 평균 25.1점, 합 75.5점으로 가장 잘 갖추어져 있고 다음이 심의기구, 참여기구, 청년공간 등 시장제 거버넌스가 평균 19점 합 57점으로 높았다. 가장 낮은 점수는 역시 네트워크 거버넌스가 총점 45.5점이었다. 항목 중 청정위의 심의 충실도는 31점 중 10점으로 제대로 진행되는 곳이 별로 없다는 평가다. 평균도 15.1점으로 가장 낮았다. 경기도 청년정책 거버넌스의 현실을 한눈에 알 수 있는 결과이다.

지역별로 평가해보면, 9개 평가 항목 모두에서 좋은 평가를 받은 9점에 해당하는 지역은 북부에 고양시 뿐이고, 서부는 부천시, 시흥시, 안양시 3개로 가장 많다. 동부는 한 곳도 없고 남부도 수원시, 용인시 두 곳이다. 6개시 뿐이다. 8점은 동부에 성남시 한 곳, 남부에 오산시 한 곳이다. 총 3개 시다. 7점은 북부에 김포시, 동두천시, 의정부시 세 곳, 서부에 안산시 한 곳, 동부는 없고 남부에 화성시 한 곳이다. 합이 5개 시이다. 따라서 경기 시군 31곳 중 9점 만점의 청년정책거버

년스가 7점 이상인 지역은 총 14개 기초단체이다. 동서남북 지역별로 보면, 7점 이상인 지역은 남부가 7개 지역 중 4개 지역이 포함돼 가장 고르게 청년정책 거버넌스가 이루어지고 있었고, 서부와 북부가 8개 지역 중 4개 지역이 포함되어 있었다. 경기도에서 동부(1개)는 거버넌스의 취약지역이라 평가할 수 있겠다. 특히 동부지역은 3개 지역이 0점 내지 1점으로 기본적인 청년정책 거버넌스의 조건도 갖추어지지 않은 상태였다.

### 1) 계층제 거버넌스 분석

기본계획을 수립한 지역은 총 24개 지역이다. 경기북부는 고양시, 김포시, 동두천시, 의정부시, 파주시, 포천시로 8개 지역 중 양주시와 연천군을 제외한 6개 지역이 수립했다. 파주시는 심의기구인 청년위원회의 임시회(2회)를 거쳐서 안을 구성했다. 경기서부의 8개 지역은 모두 수립하였다. 지역은 군포시, 과천시, 광명시, 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시, 의왕시다. 시흥시는 행정과 청정위, 정책협의체가 기본계획 연구용역 중간보고회 이후 TF를 구축하여 함께 만들었다. 경기동부는 9개 지역 중 가평군, 구리시, 이천시, 하남시를 제외한 광주시, 남양주시, 성남시, 양평시, 여주시의 5개 지역이 기본계획을 수립했다. 경기남부는 화성시를 제외한 수원시, 안성시, 오산시, 용인시, 평택시로 6개 지역 중 5개 지역이 만들었다. 2021년 5월 기준 정보공개청구를 통해 기본계획이 미수립 상태인 7개 지역 중, 양주시, 연천군, 구리시(북부), 이천시(동부)가 기본계획을 작성하고 있는 것으로 확인됐다. 화성시는 청년정책 기본계획을 수립하기 위해 ‘수립단’을 편성해서 추진하려 했으나, 행정과 시민 간 갈등이 있었고, 여전히 미수립 상태이다. 구리시는 기본계획을 내부에서 수립 중에 있으나, 초안 수준이라고 자료를 공개하지 않았다. 이천시도 2021년 말 수립 예정임을 확인했다.

청년정책 전담부서가 설치되지 않은 지역은 총 9개 지역이다. 경기북부는 3개 지역으로, 동두천시(여성청소년과), 양주시(복지문화국 사회복지과 복지지원팀), 연천군(복지정책과 복지정책팀)이 해당된다. 경기서부는 안산시가 유일했다. 청

년정책 담당 부서가 ‘청년일자리팀’으로 존재하나, 청년정책에 대한 컨트롤타워인 청년 전담부서가 통합되어 있지 않고, 기획경제실 일자리정책과 청년일자리팀, 기획예산과 인구청년정책팀으로 분산되어 있어 0.5점으로 표시했다. 안산시 청정위 및 청년활동협의체 운영은 기획예산과 주무관이 담당하고 있다. 경기동부는 가평군(일자리정책팀), 구리시(복지정책과 기초생활팀, 일자리경제과 경제기획팀), 하남시(평생교육과 주무관이 청년 일자리 창출 업무 담당, 도시농업과 주무관이 청년 창업농 육성사업 담당)로 3개 지역이었다. 경기남부는 안성시(교육청소년과), 오산시(아동청소년과 청소년팀, 일자리정책과 일자리지원팀)가 청년 관련 정책사업을 담당하고 있었다.

청년정책을 팀 단위 부서로 운영하고 있는 곳은 총 15개 지역이다. 담당관, 과 단위 청년정책 전담부서를 운영하는 지역은 7개 지역이다. 이 22개 지역을 표로 나타내면 아래 <표 8>과 같다.

청년정책위원회는 가평군, 하남시 외 2개 29개 지역에 모두 설치되어 운영되고 있다. 하남시는 20년도 4월 이후 미구성 상태로, 2018년에 위촉하여 2020년도까지 운영되었다. 가평군은 21년 8월에 조례가 제정되었기 때문에 청년정책 거버넌스 도입을 위한 기반 작업에 착수 중인 것으로 보인다. 구리시는 21년 5월 정보공개청구 당시 미구성 상태였으나, 구리시 청년의 날 관련 계시물에 청정위가 등장하여 정정했다. 기타 특이사항으로 연천군은 기본조례 제9조에 따라 당연직 6명을 청년책임관으로 지정하여 운영하고 있다.

〈표 8〉 청년정책 접근방식에 따른 행정 전담부서 설치 지역 목록(2021년)

접근방식	지역 명	행정 전담부서
청년(7곳)	고양시	청년담당관 청년정책팀
	군포시	청소년청년정책과 청년팀
	수원시	청년정책관 청년정책팀
	성남시	행정기획조정실 청년정책과
	시흥시	청년청소년과 청년정책팀
	안양시	청년정책관 청년정책팀
	용인시	제1부시장 청년담당관 청년정책팀
복지(4곳)	과천시	복지정책과 청년인구정책팀
	광주시	복지정책과 청년정책팀
	여주시	사회복지과 청년지원팀
	평택시	복지정책과 청년복지팀
일자리(8곳)	김포시	일자리경제과 청년정책팀
	의왕시	일자리과 청년정책팀
	광명시	창업지원과 청년정책팀
	이천시	일자리정책과 청년정책팀
	파주시	일자리경제과 청년일자리팀
	포천시	일자리경제과 청년정책팀
	화성시	일자리정책과 청년팀
	양평군	일자리경제과 청년팀
교육(3곳)	부천시	아동청소년과 청년지원팀
	의정부시	교육청소년과 청년팀
	남양주시	미래인재과 청년정책팀

