

## 4주. '청년'을 넘어서는 청년정책 - 청년정책의 재구성

강사 : 박이대승 (정치스튜디오)

2015년 7월 8일 수요일 저녁 7시

서울시 청년허브 다목적홀

이제 청년 활동가는 물론 행정 조직에서 정책을 개발하고 집행하는 사람들이 고민할 현실적 문제를 다루어보겠습니다. '청년의 의미를 재정의하고 시민권을 사회 갈등 관리의 토대로 삼는다면, 청년정책은 어떻게 기획되어야 하는가?'라는 것입니다. 지난 강의에서 다룬 '청년' 기호와 권리 개념은 구체적이고 실천적인 정책 기획과 결합되어야 합니다. 우리 강의 전체의 목표는 결국 현실의 사회·경제적 문제를 해결하는 방법을 모색하는 것이기 때문입니다. 물론 오늘 강의에서 완결된 정책 구상을 제시하기는 불가능합니다. 그것은 정책 연구자와 기획자들의 몫입니다. 제가 집중하려는 내용은 청년정책을 둘러싼 주요 쟁점들을 정리하고, 지난 강의의 내용을 전제로 삼아 청년정책 수립의 원칙을 재구성하는 것입니다.

### 청년정책은 이차 범주

첫 번째 강의 내용을 상기해봅시다. 법적, 제도적 수준에서 '청년'은 특정 연령대의 인구 집단을 지칭하는 통계적 개념입니다. 이 개념은 대체로 청년고용촉진특별법에 따라 15세 이상 34세 미만 인구 집단으로 정의됩니다. 그렇다면 청년정책은 '15세 이상 34세 미만 연령 집단을 대상으로 삼는 정책'이라고 정의될 수 있습니다. 청년정책이라는 개념은 흔히 사용되고 있지만, 법적으로 규정한 것은 '서울특별시 청년 기본조례안'이 처음입니다. 여기서 '청년'과 '청년정책'은 다음과 같이 정의됩니다.

1. 이 조례에서 “청년”의 범위는 「청년고용촉진 특별법」(이하 “법”이라 한다) 및 동법 시행령, 그 밖의 관계 법령의 규정에 따른다.
2. “청년정책”이란 청년의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서의 참여 확대, 권익 증진, 청년발전을 목적으로 하는 정책을 말한다.

하지만 정부 정책에 대해 조금이라도 고민해본 사람이라면, 연령대를 기준으로 정책을 분류하는 것이 과연 타당하냐는 의문을 제기할 것입니다. 먼저 법적 수준에서 보면, 다양한 법률 체계를 관통하는 보편적 세대 구분을 수립하기가 매우 어렵습니다. 민법, 청소년 보호법, 청년고용촉진특별법, 성폭력 처벌법은 각기 다른 방식으로 연령대를 나눕니다. 전체 정책을 특정한 연령 범위에 따라 분류할 수 있는 정당성이 법률에서 발견되지 않는 것입니다. 더구나 법적 근거에 따라 15세 이상 34세 미만 인구 집단을 '사회적 약자'로 규정할 수 있는 근거도 매우 희박합니다. 정책 설계와 시행이라는 차원에서도 마찬가지입니다. 예컨대 청년실업 해결을 위한 정책을 청년정책으로 분류하는 것과 고용·일자리 정책으로 다루는 것 중 어느 쪽이 더 일관적이고 효과적인 정책 시행에 적합할까요? 당연히 후자입니다. 청년실업 대책은 비정규직 문제, 최저 임금, 노동시장 등의 주제와 함께 다루어져야 합니다. 만일 청년실업을 주거 안정화 대책, 빈곤 문제, 청년 문화 공동체 지원 등과 같은 범주에 분류한다면 매우 골치 아픈 문제들이 발생할 것입니다. '정책'이라는 것은 극히 복잡한 행정 조직 체계와 그에 소속된 인력, 물리적 경제적 자원, 법적 기술적 정치적 이론들의 구

조화된 집합입니다. 이렇게 복잡하고 다층적인 구조 내에서 정확하고 일관성 있는 개념과 범주를 사용하지 않는다면 정책 기획과 시행은 혼란에 빠져버리고 맙니다. 결국, 정책의 내적 논리에 따라 청년정책은 다음과 같은 방식으로 분류되는 것이 타당합니다.

