



## 「청년기본법」 제정 전·후 정책형성의 성과와 한계, 그리고 앞으로의 과제

김지경 선임연구위원

### 요약<sup>1)</sup>

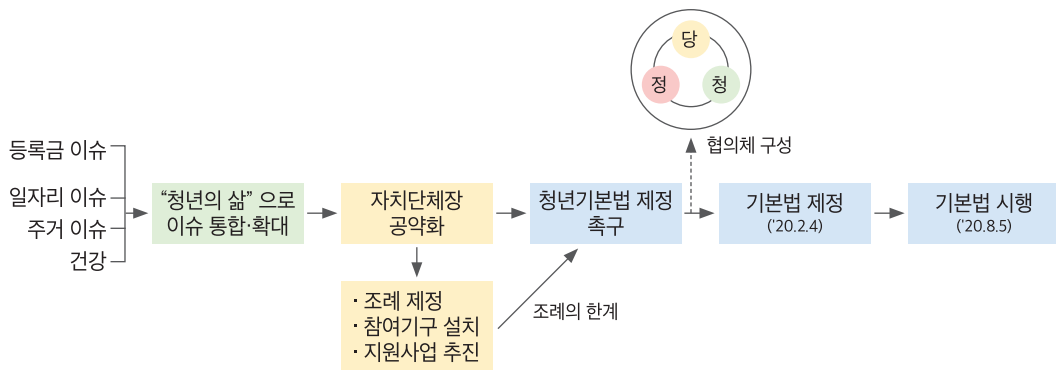
- 본고는 올해 제정·시행된 「청년기본법」에 근거하여 정부가 '청년정책 기본계획'을 수립하고 있는 현 시점에서, 청년을 둘러싼 다양한 우리사회의 문제가 이슈화되고 정책화되어온 과정을 '의제설정이론(agenda setting theory)'을 적용하여 분석하고, 동시에 청년정책이 형성되어 가는데 있어 기본법 제정이 갖는 의미를 당사자 참여권과 의제설정의 유형 측면에서 도출하며, 지난 2월 기본법 제정 이후 변화된 정부의 청년정책의 추진성과와 한계를 정책 구조측면에서 제시함으로써 연내 수립될 기본계획은 물론, 향후 정부가 추진하는 청년정책이 체계적인 형태와 구조를 갖추는데 필요한 관점을 제공하고자 작성되었음.
- 이를 위하여 본고에서는 시간을 거슬러 청년문제가 등록금을 중심으로 이슈화되었던 2000년대 후반 시점부터 「청년기본법」이 제정·시행되고 있는 현 시점까지의 정책화과정을 간략하게 도식화 하고, 기본법 제정 이전에 청년 이슈가 의제화 및 정책화되는 과정에서 얻은 세 가지 성과와 네 가지 한계, 그리고 등록금 이슈가 정책화되는 과정을 '의제설정이론'에 적용하여 분석하였으며, 같은 이론 틀에서 기본법 제정이 갖는 의미를 제시하였음.
- 또한 정부의 청년정책 추진 방식을 「청년기본법」 제정 이전과 이후로 나누어 비교하고, 기본법 제정 이후 달라지고 개선되었음에도 불구하고 여전히 남아있는 구조적 한계를 제시함으로써, 기본법 제정 취지에 부합하는 청년정책이 실현되기 위해서는 정부가 수립·시행하고자 하는 정책 추진방식이 개념적으로 재구조화될 필요가 있음을 '앞으로의 과제'로 제안하였음.

1) 본 고는 한국청소년정책연구원 2019년 고유과제 '포용국가 실현을 위한 청년정책 개선 방안'의 제3장과 제6장의 내용을 활용하여 작성한 것임.