## 2) 시장 거버넌스 분석

우선, 조례에 규정된 청년참여기구(네트워크 또는 협의체)의 설치 여부다. 조례상에 참여기구에 대한 규정이 존재하지 않아 해당사항이 없는 지역은 가평군, 광명시, 파주시, 하남시, 안성시, 여주시, 연천군, 의정부시, 의왕시로 9개 지역이

다. 조례에 명시되어 있으나 구성하지 않은 지역은 하남시(청년협의체), 연천군(청년정책서포터즈), 양주시(청년정책협의체)다. 양주시는 2020년도 5월부터 5개월 동안 ‘Making 양주 청년 서포터즈’가 단기로 운영된 사례도 있으며 지역사회 청년조직도 활발히 움직이고 있으나, 행정이 제공한 정보공개 내역에서는 미설치 상태였다. 포천시는 시행계획에는 포함되어 있어 조사시점에 미결성 상태였다. 양평군은 청년정책 담당부서가 사라지면서 전년도(2020년도) 운영되던 청년정책 서포터즈 ‘양평청년사이다’가 2021년에는 운영되지 않았다.

그 외 청년참여기구 설치 지역 중 특이사항으로 여주시에서 기존에 운영하던 청년네트워크(키움정책단, 채움기자단)는 조례에 규정되어 있지 않으나, 기본계획 및 시행계획에 명시되어 행정이 지원하는 정책사업이다. 평택시(0.5점)는 청년정책네트워크가 2기로 운영되고 있지만, 가시적인 활성화 내역은 찾을 수 없었다. 정부공개청구 상으로 요구된 자료를 검토해본 바로 실질적인 운영이 이뤄지고 있지 않은 것으로 보인다. 평택 청년단체인 청년정책연구소 인원의 주도로 평택청년정책 생태계 활성화를 위한 움직임이 있었으나 활발한 상황은 아닌 듯하다. 청년활동 예산 지원사업 항목은 국비 또는 도비 매칭 사업 외에 시비로만 지원하는 지원사업이 존재할 경우 1점으로 표시했다. 총 19개 지역이 운영 중이다. 내용은 다음과 같다.

〈표 9〉 경기도 시·군의 자체 청년활동 지원사업 현황(2021년)

지역 명	지원사업 현황
고양시	고양 청년 희망뉴딜 프로젝트 공모사업(24,000천 원) 등
김포시	청년동아리 지원사업(2020년 기준 10,000천 원), 김포청년학교 운영(2020년 기준 28,000천 원), 청년네트워크 파티 및 서로서로클래스(2020년 기준 10,000천 원) 등
포천시	포천 청년 동아리활동 지원사업, 청년공동체 육성사업 등
군포시	청년정책학교 운영(7,000천 원), 청년정책협의체 운영(7,200천 원), 청년활동 지원사업(25,000천 원), 청년활동 책자 제작(5,000천 원), 청년 독서토론 모임 지원(2,000천 원) 등

과천시	청년동아리 지원사업(7백만 원, 100만 원 활동비 지원) 등
광명시	청년 커뮤니티 지원 등
부천시	마을공동체 주민제안 공모사업(청년이 스스로 기획하고 운영할 수 있는 형태의 모임을 지원, 청년지원한도 500만 원), 청년 사회참여 활성화 교육(2,000만 원), 청년주간 문화행사(2,500만 원), 청년활동가 지원사업 '레벨업' (900천 원), 청년자활프로그램(410,243천 원), 청년활동 지원 프로젝트 '청년창'(10,000천 원) 등
시흥시	청년문화 활성화 지원 사업(단체 별 최대 500만 원까지 사업비 지원) 등
안산시	안산 청년 별별 커뮤니티(동아리·소모임) 지원사업(커뮤니티당 50만 원 4팀, 100만 원 4팀, 200만 원 2팀 지원) 등
안양시	청년단체 네트워크 활성화 지원(40,000천 원), 청년동아리 지원사업(20,000천 원) 등
여주시	여주시 청년활동지원센터 개소(2020. 5. 22., 경기청년공간) 및 운영, 참여형 프로그램 28개, 768명, 311,722천 원.
성남시	청년문화조성 '청년주간' 운영(30백만 원, 청년사업과 연계, 다양한 프로그램을 구성하여 청년활동 활성화를 목적으로 함), 청년예술창작소 운영(189백만 원), 지역 문화예술 활동 지원 공모사업(440백만 원), 후기청소년 지원사업(참여역량강화를 위해 청년 정책지원네트워크를 통한 청년 당사자 참여기회 기반조성 및 참여 플랫폼 구축으로 커뮤니티 활성화, 135백만 원) 등
양평군	2021년 9월, 양평 청년공간 오름이 청년활동가 육성 및 지원사업 운영, 그러나 시행계획 상으로 자체적으로 청년활동에 대한 직접 지원 사업은 부재하므로 0.5로 표기
이천시	청년공동체 활성화 사업(10백만 원) 등
수원시	청년활동 공모사업(35백만 원) 등
오산시	청년정책 발굴 아이디어 공모전(3백만 원), 청년공동체(더:청년학교, 65백만 원), 청년예술단체 「문화가 있는 날」 지원(7백만 원), 오픈스테이지(청년예술가 발굴사업)(30백만 원) 등
용인시	지역청년 생활문화 활성화(97백만 원), 청년커뮤니티 지원(6백만 원) 등
평택시	청년 커뮤니티 활성화 지원 사업(10백만 원), 청년정책 공모사업(20백만 원), 청년 네트워크 활성화 지원(25백만 원) 등
화성시	화성ON청년 커뮤니티 지원사업(팀 당 최대 5십만 원 지원) 등



청년공간을 최소 1개 이상 공식 개소하여 운영하고 있는 지역은 총 18개 지역이다. 경기북부는 고양시, 김포시, 양주시, 연천군, 의정부시, 서부는 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시. 동부는 성남시, 양평군, 여주시, 하남시, 남부는 수원시, 오산시, 용인시, 평택시, 화성시가 운영 중이다. 그 외 마지막 조사시점(2021년 10월)을 기준으로 과천시, 광명시, 포천시가 첫 청년공간 또는 센터의 개소를 추진하고 있다. 군포시의 I-CAN플랫폼(청년활동공간)은 건립 중이다.

다만 파주시, 구리시, 남양주시, 안성시에는 청년정책 관련 중간지원조직으로 청년일자리 또는 창업센터가 있는데, 청년거버넌스 기반시설은 전무한 상황이다. 일자리센터는 지역 청년정책 생태계와는 관계가 적고 지역사회 청년단체나 청년기업 등의 민간위탁 가능성도 희박하기 때문에 0점으로 보았다.

### 3) 네트워크 거버넌스 분석

심의 과정을 분석하기 위해 개최시기의 적절성과 심의절차를 확인하려 했으나, 조사 시기인 2021년은 코로나19로 대면심의에 어려움을 겪고 있었다. 또한 청년정책 거버넌스 도입 및 안착을 위한 초기단계로 실질적인 심의에 대한 정보나 인지가 전반적으로 미흡한 실정이다. 이에 상반기 목표인 시행계획 심의 수행 여부를 중심으로 내용을 확인하였다. 이는 정보공개포털에 업로드된 문헌자료와 추가적으로 수집한 정보공개청구 자료, 보도자료에 근거하였다(<표 10>). 후속 연구로 개최시기 및 절차, 내용을 토대로 심의가 충실하게 이뤄졌는지 재확인할 필요가 있다.