주거 정책	최저 임금	일자리, 노동정책	교육 정책	사회 보장	문화 정책	...
4인 가구, 하우스 푸어...	여성 청소 노동자, 여성 서비스직 노동자...	정규직, 계약직...	돌봄 교실, 유아 교육, 초등 교육, 중등 교육...	4대 보험 수혜자, 노인 연금...	문화컨텐츠 제작 지원, 예술인 지원...	...
이동은 잦은 1인 주거 세입자	서비스직 종사 알바생	취업경험이 없는 구직자, 서비스직 종사 비정규직	대학교육, 대학 등록금	사회 보장 제도에서 배제된 집단	청년 문화 공동체 지원	...
쪽방촌 노인, 빈곤층 세입자	노인 경비 노동자...	노인 일자리...	대입정책, 평생 교육...	기초생활보장...	지역 주민 문화 프로그램...	...

청년정책

여기서 주거, 노동, 문화, 교육 등을 '일차 범주'라 부르겠습니다. 각 정책에는 고유한 정책 대상자들이 대응되며, 그 정책 대상자들은 다양한 기준에 의해 나눌 수 있습니다. 예컨대 노동정책은 직종, 고용형태, 지역, 성별 등으로 대상자를 나누어 정책을 설계하고 시행할 것입니다. 그렇다면 '청년실업자'란, 노동정책 대상자 중 '묻지 마 취업 집단', '불안정 저임금 청년 근로 빈곤층', '비진학 고졸 구직자', '비구직 NEET'에 해당하는 집단을 의미하는 말이 됩니다. (이 분류는 최근 서울시 청년허브에서 작성한 『서울시 청년정책의 효과성 제고를 위한 대상 분석 연구』를 참고한 것입니다.) 주거정책은 가족 형태에 따라 정책 대상자들을 구별할 수 있습니다. 그중 불안정 1인 주거 세입자들이 흔히 말하는 '청년 주거문제'의 주요 부분을 차지할 것입니다. 요컨대 청년정책이란 일차 범주에 포함된 각종 정책 중에서 대략 20, 30대와 직간접적으로 연관된 것들을 따로 추려내기 위한 '이차적 분류 개념'입니다. 그럼 왜 굳이 여러 정책 영역을 가로지르는 이차 범주를 창안해낸 것일까요? 이것은 1장에서 제기했던 것과 동일한 물음입니다. 그 답도 같습니다. 정책 내부의 관점에서 보면, 정책 대상자를 세대별로 구별하면 될 일이지 정책 자체를 세대별로 분리해 설계할 이유가 없습니다. 청년정책에 대한 필요성은 정책을 구성하는 제도나 법률의 내적 논리가 아니라 정치 수준에서 발생하는 것입니다.

**일차 범주와 이차 범주 사이의 충돌 : 그럼에도 왜 청년정책은 필요한가?**

1장에서 "청년"의 경제적, 법적 의미와 정치 문화적 의미 사이의 충돌이 발생할 수밖에 없다고 하였습니다. 이제 그것은 일차적 정책 범주와 이차적 정책 범주 사이의 충돌 혹은 경쟁이라는 형태로 반복됩니다. 기본조례안에 규정된 청년정책의 내용을 살펴봅시다.