## I. 「청년기본법」 제정 전 청년이슈의 정책화 과정: 어떻게 이루어져 왔나?

### 1. 본격적인 청년이슈의 의제화 및 정책화 발전 과정

- ▶ 청년들이 직면한 문제에 대해 집단적 목소리를 내고 그것이 사회이슈가 되어 본격적으로 정책화되는 과정으로 발전된 시점은 2000년대 후반이며, 이 시기 ‘등록금 투쟁’이 대표적이라 할 수 있음.
  - 당시 대학등록금이 물가상승률을 크게 상회하여 인상되었고 사교육비와 더불어 가계 교육비 부담이 가중되자 대학생과 언론에서 이에 대한 문제해결을 촉구, 2009년 이명박정부에서 등록금인상률을 물가상승률 보다 낮은 수준에서 유지될 수 있도록 강제 동결 조치함.
  - 또한 등록금 부담을 경감하기 위해 정부가 국가장학금 유형을 설계하였는데, 그 때 당시 대학생들의 등록금 투쟁을 이끌었던 총학생회 참여자들이 그 과정에 참여함.
  - 이후 장학금이 아닌, 실질적인 금액을 절반 이하로 낮추어 ‘반값 등록금을 실현하라’는 요구가 지속되자, 이 이슈를 제18대 대통령선거 박근혜캠프의 대선 공약으로 반영하게 되었고 박근혜정부의 추진 정책으로 채택됨.
- ▶ ‘등록금 투쟁’이라는 실제 현실의 이슈가 정책 속으로 빠르게 흡수되는 과정에서 문제제기의 당사자인 청년들은 문제가 정책으로 형성되는 일명 ‘성과 경험’을 하게 되었고, 이와 동시에 이슈의 정책화 및 제도화의 주체가 빠르게 문제제기 집단에서 정부로 전환되면서 청년 당사자들의 정책형성(policy formulation) 동력이 급감하게 됨.
  - 정책형성은 정책문제를 해결하거나 국민의 필요(needs)를 충족시키기 위해 정책을 개발하는 행위 및 과정을 의미하며, 정책형성이 과정이라면 그 과정의 산물(out-put)은 바로 정책(policy)이라 할 수 있음(남궁근, 1994, p.37).
  - 등록금 경감의 이슈가 제도화되면서 더 이상 지속적으로 이슈로 다루어지지 않고, 그 사이 노동의 문제를 제기하는 ‘청년유니온’, 주거문제를 제기하는 ‘민달팽이 유니온’ 등 삶의 여건과 관련한 확장된 이슈를 제기하는 청년들이 전면에 등장함.
  - 2010년대 초반 서울시를 비롯한 일부 자치단체장이 등록금 이외 청년들이 제기하는 이슈들을 지역의 청년이슈로 채택하게 되고, 이를 통해 청년 당사자들이 문제해결의 ‘민-관 거버넌스’형태의 문제해결을 위한 정책화 과정을 경험하게 되는데, 그 과정은 청년들이 주도하기보다는 ‘관’인 서울시가 주도하고, 목소리를 내는 청년들이 파트너로 초대된 형태라 할 수 있음.
- ▶ 서울시를 비롯한 자치단체장의 공약화를 기점으로 지역에 청년조례가 제정이 되고, 참여기구와 지원 사업이 추진되기는 하였으나 법률적 기반이 없는 것이 한계로 인식되자, 청년지원의 필요성을 규정하는 법률 제정을 촉구하게 됨.
  - 제20대 국회에서는 ‘청년미래특별위원회’를 구성하여 제정법률에 대한 여야 합의안을 도출하고, 이후 법률 제정을 빠르게 추진하기 위하여 ‘당-정-청’ 협의체를 구성하여 법률 제정을 추진하였고, 그 결과로 「청년기본법」이 제정·시행됨.