〈표 10〉 심의충실 여부에 대한 평가 요약

구분	평가	개수	지역 사례
적격(1)	2021년도 상반기 심의이행	4곳	평택시(1월), 양평군(3월), 용인시(3월), 파주시(3월)
	상반기 심의 후 결과 공개	7곳	고양시, 동두천시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안양시, 오산시
부적격(0)	위원회 미구성	2곳	가평군, 하남시(20년 4월 해산)
	2021년도 첫 출범	3곳	이천시(6월), 성남시(9월), 구리시(11월)
	2021년도 상반기 심의 미개최 또는 정보부존재	12곳	군포시, 광명시, 광주시, 남양주시, 안산시, 안성시, 양주시, 여주시, 연천군, 의왕시, 의정부시, 포천시
	2021년도 시행계획에 대한 실질적인 심의 미충실	3곳	김포시(4월, 위촉장 및 시행계획 서면전달, 3년간 1회) 과천시(6월 청년공간 의견수렴 외 시행계획 심의 미이행) 화성시(위원회 미개최로 기본계획 및 시행계획 정보부공개)

청정위를 통해 실제 심의를 수행하고 있는 지역은 31개 시군 중 10개 지역이었다. 그 중에 위원회의 개최 및 심의 관련 자료가 상시적으로 정보공개포털 및 시청에 업로드 되고 있는 지역은 고양시, 동두천시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안양시, 오산시로 7개 시였다. 동두천시, 부천시는 위원들의 의견 및 부서 반영 내용까지 확인할 수 있었다. 부천시는 서면으로 진행된 경우에 회의비가 지급되지 않은 부분이 아쉽다. 시흥시는 공동위원장인 시흥시장도 위원회에 실제 참여하고 있으며, 청정넷의 일부 임원이 위원회에 함께하는 등 조직 간 협력적 거버넌스에 대한 노력도 기울이고 있다. 수원시 청정위는 행정 및 시의회 간 협력적 거버넌스를 통해 TF팀 및 의정토론회를 거쳐 조례를 개정하여 청년협의체를 설치한 사례가 있다. 양평군(3월), 용인시(3월), 파주시(3월), 평택시(1월)는 정보공

개 청구를 통해 21년도 상반기 심의가 이뤄졌음을 확인했다. 용인시는 해당 심의에서 청정위 및 청년네트워크 소통 부족, 청년공간 및 청년축제 운영권한을 청년에게 부여, 기타 세부사업에 대한 조정 건의로 시행계획을 부결하기도 했다.

부적합인 곳은 총 21개 지역이다. 가평군은 위원회가 미구성 상태고, 하남시는 20년 4월 이후 위원회가 사라졌다. 21년도 중·하반기에 출범한 까닭으로 초기 상태에 있는 이천시(6월), 성남시(9월), 구리시(11월)는 실질적인 심의가 이뤄지기까지 시간이 필요한 상황이다. 김포시는 21년도 4월에 서면으로 추진계획 수립 사항을 전달했으나, 충실한 심의가 이루어지지 않았다. 또한 최근 3년 간 위촉식 및 부위원장 선출 목적으로 위원회가 한번 개최되었다. 군포시, 광명시, 광주시, 남양주시, 안산시, 안성시, 양주시, 여주시, 연천군, 의왕시, 의정부시, 포천시의 12개 지역은 2021년 개최 정보가 없다. 과천시는 구성 이후 20년도 8월에 기본계획과 21년도 6월에 청년공간 안건으로만 개최되고, 연간 시행계획에 대한 심의는 이뤄지지 않고 있다. 화성시는 정보공개청구에서 위원회 미개최 상태이므로, 추후 위원회 의결 확정시 공개 가능하다고 답했다. 이후 재청구하였으나 공개하지 않았다. 21년 중반까지 미의결 상태인 점으로 미뤄보아 실질적인 심의가 이뤄지지 않은 것으로 보인다.

다음으로는 <표 11>에서 청년참여기구의 청년 참여주도성을 살펴본다. 조례 규정 참여기구가 있을 경우 해당 조직의 청년활동 사례를 우선 탐색했고, 참여기구가 부재할 경우 청년정책 조정을 위한 청년활동가들의 활동을 탐색했다. 근거 수집을 위해 1차로는 정보공개청구를 활용했고, 2차로 보도자료, 포털사이트와 SNS에 2021년도 기준 1개 사례 이상 수집되는 확인했다. 3차로 참여관찰과 설문조사를 통해 정보를 보완했다. 이로 미루었을 때 청년단체들의 주도적인 수행이 이뤄지고 있는 지역은 총 14개로, 고양시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 포천시, 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시, 성남시, 수원시, 오산시, 용인시, 화성시가 확인됐다. 이들 대다수는 청년활동가들이 청년 기본조례 제정부터 주도적으로 참여하며 기초지자체 청년정책 거버넌스의 주요한 행위자로 활동하고 있는 지역

으로, 정보공개청구, 보도자료, 페이스북, 참여관찰 등 다양한 출처로부터 다수의 증거를 확보할 수 있다. 특이사항으로 동두천시는 협의체가 준비단계에 있으나, 도입 이전부터 청정위 출범, 청년공간 설치 등을 위한 활동을 주도하여 성과를 냈다. 안성시는 조례 상에 청년참여기구가 명시되어있지 않으나 민간에서 형성된 안성청년문화네트워크가 청정위 설치를 위한 서명 운동을 개진하여 위원회를 출범시킨 전례가 있다.

〈표 11〉 청년참여기구 및 청년단체의 청년정책 참여주도성 평가 요약

구분	평가	개수	지역 사례
적격(1)	조례규정 청년참여기구 및 청년단체의 정책참여 활동 사례 풍부	11곳	고양시(고양청년정책협의체 외) 부천시(부천청년정책협의체 외) 성남시(성남청년참여단, 청년정책협의체 추진단) 수원시(수원청년협의체 외) 시흥시(시흥청년정책협의체 외) 안산시(안산청년활동협의체 외) 안양시(안양청년정책서포터즈 외) 오산시(오산청년협의체 외) 용인시(용인청년정책네트워크 외) 의정부시(의정부청년정책협의체 외) 화성시(화성청년정책협의체 외)
	조례규정 참여기구 기반이 미비하나 지역청년단체의 청년정책 개선사례 존재	4곳	동두천시(동두천청년연합회 외) 안성시(안성청년문화네트워크 외) 양주시(청년망고 외) 포천시(설문을 통해 지역청년활동 생태 확인)
부적격(0)	조례규정 청년참여기구의 활동 부진	1곳	김포시(김포청년정책네트워크)
	민관협력 청년조직의 해체	1곳	양평군(양평청년사이다)
	조례규정 참여기구의 출범 초기로 인한 관료주도의 수행(타율적 운영)	4곳	광주시(광주청년정책협의체) 여주시(여주청년활동협의체) 이천시(이천청년활동네트워크) 평택시(평택청년네트워크)
	반증 불가(2021년도 정보 부존재)	10곳	가평군, 구리시, 군포시, 과천시, 광명시, 남양주시 연천군, 의왕시, 파주시, 하남시