- 가. 청년의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서의 참여 확대
- 나. 청년의 능력 등의 개발
- 다. 청년의 고용확대 및 일자리 질 향상
- 라. 청년의 주거 안정 및 주거 수준 향상
- 마. 청년의 부채 경감
- 바. 청년의 생활안정
- 사. 청년 문화의 활성화
- 아. 청년의 권리보호
- 자. 그 밖에 필요하다고 인정되는 정책 분야

여기에 나열된 모든 내용이 사회정책, 노동정책, 교육정책, 주거정책, 금융정책, 문화정책 등과 중복됩니다. 이러한 일차 범주와 청년정책이라는 이차 범주 사이의 갈등은 피할 수 없습니다. 예컨대 청년실업 문제를 두고 일자리 고용 정책과 청년정책이 서로 경쟁하는 양상이 벌어지는 것입니다. 물론 이것은 단순히 이론적, 논리적 충돌이 아닙니다. 청년정책이 독자적 범주로 제도화되면 그것을 담당할 행정 조직과 논의 기구가 신설됩니다. 하지만 청년정책이 다루는 실업문제는 기존 고용·일자리 관련 조직의 업무와 중복됩니다. 제도의 내적 논리에 따르면 실업 문제는 고용·일자리 정책으로 분류되고 해당 부서에서 담당해야 합니다. 결국, 청년실업 문제를 앞에 두고 서로 다른 조직들이 협력하면서 동시에 경쟁해야만 하는 역설적 관계를 형성할 수밖에 없습니다. 일차 범주와 이차 범주 사이의 논리적 충돌은 필연적으로 행정 조직 사이의 실제적 갈등과 경쟁을 초래하는 것입니다. 바로 여기에서 청년정책을 둘러싼 복잡한 문제들이 태어납니다. 그렇다면 도대체 무엇 때문에 이런 문제들을 감수하면서까지 청년정책이라는 것을 유지해야 할까요? 오히려 청년정책이라는 분류를 해소하는 것이 정책의 내적 일관성을 유지하면서 효과적으로 시행하는 데 도움이 되지 않을까요?

정책을 다루는 모든 사람이 알고 있지만, 현실에서는 빈번하게 무시되는 사실이 하나 있습니다. 정책을 결정하고 예산을 편성하며, 그것의 시행 과정을 주도하는 것은 결국 정치적 힘이라는 것입니다. 물론 법과 제도의 내적 논리와 그것의 기초가 되는 이론에는 정치적 힘이 개입할 수 없는 영역이 존재합니다. 예컨대 아무리 강력한 정치 세력이라도 청년정책을 일차 범주로 사용하긴 어렵습니다. 법과 제도의 내적 논리를 무시한 정치적 판단은 예측할 수 없는 부정적 효과를 생산하게 됩니다. 그러나 이와 동시에 법과 제도의 설계와 시행은 정치와 결코 분리될 수 없습니다. 청년실업은 오래전부터 한국 사회의 핵심 이슈였습니다. 그동안 정부는 온갖 제도를 시행하고 예산을 배정했습니다. 하지만 별다른 성과가 없었습니다. 왜 담당 조직이 있고 예산이 배정되는 데도 나아지는 것이 없을까요? 실효성 있는 제도를 만들고 시행하도록 강제하는 정치적 힘이 없었기 때문입니다. 청년실업을 해결하려는 강력한 의지와 힘을 가진 정당도 없고 노동조합도 없습니다. 청년노동을 연구하는 전문가 집단도 없고 그나마 존재하는 시민운동은 매우 허약합니다. 백지와 같은 상황에서 거의 유일하게 정치적 힘을 제공해줄 수 있는 것이 '청년'이라는 기호의 힘입니다. 이미 '청년'은 대체 불가능합니다. 세대 담론이 가진 정치 문화적 힘을 바탕으로 현실의 문제를 해

결해 나갈 별도의 조직과 정책 범주는 필수적입니다. 이것이 청년정책을 버릴 수도 없고 버려서도 안 되는 이유입니다.