[그림 1] 청년문제의 이슈제기부터 「청년기본법」 제정·시행까지의 과정

## 2. 그 간 청년이슈의 의제화 및 정책화 과정에서의 성과 및 한계<sup>2)</sup>

- ▶ 「청년기본법」이 제정·시행되기까지 그 간 등록금, 일자리, 그리고 주거 문제를 공론화하고 문제해결을 위한 의제화 및 정책화 과정에서 나타난, 즉 청년당사자 측면에서 얻은 성과는 크게 세 가지로 요약될 수 있는데, 하나는 ①청년 당사자들이 문제제기한 이슈의 정책 제도화, 다른 하나는 ②조례제정을 통한 지방정부 청년정책의 빠른 확산, 또 다른 하나는 ③청년정책 거버넌스 참여 주체의 발굴임.
- ▶ 성과와 함께 드러난 한계는 크게 네 가지, 즉 ①정책방향 설정의 한계와 청년에 대한 몰이해, ②청년활동가의 소진과 정책도구화, ③청년세대 내 격차와 배제의 문제 표면화, ④‘다음’이 그려지지 않는 내용의 정책 추진으로 나누어 볼 수 있음.
  - 「청년기본법」 입법 취지에도 ‘청년들이 어렵기 때문에 국가가 지원해야 한다’는 내용이 전제되어 있던 것이 사실이나, 법률 제정이 문제제기로부터 수년에 걸쳐 이루어지면서 ‘청년=약자’라는 프레임이 갖는 한계가 청년문제를 해결하는 정책형성의 과정에서 드러나게 되었고, 그것이 갖는 한계를 청년 당사자들이 체감하게 된 것임.
  - 기본적으로 우리사회의 청년과 청년정책에 대한 이해의 부족이 청년정책을 형성해 나가는데 가장 큰 걸림돌이 되었고, 그 과정에서 참여하는 청년활동가들이 소진되는 문제, 문제인식과 내용에 대한 이해와 리터러시의 차이가 청년집단 간, 그리고 청년과 정책입안자 간의 간극을 넓힘.
  - 가장 중요한 것은 청년정책을 형성하는데 있어 구조보다는 사업에 초점을 두어 추진하다보니 무엇을 향해 가는 것인지 ‘다음’이 그려지지 않는 정책 사업이 나열되는 결과를 갖게 됨.

2) 지난 십여년간 청년이슈의 의제화 및 정책화 과정에 참여한 14인을 대상으로 심층면접조사의 결과를 통해 ‘성과와 한계’를 도출한 것임. 심층면접조사에 관한 자세한 사항은 보고서 「포용국가 실현을 위한 청년정책 개선 방안」의 제3장 참조

| 성과                                                                                                                                          | 한계                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 문제제기 이슈의 정책 제도화</li> <li>② 조례제정을 통한 지방정부 청년 정책의 빠른 확산</li> <li>③ '청년 정책 거버넌스' 참여 주체의 발굴</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>① 정책방향 설정의 한계와 청년에 대한 몰이해                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• '청년=약자' 프레임의 한계와 청년에 대한 사회적 합의 부재</li> <li>• 다층화된 청년에 대한 이해와 분석 부족</li> <li>• 정책추진 주체의 청년에 대한 이해 부족</li> </ul> </li> <li>② 청년활동가의 소진과 정책도구화                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소진되는 청년활동가: 문제의 대상에서 해결의 주체로</li> <li>• 이해관계에 따른 대표성 문제제기</li> <li>• 당사자 참여 정책과정의 도구화</li> </ul> </li> <li>③ '청년 정책 거버넌스' 참여 주체의 발굴                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년당사자 집단의 약한 동력과 분화된 욕구</li> <li>• 청년활동가와 일반 청년 간 정책욕구 격차</li> <li>• 목소리를 내지 않는 청년층 포착</li> </ul> </li> <li>④ '다음'이 그려지지 않는 내용의 정책 추진                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• '구조'보다는 '사업': 장기 플랜이 부재한 중앙정부정책</li> <li>• 자치단체장 주도 빠른 복제, 구색만 갖추려는 지방정부정책</li> </ul> </li> </ul> |