반면, 청년주도성의 근거가 충분하지 않아 부적격을 반증할 수 없는 지역은 17개 지역이었다. 개중 연천군, 파주시, 가평군, 구리시, 과천시, 의왕시, 하남시는 청년정책 거버넌스 생태계가 미비하여 정보가 없는 지역이다. 김포시는 2019년 2월에 출범하였는데 21년 5월 정보공개청구에서 기존 네트워크 실적이 부진함에 따라 재구성 및 개편을 수행하고 있다는 답변을 받았다. 군포시, 광명시, 남양주시는 정보공개청구, 보도자료, SNS 및 포털사이트를 통틀어 청년활동가들의 조직적인 청년정책 참여 및 소통 활동에 대한 정보가 존재하지 않았다. 이 중 광명시는 활동 중이던 민간네트워크의 19년 이후 활동 기록이 없다. 여주시는 청년활동협의체(키움정책단 16명, 채움기자단 6명)가 총 20명으로 적은 인원의 프로그램으로 운영되어 소속 청년들이 활동가로서 자율성을 확보하기 어려운 구조다. 광주시, 이천시는 조례 규정 참여기구가 각각 21년 4월, 9월에 출범하여 초기 단계에 있다. 이천시는 이천시 청년 포럼을 통한 청년활동가들과 행정 간 협력이 눈에 띄었으나, 조례 규정 청년참여기구는 출범한지 얼마 되지 않아 정비 단계에 있으므로 0.5점이다. 평택시는 행정력이 뒷받침되는 데에 비해 가시적인 활동 증거를 수집할 수 없었다. 양평군은 21년도 청년정책 유공으로 지역사회 청년네트워크 활성화 권으로 표창 받은 청년단체가 있으나 조례 규정 참여기구가 사라져 정책결정과정의 참여보다는 계층제 및 시장 거버넌스가 이뤄지고 있다는 판단으로 0.5점이다.

마지막으로 청년정책 거버넌스 차원에서 조직적으로 이뤄진 대외협력 사례를 확인했다. 19~21년을 기준으로 증거가 1개 이상 수집된 지역은 총 21개 지역이다. 그 중 2020년도에 경기도 광역단위 청년정책 중간지원조직인 ‘경기도청년지원사업단’이 각 시·군청에서 청년정책위원회나 청년참여기구에서 활동 중인 청년활동가들을 추천을 받아 권역별 포럼추진단을 구성하고, 청년활동가들을 주도로 경기청년주간 행사를 추진한 바 있다. 20년도에 코로나19 등의 상황으로 불발되었는데 21년도에 다시금 참여인원의 자발적인 참여와 봉사, 경기도청년지원사업단의 포럼예산지원으로 11월~12월 간 권역별 포럼이 개최되었다. 이때 참여한

지역을 우선으로 대외협력 사례를 정리하였으며, 참여하지 않은 지역의 경우 19년~21년을 기준으로 지역 내 또는 지역 간 청년정책으로 교류 협력한 사례가 있는지를 추적하였다.

우선 경기북부 청년네트워크로 지역 간 교류를 이루고 있는 고양시, 김포시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 포천시, 파주시(7개 곳)이 있다. 포함되지 못한 연천군의 경우 지역 청년 공동체 생태가 미비하여 20년 경기도청년지원사업단과 경기북부 청년네트워크와의 협업으로 7월에 개최된 경기북부 청년정책 거버넌스 포럼에 참여할 인원을 섭외하는 것에서부터 어려움을 겪었다. 동부권역 포럼추진단 구성에도 청년활동가 추천 및 섭외에도 어려움을 겪고 20년도와 21년도 모두 북부권역과 통합하여 추진되었다. 동부권역의 대부분의 시·군이 청년정책 거버넌스 기반이 미약한 상태라 청년활동가 주도의 광역 프로그램 운영에 한계가 있던 까닭이다.

서부권역 포럼추진단을 구성한 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시(4곳), 남부권역 포럼추진단의 수원시, 오산시, 용인시, 화성시(4곳)도 청년단체들이 지역 대내외 조직 간 교류협력을 활발히 하고 있는 지역이다. 이들 지역의 청년활동가들은 북부 사례와 마찬가지로 인근 청년정책 거버넌스 조직과 연합 행사를 개최하는 등 광역적 협력을 통해 청년정책 부문의 다양한 연계 활동을 이어오고 있다. 특히 안양시는 19~20년에 경기도를 넘어 타 시·도 청년정책 거버넌스 교류행사를 열었다. 포함되지 않은 성남시의 성남청년참여단은 20년 하반기에 출범한 후발 주자이나, 각 공식행사에 타 지역 청년활동가 및 단체들을 초청하며 벤치마킹 및 대외협력을 꾀하고 있다. 광명시, 남양주시는 19년에 경기도 청년정책위원회와 간담회를 함께 개최하여 타 지역과 함께 교류한 사례가 있다.

그 외 이천시는 청년정책 거버넌스 추진 과정에 지역사회 내 다양한 주체 간 협력이 눈에 띄었다. 청년위원회 조성을 통한 이천시 청년 포럼 활동 자료를 통해 확인할 수 있다. 과천시도 청년공간기획단 운영으로 지역사회 내 협력적 거버넌스를 구축했다.

〈표 12〉 청년참여기구 또는 청년단체의 청년정책 관련 대외협력 사례 요약

구분	구분	개수	지역 사례
적격(1)	경기북부 청년네트워크 참여 등	7곳	고양시, 김포시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 포천시, 파주시
	경기서부권역 청년포럼추진단 참여 등	4곳	부천시, 시흥시, 안산시, 안양시
	경기남부권역 청년포럼추진단 참여 등	4곳	수원시, 오산시, 용인시, 화성시
	19년도 경기도 청년정책위원회와 간담회	2곳	광명시(주최·주관), 양주시(사례발표)
	기타	3곳	성남시(성남청년참여단 행사를 통한 대외교류) 이천시, 과천시(지역사회 내 대외협력)
부적격(0)	반증 불가(정보부존재)	11곳	가평군, 구리시, 군포시, 광주시, 안성시, 양평군, 여주시, 연천군, 의왕시, 평택시, 하남시

#### IV. 경기도 기초지자체 청년정책 거버넌스 심층분석

경기도 시·군 청년정책 거버넌스 분석표(<표 7>)에서 평가된 점수를 근거로 경기도 권역 청년정책 거버넌스의 발전단계를 도출하였다. 나아가 각 점수가 평가 합이 7점 이상인 경우에 삼각형 분석틀에 좌표를 찍었다. 삼각형 내 복잡성도 피하고 너무 낮은 지역은 드러내지 않는 목적도 있다. 이를 통해 시·군에 대한 평가 뿐 아니라 각 권역별 평가, 협력적 거버넌스 중 요소별(HMN) 평가도 가능했다.