### 충돌을 다루는 두 가지 방법 : '청년'을 넘어선 청년정책

지난 강의에서 청년의 두 가지 의미가 왜 충돌할 수밖에 없으며, 시민권이 어떻게 그 충돌을 다룰 새로운 지평을 제공해 줄 수 있는지 이야기했습니다. 청년정책에서 발생하는 일차 범주와 이차 범주 사이의 충돌과 해소 방법도 비슷한 논리 구조에 따라 제시됩니다.

충돌을 다루는 첫 번째 방법은 일차 범주와 이차 범주를 완전히 분리하는 것입니다. 즉, 다른 정책 분야에서 다루지 않는 '틈새'를 공략해 청년정책의 독자적인 영역을 확보하는 방법입니다. 청년정책 관련 조직이 예산을 확보해 다른 행정 조직에서 수행하지 않는 독자적 정책을 수행할 수 있습니다. 어찌 보면 관련자 모두가 행복할 방법입니다. 청년실업으로 고통받는 당사자들만 빼고 말입니다. 정책 결정권자는 청년 관련한 일들을 하고 있다고 티 낼 수 있으니 좋고, 담당 공무원은 주어진 예산으로 주어진 일만 하면 되니까 좋습니다. 청년 활동가는 청년정책으로 확보된 예산 중 일부를 지원받을 수 있으니 좋습니다. 하지만 정작 청년실업의 해결은 요원해질 것입니다. 이것이 여성정책을 둘러싼 갈등과 충돌에 대해 여성가족부가 선택한 길입니다. 성폭력은 한국 사회의 가장 오래된, 그렇지만 가장 시급하게 해결해야 할 문제 중 하나입니다. 성폭력은 당연히 여성정책의 과제지만, 거의 모든 분야의 정책을 유기적으로 결합했을 때에만 의미 있는 성과를 낼 수 있습니다. 여성정책 역시 이차 범주에 해당하기 때문입니다. 그러나 여성가족부는 다른 영역의 정책과 조직에 개입하는 대신, '여성'에 '가족'을 결합하며 독립된 혹은 고립된 자기만의 영역에 자리를 잡았습니다. 이제 남은 것은 '실태조사'와 '성폭력 방지 교육'뿐입니다.

두 번째 방법은 충돌을 회피하지 않고, 청년정책과 일차 정책들의 중복 영역을 '적절한 수준에서 유지'해나가는 것입니다. 이것이 청년정책의 재구성을 위한 제안입니다. 다시 청년실업의 사례를 들어봅시다. 청년실업 정책이 체감할 수 있는 성과를 내기 위해서는 지난 대선에서 경제민주화라고 불렀던 일련의 경제 정책들이 모두 필요합니다. 또한, 노동시장 양극화 문제를 해결하고, 양질의 일자리가 공급되어야 합니다. 다양한 사회 안전망도 수립해야 합니다. 즉, 청년실업 해결을 위해서는 일자리·노동 및 경제 정책 전반의 변화가 필요합니다. 요컨대, 시민 전체를 대상으로 한 정책의 성공 없이 청년정책의 성공도 불가능합니다. 거꾸로, 청년실업 정책의 추진은 일자리·노동 정책 전반의 변화를 촉발할 수도 있습니다. 물론 이것은 청년정책이 '시민의 평등한 권리'라는 원칙에 기초했을 때만 가능합니다. 만일 청년정책이 청년을 다른 세대 집단과 구별되는 특수한 지위로 취급한다면, 설사 정책이 성공하더라도 효과는 청년 집단에만 한정되면서 분배 정의 문제가 발생할 것입니다. 하지만 청년실업 정책이 '시민의 기본권'을 주장하며 다양한 대상을 겨냥한 정책 중 하나로 실행된다면, 일차 범주에 해당하는 정책 영역 전체의 변화를 선도할 수 있습니다. 즉, 시민의 권리에 기초한 보편 정책의 하나로 정의된 청년정책은 '청년을 넘어선 시민의 정책'으로 작동하게 될 것입니다.