[그림 2] 그 간 청년이슈의 의제화 및 정책화 과정에서의 성과 및 한계

## II. 의제설정이론(Agenda Setting Theory)의 적용: 당사자 참여측면에서

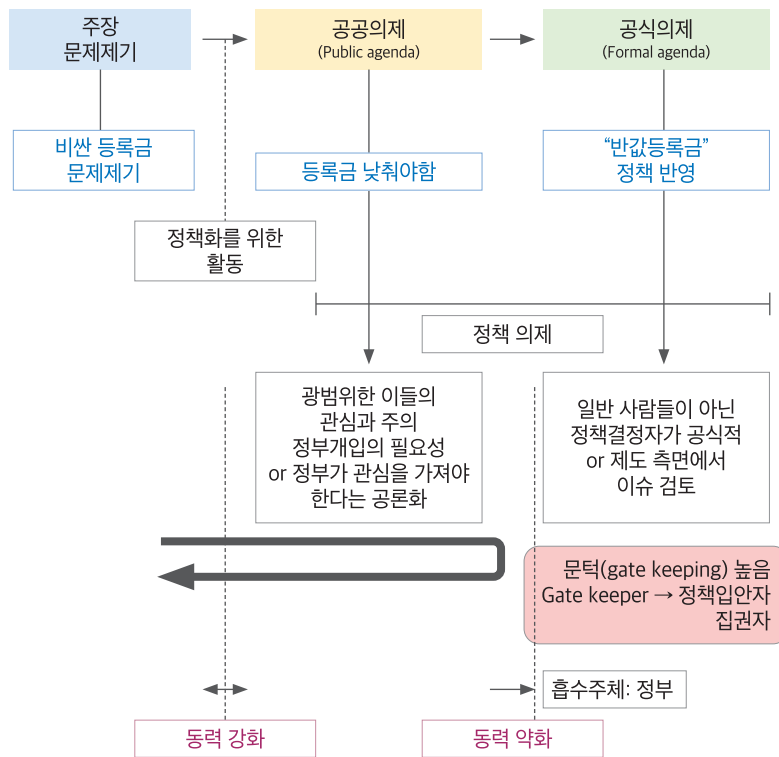
### 1. 그 간의 정책화 과정의 장벽: 공식의제로 가는 길목의 문지기(gatekeeper)

▶ 등록금 경감의 문제를 하나의 예로 청년이슈의 정책화 과정을 의제설정이론에 적용하여 분석한다면, [그림3]에 제시된 바와 같이, '등록금이 비싸다'는 청년들의 문제제기가 '등록금을 낮춰야한다'는 공공의제(public agenda)로 발전하고, 이것이 다시 '반값등록금'이라는 공식의제(formal agenda)로서 정책화됨.

- 일반적으로 의제설정 이론에서는 정책의제를 크게 공공의제와 공식의제로 구분하여 설명하는데, 공공의제는 광범위한 이들의 관심과 주의를 끌고 있는 주제나 정부개입이나 관심이 필요하다고 보는 문제와 이슈를 말하며, 공식의제는 일반사람들이 아닌, 정책결정자가 공식적으로 또는 제도측면에서 검토하고자 하는 이슈를 의미함(Cobb, Ross and Ross, 1976; 남궁근, 1994, p.40에서 재인용).

- 문제제기 내용을 알리기 위한 청년들의 활동이 활발하게 이루어지는 시기에는 청년들이 응집되어 동력이 강화되지만, 등록금 투쟁이 '반값등록금' 의제로 빠르게 정책화되고 제도로 흡수되는 과정에서는 정책 의제의 주도 주체가 정부로 전환되면서 청년들의 동력은 약화됨.

- 정부의 개입과 관심을 촉구하는 청년문제가 공식의제로 발전하기 위해서는 정책결정자의 채택이 필요한데, 지난날 청년들이 제기하는 많은 문제들이 공공의제로서 논의되기는 하지만, 장기간 공식의제가 되지 못했던 데에는 공식의제로 진입하는데 주체가 되는 문지기(gatekeeper), 즉 정부와 국회를 비롯한 기존 우리사회 기성세대의 부족한 이해에 따른 결과라 할 수 있음.