## 1. 경기도 기초지자체 청년정책 거버넌스 단계

심층분석을 위해 거버넌스 단계를 다음과 같이 도출했다(<표 13>). 1단계는 경기도 기초지자체 청년정책 거버넌스 분석표(<표 7>)에서 종합점수가 0~3점으로 구분했다. 경기북부는 연천군, 동부는 가평군, 구리시, 하남시, 남부는 안성시로 총 5개 지역이 해당된다. 이들 지역은 협력적 거버넌스 생태계를 조성하여 활용하기보다 전통적 행정-의회 과정에 입각한 청년정책결정 과정을 이루고 있는 단계다. 또는 기초지자체 차원에서 청년정책을 운용하기 위한 기반이 미흡한 지역이라고도 볼 수 있다.

2단계는 4~7점에 이르는 지역으로 총 16개 지역이 있다. 자세히 살펴보면 북부의 김포시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 파주시, 포천시(6개), 서부의 군포시, 과천시, 광명시, 의왕시(4개), 동부의 광주시, 남양주시, 양평시, 여주시, 이천시(5개)가 해당되고, 남부는 평택시만 포함된다. 이들 지역은 청년정책 영역의 협력적 거버넌스의 도입을 추진하기 위한 과정에 있는 단계로, 계층제와 시장, 네트워크 거버넌스를 사용하는 정도와 방식은 제각각이다. 그 양상은 이어지는 좌표 활용을 통한 삼각형 분석으로 확인할 수 있을 것이다.

3단계 지역은 거버넌스 조정 양식 활용 점수의 총합이 7.5점 이상인 지역이다. 이들 지역은 청년정책의 이해관계자 간 수월한 조정을 위해 협력적 거버넌스의 제도적 기반과 최소한의 인프라를 구축하여 운영하고 있는 지역이다. 참여하고 있는 청년활동가들 간의 주체적인 노력과 지역사회 또는 타 시군과의 정책 교류 협력도 관찰되었다. 그러나 협력적 거버넌스가 얼마나 잘 이뤄지며, 실질적인 성과를 도출하며 정책효과를 높이고 있는지에 대한 정도는 저마다 다르다. 본 연구에서는 거버넌스의 기반을 파악하는 연구로 엄밀한 의미의 거버넌스 실현을 확인하기 위한 세부사항 조사에는 한계가 있다. 후속 연구를 통해 각 시군 청년정책 거버넌스에 관계하고 있는 인원의 심층인터뷰를 비롯한 전수조사로 면밀히 밝힐 필요가 있다.

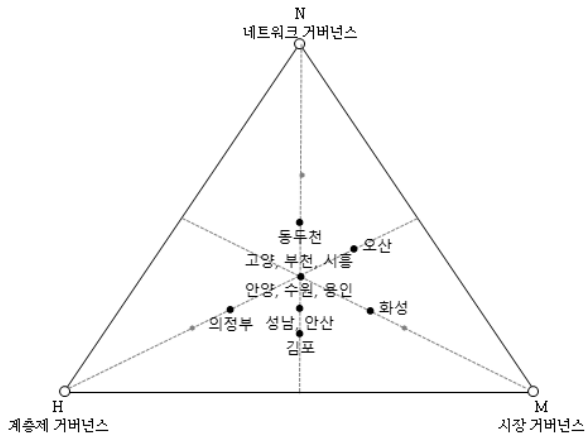


〈표 13〉 경기도 기초자치체 청년정책 거버넌스 단계 비교표(2021년)

단계	구분	권역	지역
1단계 (0~3점)	거버넌스 이전 청년정책 단계	경기북부	연천군
		경기동부	가평군, 구리시, 하남시
		경기남부	안성시
2단계 (4~7점)	거버넌스 도입 단계	경기북부	김포시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 파주시, 포천시
		경기서부	군포시, 과천시, 광명시, 의왕시
		경기동부	광주시, 남양주시, 양평시, 여주시, 이천시
		경기남부	평택시
3단계 (7.5점~9점)	거버넌스 실현 단계	경기북부	고양시
		경기서부	부천시, 시흥시, 안산시, 안양시
		경기동부	성남시
		경기남부	수원시, 오산시, 용인시

## 2. 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스 현황

〈그림 1〉 경기도 기초자치단체 청년정책 거버넌스 삼각형



청년정책 분야의 협력적 거버넌스 기반을 잘 닦은 것(9점)으로 평가된 지역은 고양시, 부천시, 시흥시, 안양시, 수원시, 용인시 6개 지역이다. 비교적 최근에 청년참여기구 등을 출범시키며 뒤따랐으나, 실질적인 거버넌스 활용에서 두각을 나타낸 오산시, 성남시가 그 뒤를 이었다(8점). 안산시는 청년정책 컨트롤타워의 역할을 수행할 독립된 주무부서가 없어서 7.5점이었다. 김포시, 동두천시, 의정부시, 화성시가 7점이다. 7점 이상 받은 도시가 모두 13개다. 이들을 거버넌스 삼각형에 표시해 보았다(<그림 1>). 대부분의 도시가 인구가 많고 활력이 있는 도시라는 공통점을 공유하고 있다. 그러나 시흥은 인구가 51만이지만 경기도에서 가장 청년정책으로 모범적인 도시였고 안양이 55만, 부천이 80만이었다. 나머지 고양과 수원, 용인은 모두 인구 100만을 넘는 지역이다. 그러나 성남시는 인구 96만 명이지만 8점이었다. 인구 규모가 영향을 주지만 청년정책거버넌스 활성화의 유일한 핵심 요인은 아니라는 것이다.

9점을 받은 6개 도시는 중점에 모여 있어 계층제-시장-네트워크적 조정이 균형을 이루고 있다. 그 외에 오산시(2H3M3N)는 유일하게 계층제 거버넌스가 상대적으로 적고 네트워크와 시장 거버넌스가 많은 지역이다. 성남과 안산(3H3M2N)은 계층제와 시장 거버넌스가 많고 네트워크 거버넌스가 적다. 김포(3H3M1N)는 안산에 비해 계층제와 시장 거버넌스가 똑같이 많은데 네트워크 거버넌스가 더 적다. 의정부(3H2M2N)는 계층제 거버넌스가 많은데 시장과 네트워크 거버넌스가 다 적다. 화성(2H3M2N)은 시장 거버넌스가 많고 계층제와 시장 거버넌스가 다 적다. 동두천(2H2M3N)은 계층제와 시장 거버넌스가 적고 네트워크 거버넌스가 많은 독특한 지역이다. 경기도에서 가장 청년정책 거버넌스가 뛰어난 도시들인데 특징이 네트워크 요인이 다 적다는 것이다. 동두천과 오산만 네트워크 거버넌스가 많고 김포는 많이 적다. 여기 거론되지 않은 도시들은 네트워크 거버넌스가 더 적은 것으로 파악되었다. 시민사회의 성장이 늦은 지역은 시민단체 활동과 함께 청년들의 자율적인 커뮤니티 활동도 적고 청년생태계도 취약하다고 볼 수 있다.

<그림1>의 거버넌스 삼각형을 통해 시군 간의 비교를 통해 청년정책 거버넌스의 성격과 성숙 단계를 파악할 수 있다. 향후 거버넌스 발전을 위한 주력할 방향을 알 수 있다. 삼각형에 표시되지 않은 지역은 <표13>에서 1, 2단계에 속한 지역으로 아직 거버넌스 도입 이전이거나 도입 단계인 경우이다. 이런 도시일수록 청년들과 정책 담당자들은 제도적 환경 이전에 대화를 통한 이해와 거버넌스 실현에 주력할 필요가 있다.

## V. 종합 및 결론

기초자치단체의 청년정책 거버넌스에 대한 학계에서의 종합적인 경험적 평가는 처음 있는 일이다. 이런 작업의 성과로 구체적인 실태가 밝혀지고 정책 결정자와 청년들에게 실천적 과제를 제시하게 되기를 희망한다. 협력적 거버넌스에 대한 그 간의 연구를 소개하고 특히 청년정책에 이 이론을 적용한 사례를 찾아보았다. 본문에서 청정위와 청정넷 두 축을 중심으로 하여 확인된 현황을 가지고 기초분석을 실시했고 이어 기초단체 청년정책 거버넌스 관계자들에 대한 실태조사를 수행했다. FGI에서 나온 생생한 증언을 포함하고 싶었지만 양이 넘쳐 생략했다. 그러나 지역별 거버넌스 현황 파악에 큰 도움이 되었다. 이명석의 거버넌스 삼각형 분석 틀에 최종 결과를 표시하고 경기도 31개 시군의 청년정책 거버넌스 단계와 성격에 대한 분석을 완료하였다.

이 논문의 기여는 첫째, 이명석의 사회적 조정 양식의 이념형에 입각해 경기도 기초자치단체 청년정책 거버넌스를 분석할 분석틀을 구성한 점이다. 이 틀에 따라 분석하면 다른 지역과의 비교분석도 가능하고 시계열적 비교도 가능해질 것이다. 둘째, 경기도 31개 기초자치단체 중 청정위 12개 지역과 청정넷 9개 지역의 응답을 통한 경험적 연구를 수행한 것이다. 아직 기구 자체가 다 설립되지도 않았고 활동도 편차가 심한 상황에서 부족하지만 구체적 비교연구는 의미가 있

다고 생각한다. 셋째, 위의 분석틀로 계량적 결과를 분석하여 도시별로 청년정책 거버넌스의 성격과 단계를 구별한 점이다. 지역별 편차도 확인했다. 남부지역이 가장 청년정책 거버넌스가 활발한 반면 동부지역은 심각한 상황이다.

결과는 아직도 청년정책거버넌스의 기반을 갖춘 시군이 아주 적다는 것이며, 특히 계층제 거버넌스나 시장 거버넌스에 비해 네트워크 거버넌스가 가장 적다는 것이다. 네트워크 거버넌스는 다른 거버넌스와의 협력을 만들어내는 요인이라는 점에서 그 의미가 크다. 특히 청정위의 정책 심의가 충실하게 이루어지지 않는다는 점을 확인했다. 의례적인 연 1, 2회의 회의도 잘 하지 않았다는 점이 확인되었다. 회의를 하는 경우에도 사전에 청년들에게 충분히 자료를 제공하고 정책심의를 할 수 있는 준비를 하지 않았다. 경기도 기초자치단체의 청년정책 거버넌스 분석(<표7>)을 통해 각 도시의 거버넌스 성격과 함께 거버넌스 단계의 도출(<표13>)이 가능했고 청년정책에서 선진적인 도시들의 거버넌스 유형(<그림1>)도 밝힐 수가 있었다. 따라서 향후 각 도시마다 청년정책이 지향해야 할 거버넌스의 방향을 알 수 있었다. 아직 청년정책거버넌스 평가가 낮은 도시도 약점을 극복할 전략을 세울 수 있을 것이다. 동서남북에 따라 지역적으로 편차가 크다는 점도 염두에 둘 점이다. 무작정 서울 모델을 따라 하는 것이 아니라 지역의 특성에 따른 청년정책 거버넌스 발전과 지역별 연대 활동을 통해 극복할 수 있을 것이다.

청년기본법과 청년기본조례는 자치단체장에게 그 규정에 따라 청년을 지원하고 그 권리를 보장하라는 명령을 하고 있는데 코비드19 팬데믹 상황은 행정에게 집단적 면죄부를 준 것 같은 상황을 만들었다. 특히 대면 모임에 대한 사회적 금지와 부정적 분위기는 기본적인 만남과 활동을 크게 제약해서 초기 단계인 청년정책 거버넌스에 심대한 타격을 주었다. 그럼에도 성과를 나타내고 있는 지역이 존재한다. 고양, 동두천, 부천, 시흥, 안양, 수원, 오산, 용인 같은 도시는 네트워크 거버넌스가 충실하다는 평가를 받았다. 종합적으로 높은 평가를 받은 고양, 부천, 시흥, 안양, 수원, 용인 같은 도시도 발견됐다.

코로나는 앞으로 극복될 것이고 청년정책이 진전될수록 청년정책 거버넌스는 활발해질 것이다. 네트워크 거버넌스가 강화되는 협력적 거버넌스 모델도 확대 될 것으로 전망한다. 남은 과제는 전수 조사가 이루어질 수 있도록 도시별 청년 정책 활동 자체가 풍부해져야 한다. 그 때는 분석틀의 변수도 달라질 수 있을 것이다. 그러나 현재 상황에서는 이 논문에서 만든 분석틀을 활용해 다른 지역 연구가 활발히 이루어지면 비교 연구도 발전할 것이라 본다. 이런 모범적 활동을 따라 지역별로 청정위의 심의도 충실해지고 네트워크 거버넌스가 활성화되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강황선·최병대. 2001. “서울시정의 로컬거버넌스 도입방안.” 서울: 서울시정개발연구원.
- 고대유·박재희. 2018. “감염병 재난 거버넌스 비교연구-사스와 메르스 사례를 중심으로.” 『한국정책학회보』 27권 1호, 243-280.
- 곽민재·신우진. 2017. “청년정책 거버넌스 특성에 관한 연구.” 한국지역개발학회 학술대회, 233-242.
- 곽민재·신우진. 2018. “청년정책 거버넌스의 네트워크 구조 분석: 사회연결망분석을 중심으로.” 『도시정책연구』 9권 1호, 27-48.
- 구교준·김성배·기정훈. 2013. “협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로.” 『지방정부연구』 17권 3호, 23-46.
- 김광구. 2009. “문제해결기제로서의 로컬거버넌스의 과제.” 『국정관리연구』 4권 1호 : 86-117.
- 김나랑·최형림·이태현. 2018. “소셜네트워크분석을 통한 국내 거버넌스 연구 동향 분석.” 『디지털융복합연구』 16권 7호, 35-45.
- 김병권·박형준·신윤정·오윤덕·이수나. 2017. “지방 정부 청년정책 변화 분석을 통한 서울시 청년정책 2.0 과제 도출.” 서울시 청년허브.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. 2000. 『뉴 거버넌스 연구.』 대영문화사.
- 김선기·이주형·박경국·김효훈·임경지. 2017. “청년활동의 확장과 고민: 서울시 자치구 청년거버넌스 사례집.” 서울시 청년허브 107-113.
- 김선기·옥미애·임동현. 2018. “사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기: 청년당사자운동의 정치적 기회구조 분석을 중심으로.” 『한국언론학회보』 90호, 7-43.
- 김영순·이태형. 2020. “제도 내 활동가(institutional activists)와 내-외부자 협력의 복지정치: 서울시청년수당 정책결정 과정.” 『한국사회정책』 27권 3호, 11-43.
- 김옥일. 2008. “교육행정정보화 정책네트워크 구조 변화에 관한 연구 : 사회연결망 분석의 적용.” 『서울대학교 행정연구소』 46권 2호, 255-279.