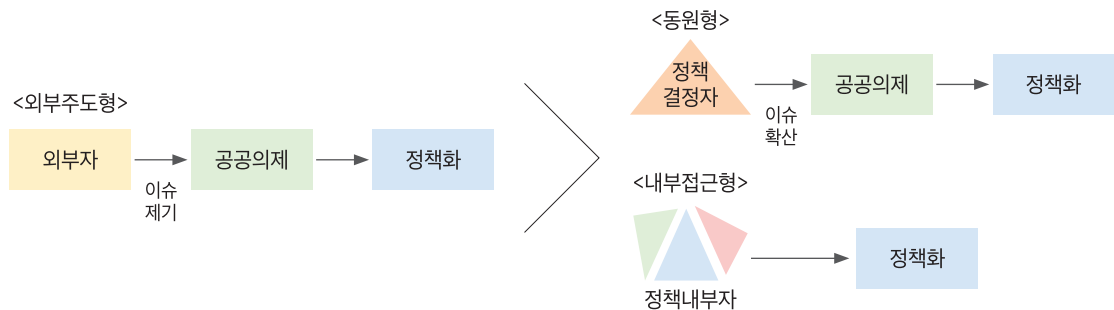


[그림 3] 청년이슈의 정책형성 과정에서의 ‘문지기(gatekeeper)의 영향과 청년의 동력 변화

## 2. 「청년기본법」 제정의 의미, 무엇이 달라지나?

### : 낮아진 공식의제 도달의 문턱과 높아진 외부주도 정책의제 설정

- ▶ 「청년기본법」 제정을 전·후로 하여 정치권과 지방자치단체에서 발표된 법률 제정이 갖는 의미를 논의하거나 발표한 내용은 크게 세 가지로, ①19세~34세 청년을 종합적으로 지원할 수 있는 근거의 마련, ②지원받을 수 있는 청년의 권리의 보장, ③정책수립과정에 참여 보장으로 요약됨.
- ▶ 그러나 당사자 참여기반 정책 측면에서 본다면, 이보다 더 중요한 것이 바로 그 간의 청년이슈의 정책화 과정에서 공식의제로 진입하는 문턱이 낮아졌다는 점이고, 청년의 참여에 기반을 두어 외부주도형 의제에 따른 정책형성의 가능성이 높아졌다는 점임.
  - 청년들이 정책의사결정에 참여하는 경로가 공식화되고 이에 대한 법적 근거를 갖추으로써 청년 이슈를 공식 의제화 할 수 있는 문턱이 낮아진 것이 청년의 참여권 또는 참여기반 정책 측면에서 갖는 의미가 더 크다고 할 수 있음.
  - 이와 더불어 정책의제 설정의 유형에 있어서도 정부를 제외한 외부 집단에서 이슈가 제기되고 정책의제로 발전시키는 ‘외부주도형’ 의제설정이 기존의 정책결정자 중심의 ‘동원형’이나 정책내부자 중심의 ‘내부집근형’ 보다 더 많아져 의제설정 유형의 변화를 가져올 수 있음.