- 김은지. 2018. “사회혁신, 변화를 제작하는 사회운동의 등장.” 『문화와 사회』 26권 2호, 379-429.
- 김이수. 2017. “지방자치 및 지방행정연구경향 분석: 「한국거버넌스학회보」(1999-2016년) 게재논문을 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』 24권 3호, 29-61.
- 김준현. 2019. “부산광역시 청년 일자리 정책 거버넌스 정책역량 분석.” 『한국지역정보화학회지』 22권 2호, 1-24.
- 김필·임도빈. 2020. “하이브리드 거버넌스 분석: 재활용 폐기물 수거 거부 사례를 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』 27권 2호, 29-56.
- 남재걸. 2016. “지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스분석.” 『도시행정학보』 29권 3호, 199-230.
- 라미경. 2009. “거버넌스 연구의 현재적 쟁점.” 『한국거버넌스학회보』 16권 3호, 91-107.
- 라미경. 2013. “한국 방위산업의 경쟁력 제고를 위한 거버넌스 구축.” 『한국방위산업학회지』, 20권 3호, 167-185.
- 류연미. 2014. “지속가능한 삶으로서의 활동: ‘서울시청년일자리허브’와 청년활동가의 실천 연구.” 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 류태건·차재권. 2020. “지방정부신뢰의 주요 정부요인: 대전광역시 사례연구.” 『한국행정학보』 54권 1호, 111-141.
- 박기관. 2009. “로컬거버넌스의 실험과 정책과제: 지역사회실천운동을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 13권 1호, 25-50.
- 박상민·정성수. 2020. “초등학교의 과정중심평가 정책 집행 과정 분석: Lipsky의 일선관료모형을 중심으로.” 『한국교육연구』 37권 3호, 135-159.
- 박재욱. 2000. “지방거버넌스와 시장의 리더십.” 박종민·이종원(편). 『한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제』 서울: 나남.
- 배봉준. 2018. “공공사업의 로컬거버넌스특성연구.” 『한국행정학보』 52권 4호, 203-238.
- 배응환. 2005. “로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로.” 『지방행정연구』 19권 2호, 188-215.
- 사득환. 2007. “지속가능한 도시발전과 로컬거버넌스.” 『한국공공관리학보』 21권 4호, 153-173.

- 서복경. 2016. “지방정부 거버넌스의 제도와 과정: 청년정책 사례” 『좋은 정부의 제도와 과정』, 서울. 오름. 209~256.
- 서복경·신윤정·엄창환·오윤덕·장수정. 2017. “청년정책 결정 및 집행체계에 대한 경험연구: 효율성, 참여성, 적합성의 원리에 따른 협력적 거버넌스 모델 제안.” 서울시 청년허브, 12-41.
- 서혁준. 2010. “지역개발 및 기피시설 사례로 본 로컬거버넌스구축: 지역정치발전과 연계하여.” 『정부학연구』 16권 2호, 173-209.
- 소순창·유재원. 2005. “로컬거버넌스로서의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자네트워크를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 15권 4호, 299-319.
- 신상준·이숙중, C. 햄든-터너. 2015. “협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정.” 『한국 지방자치학회보』 27권 2호, 79-111.
- 안민우. 2015. “한국 지방거버넌스 권력구조와 주민조직: 주민참여 행정의 상징화 메커니즘 탐구.” 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 여관현. 2017. “마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스 형성에 관한 연구: 성북구 장수마을사례를 중심으로.” 『지방정부연구』 21권 1호, 395-422.
- 염일렬·설성현. 2003. “로컬거버넌스 구현을 위한 마을만들기운동의 활성화전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로.” 2003년도 한국지방정부학회 춘계학술대회발표논문.
- 오재일. 2004. “지방분권과 로컬거버넌스.” 『지방행정연구』 18권 1호, 3-18.
- 오세제. 2020. “경기도 청년정책 거버넌스 연구: 광역 지방정부 실태 비교를 통해.” 『현대정치연구』 13권 2호, 77-116.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: 사회조정으로서의 거버넌스.” 『한국행정학회보』 36권 4호, 321-339.
- 이명석. 2010. “협력적 거버넌스와 공공성.” 『현대사회와 행정』 20권 2호, 23-53.
- 이명석. 2017. 『거버넌스 신드롬』. 성균관대학교출판부(SKKUP).
- 이원재. 2021. “서울시 정책 거버넌스의 커먼즈적 이해.” 『문화와 융합』 43권 3호, 945-968.
- 이은주. 2018. “민주적 거버넌스의 실질화를 위한 핵심 요인으로 시민사회의 협력



- 적 대항력에 대한 고찰.” 『시민과세계』, 173-199.
- 이탁연. 2019. “기초자치단체의 청년 거버넌스 활성화 방안 연구: 서울특별시 중랑구 청년 네트워크 사례를 중심으로.” 『민주화운동기념사업회 연구소 연구보고서』, 2019년: 65-86.
- 이태형·정술·장용석. 2020. “제도혁신가 모형으로 본 서울시 청년기본조례제정 사례 연구.” 『현대사회와 행정』 30권 4호, 133-166.
- 이현우·이지호·한영빈·오세제·서복경·조은주. 2019. 『국내외 청년정책 실태 조사보고서』. 서울시 청년청.
- 장지호·홍정화. 2010. “국내 거버넌스 연구의 동향: 국가, 시장, 시민사회의 구분을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 21권 3호, 103-133.
- 전상인. 2005. “NGO주도 로컬거버넌스 사례연구: 춘천시 쓰레기매립장부지선정(1994-1996년)의 경우.” 환경논총(서울) 43호, 253-267.
- 정용찬·하운상. 2019. “시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로.” 『한국행정학보』53권 1호, 31-63.
- 조승현·강윤철·김경모. 2007. “협력적 로컬거버넌스의 형성요인에 관한 연구: 전주시 자연형 하천조성사업을 중심으로.” 『정치정보연구』 10권 1호, 1-22.
- 조은영·김광구. 2018. “정부사업의 중간조직 분석을 통한 협력적 거버넌스 구축 과정 연구: 서대문구 영천시장을 사례를 중심으로.” 『공존협력연구』4권 2호, 109-135.
- 조지훈. 2020. “‘현재 세대’청년들을 위한 시도: 경남청년정책네트워크 1기를 중심으로.” 『경남발전』 2020년 1월호. 20-32.
- 주성수. 2004. 『공공정책과 거버넌스』. 서울: 한양대학교출판부
- 추주희. 2020. “지역 청년정책의 전개과정과 이를 둘러싼 쟁점과 과제: 광주 ‘청년드림사업’을 중심으로.” 『비판사회정책』 68권, 271-306.
- 최성욱. 2004. “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 거버넌스 연구 경향분석.” 『정부학연구』10권 1호, 239~261쪽.
- 최영준·박대환. 2008. “지역문화관광축제의 로컬거버넌스를 위한주체역할과 협력체계에 관한 연구.” 『관광레저연구』 20권 3호, 125-144.