[그림 4] 「청년기본법」 제정 이후 의제설정 유형의 변화

### Ⅲ. 「청년기본법」 제정 후 정책추진의 변화 및 앞으로의 과제

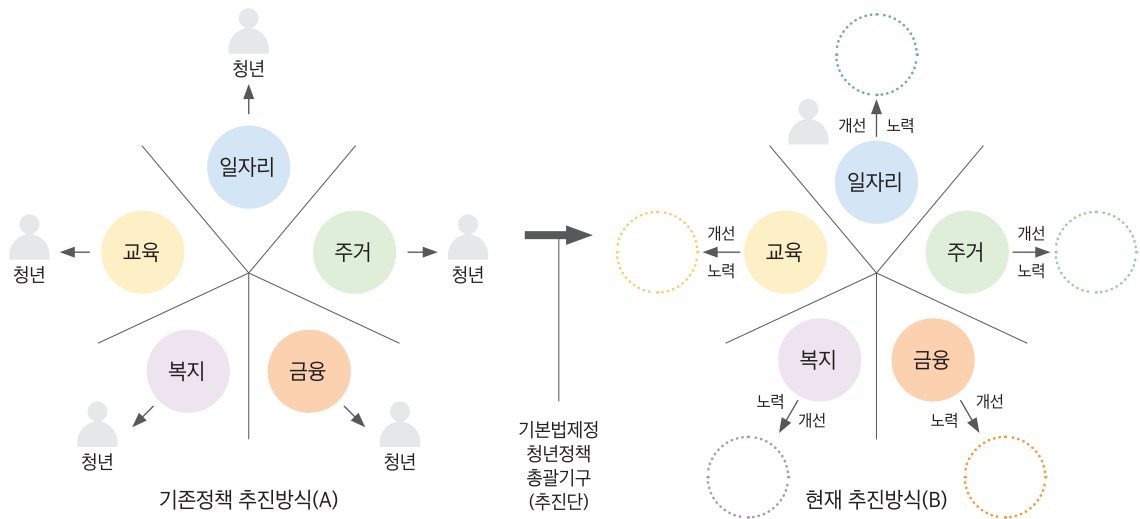
#### 1. 법률 제정 이후 정책추진의 변화와 한계

- ▶ 「청년기본법」 제정 이후, 청년에 초점을 맞추어 발표한 정책추진 계획은 3월과 9월에 관계부처 합동으로 발표한 '청년의 삶 개선방안'이 대표적임.
  - 두 차례에 걸쳐 발표된 '청년의 삶 개선 방안'에서는 청년의 크게 5가지 분야(①일자리, ②주거, ③교육, ④생활, ⑤참여·권리)로 청년의 삶의 영역을 동일하게 구분하고, 각 분야에서 개선되어야 하는 사항들을 발굴하여 추진전략을 설정하고 새롭게 추진되어야 하는 사항을 중심으로 개선과제를 도출하였음.
  - 그와 같은 구조는 「청년기본법」 제정 이전 시기, 각 부처 중심의 청년정책 추진의 방식을 유지하면서, 그간 제기되었던 청년 당사자들의 필요·욕구를 반영하여 구조변화 없이 각 분야에서 개선되어야 하는 사항들을 발굴하는 형태로, 이전 대비 진일보한 측면이 있음.
- ▶ 그러나 '대상자정책' 측면에서 보았을 때, 기발표된 '청년의 삶 개선방안'에서와 같은 기존 제도 또는 정책사업 소관부처를 기준으로 분야를 나누어 접근하는 구조로는 '청년'이라는 대상자가 갖는 다양한 정책욕구와 직면한 문제를 적절하게 대응하고, 궁극적으로 「청년기본법」 제2조에서 규정하고 있는 기본이념\*을 실현하기는 어려움.

\*「청년기본법」 제2조(기본이념) ① 이 법은 청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다. ② 제1항의 기본이념을 구현하기 위한 장기적·종합적 청년정책을 추진할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 청년 개개인의 자질향상과 능동적 삶의 실현
2. 청년의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 대한 참여 촉진
3. 교육, 고용, 직업훈련 등에서 청년의 평등한 기회 제공
4. 청년이 성장할 수 있는 사회적·경제적 환경 마련

- 기존과 같은 정책추진 구조 하에서는 각 분야별 전략이 하나의 정책 추진의 목표, 예컨대 제2차 청년의 삶 개선방안에서 밝힌 바와 같이 “청년의 삶 전반의 안전성을 강화하고 청년의 권리 보호 확대”라는 목표에 수렴될 수 있도록 적절하게 추진되기 어려울 뿐만 아니라, 구체적인 과제의 도출에 있어서도 분야별 발굴되어야 할 정책과제의 수준이 제각각으로 체계적 정책추진 및 성과관리 가능성을 낮추는 문제가 있음.

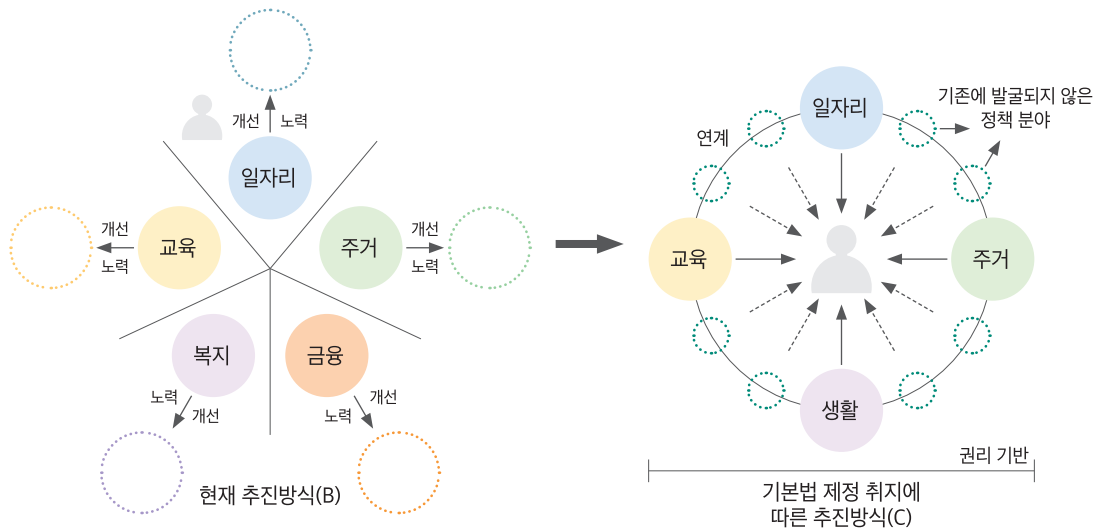


[그림 5] 「청년기본법」 제정 이후 청년정책 추진방식의 변화

## 2. 앞으로의 과제

- ▶ 정부가 「청년기본법」 제8조에 의거하여 ‘청년정책 기본계획’을 수립하고 있는 현 시점에서 가장 시급한 과제는 장기적이고 종합적인 청년정책 수립 시, 그리고 정부가 청년정책을 추진함에 있어 기본 구조를 어떻게 설정하고 있는가에 대한 답을 서둘러 찾아야 함.
- ▶ 본고에서는 [그림6]과 같이, 각 분야가 분절된 상태에서 도출된 개선사항을 추진하는 방식이 현재 추진방식(B)이라고 한다면, 이 구조 속의 중심에 청년을 설정하고, 청년을 중심으로 각 분야의 정책들이 정책대상자인 청년의 필요와 욕구 중심으로 연계되며, 연계·지원이 추진되는 기반에 기본적인 청년의 권리가 위치하는 형태로 재편하고 재구조화하는 추진방식(C)을 제안함.
  - 기존 정책지원 분야에서 누락된 영역은 새롭게 청년정책 분야로 발굴하여 연계의 간격을 촘촘하게 하는 것이 필요하며, 이 촘촘한 간격이 결국 체감도 높은 청년정책의 수립 여부를 좌우할 수 있음.
  - 이와 같은 구조로 재구조화하기 위해 필요한 사항들이 현재 수립되는 기본계획의 “정책추진 기반 강화” 또는 “정책추진의 체계성 강화”를 위한 추진 분야로 설정되어야 하며, 이를 실현할 수 있는 구체적인 실천과제들이 추진과제로 도출되어야 함.

- 정책대상인 '청년' 중심 정책추진 구조가 형성되지 않는 상태에서 기존 구조 하에서의 분절된 정책추진은 각 부처에서 추진하는 개별사업 수준에서의 실효성을 가질 수는 있으나, 국가정책으로서 체계성 있고 지속가능한 청년정책의 추진은 어렵기 때문에 구조의 재편과 재구조화가 불가피함.



[그림 6] 「청년기본법」 제정 목적 및 취지에 부합하는 정책추진구조의 개념적 재구조화(안)

#### 참고문헌

- 관계부처합동 (2020.3.26.), 청년의 삶 개선방안.  
(2020.9.18.), 제2차 청년의 삶 개선방안.
- 김지경, 변금선, 전국청년정책네트워크(2019), 포용국가 실현을 위한 청년정책 개선방안.
- 남궁근 (1994), 정책의제 설정과 정책형성, 고시계 30(7), 37-47.
- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>), 「청년기본법」 (검색일: 2020.11.12.)
- Roger Cobb, Jennie-Kelth Ross and Marc Howard Ross(1976), Agenda-Building as a Comparative Political Process, The American Political Science Review, 70(1), 126-138.