- 최영출. 2004. “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP방법론의 적용.” 『지방행정연구』 18권 1호, 19-50.
- 최영출·김병식·김보흠·배정환·안성호·엄태석·이정주. 2006. “지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스.” 대영문화사
- 최창용. 2018. “고령화시대 정책과제와 정책 거버넌스 평가.” 『한국거버넌스학회보』 25권 1호, 95-122.
- Agranoff, Robert, and McGuire, Michael. 2003. 『Collaborative public management: New strategies for local governments.』 *Washington DC: Georgetown University Press.*
- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. “Collaborative governance in theory and practice.” *Journal of public administration research and theory* 18(4): 543-571.
- Bell, Stephen. and Hindmoor, Andrew. 2009, “The governance of public affairs.” *J. Publ. Aff.*, 9: 149-159.
- Bevir, Mark. 2013. “A Decentered Theory.” A theory of governance. *Berkeley: University of California Press.*
- Bingham, Lisa. and Rosemary O’Leary. 2008. “Big Ideas in Collaborative Public Management.” *New York: M.E. Sharpe.*
- Chris Ansell, and Alison Gash. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory.* 18(4): 543-571.
- Churchman, Charles. West. 1967 “Guest Editorial: Wicked Problems.” *Management Science* 14(4): B141-42.
- Thompson, Grahame F. 2003. 『Between hierarchies and markets: the logic and limits of network forms of organization.』 *OXFORD University Press*
- Tom Entwistle, Gillian Bristow, Frances Hines, Sophie Donaldson, and Steve Martin. 2007. “The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta-Governance of Partnership.” *Urban Studies* vol. 44. no. 1. *Temporary Publisher.* 63-79.

- Kirk Emerson, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh. 2012. "An integrative framework for collaborative governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(1): 1-29.
- Thompson, Grahame. 2003. "Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization." *Oxford University Press*; 1st edition.
- Ranjay Gulati, Nitin Nohria, and Akbar Zaheer. 2000. "Strategic Networks." *Strategic Manage Journal*. 21: 203-215.
- Huxham, Chris. 2000. "The Challenge of Collaborative Governance." *Public Management* 2(3): 337-357.
- Jessop, Bob. 2003. "Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony." *Governance as social and political communication*, 101-116.
- Jessop, Bob. 2009. "From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance." 『The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance.』 in B. Arts et al., eds. *Netherlands: Springer*. 79~98.
- Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh. 2011. "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(1): 1-29.
- Kooiman, Jan. 1994. "Social-Political Governance: Introduction." In Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications
- Roz D. Lasker, Weiss, Elisa S, and Anderson, Rebecca Miller. 2001. "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage." *The Milbank Quarterly*. 79(2): 179-205.
- Louis Meuleman. 2006. "International Meta-governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration", *Director*, 31(6): 1-24
- Vivien Lowndes, and Chris Skelcher. 1998. "The dynamics of multi-organizational

- partnerships: An analysis of changing modes of governance.” *Public Administration*. 76(2): 313-333.
- Ostrom, Elinor. 1990. “In Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.” 『Political Economy of Institutions and Decisions.』 *Cambridge: Cambridge University Press*.
- Peters, B. Guy. 1995. “The Future of Governing: Four Emerging Models.” *Kansas: University Press of Kansas*.
- Rhodes, R. A. W. 1996. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies XLIV*: 652-667
- Horst W. J. Rittel and Melvin M. Webber. 1973. “Dilemmas in a general theory of planning.” *Policy Sci* 4, 155-169
- Alasdair Roberts. 2020. “Strategies for Governing: Reinventing Public Administration for a Dangerous Century.” *London: Cornell University Press*
- Stephen Bell, and Andrew Hindmoor. 2009. 『Rethinking Governance The Centrality of the State in Modern Society.』 *Cambridge University Press*.
- Stoker, Gerry. 1995. “Intergovernmental relations.” *Public Administration* 73(1): 101-122.
- Stoker, Gerry. 1995. “Local governance, a conceptual challenge.” *communication aux sessions de l'ECPR*, Bordeaux, mai.
- Stoker, Gerry. 2011. “Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective.” *Public Administration* 89(1): 15-31.
- Walter Powell. 2003. “Neither Market nor Hierarchy”, *The Sociology of Organizations; Classic, Contemporary, and Critical Readings*, 315; 104-117
- World Bank. 2017. 『Governance and the Law, World Development Report.』 *World Bank*

투고일: 2021.10.24.	심사일: 2021.12.20.	게재확정일: 2021.12.21.
------------------	------------------	--------------------

## Stages and Characteristics of Youth Policy Governance in 2021 : Through the Analysis of the Current Situation of Gyeonggi Province Local Government

**Oh, Saejae** | Institute of Modern Political Studies in Sogang University

**Kim, Donghee** | Sungkyunkwan University

In order to understand the current state of governance in the youth policies of local governments in Gyeonggi-province, a quantitative analysis was conducted on the Youth Policy Committee and the Youth Policy Network through basic analysis and survey results. Since there is no standard for evaluation, three evaluation factors were created for each governance adjustment form to complete the analysis framework <Table 7>. Based on the survey, the stages of youth policy governance by city <Table 13> and characteristics <Table 7> are stipulated. In addition, exemplary cities were marked as a result of the final analysis in the governance triangle analysis frame (<Figure 1>).

As a result of the analysis, there are still very few cities and counties where youth policy governance is realized harmoniously, in particular, hierarchical governance is the most and network governance is the least. There are still many bureaucratic administrations, and governance is biased toward formal and institutional aspects. In the Covid-19 situation, various gatherings for young people to communicate and participate in policy-making are not being held well. Network governance has great significance in that it is a factor that creates cooperation with other factors as well as its own value of participation, communication, and respect for rights of young people, but it works the least. As the governance characteristics of cities with advanced youth policies were revealed in Gyeonggi-province, it was possible to know the direction of governance

that youth policies would aim for in each city. The four regional differences that were revealed also need to be overcome.

---

**Key Words** | Youth Policy(Coordination) Committee, Youth Policy Network, Youth Policy Governance, Cooperative Governance, Hierarchical Governance, Market Governance, Network Governance, Governance Triangle