

‘청년자치정부’ 청년자율예산제 도입 방안 연구



제 출 문

서울시 청년허브 귀하

본 보고서를 「‘청년자치정부’ 청년자율예산제 도입 방안 연구」의
최종보고서로 제출합니다.

2018. 12.

연구기관명	나라살림연구소
책임연구원	김상철 나라살림연구소 연구위원
공동연구원	차해영 서울청년정책네트워크 운영위원장 이주형 서울청년정책네트워크 운영사무국원 이정훈 청년자치정부 준비단 윤재훈 청년자치정부 준비단

목차

	1장 연구의 배경과 목적
9	1. 배경과 목적
11	2. 선행연구의 시사점

	2장 청년정책 현황: 서울시 청년정책
17	1. 지난 5년간 서울시 청년정책 예산 기준 변화
29	2. 청년정책 제도화 측면에서 본 서울시 청년사업 예산 편성의 성과와 한계
43	3. 서울시 청년정책 예산편성-집행과정과 주요정책 입안 사례

	3장 청년정책 현황: 청년의 시정참여구조 평가
55	1. 서울시 청년거버넌스 주요 기관 운영 현황
58	2. 서울청년정책네트워크의 성과와 한계
65	3. 청년정책의 발전전망과 자율예산제 도입의 필요성
73	

	4장 예산참여 사례: 참여예산제를 중심으로
76	1. 운영현황
77	2. 성과와 한계
81	3. 시사점
87	

	5장 청년자율예산제(안)
90	1. 필요성
91	2. 청년자율예산제 모델안
99	3. 청년자율예산제 2019년 도입안

	6장 2019 청년자율예산제 운영계획(안)
102	1. 운영계획의 기본 구성
103	2. 주요 과정별 운영계획(안)

107	부록
-----	-----------

그림 및 표

- [그림 1] 연구의 개요
- [그림 2] 서울시 청년정책 연도별(2014 예산 총액)
- [그림 3] 서울시 청년정책 4대 분야 예산 총액 연도별 변화
- [그림 4] 2015년 대비 2018년 4대 분야 증감액 및 증감 총액 대비 비율
- [그림 5] 2018 청년정책 관련 담당부서별 예산 총액
- [그림 6] 2018년 서울시참여예산 사업구조
- [그림 7] 서울시 참여예산위원회 구조
- [그림 8] 청년자율예산제 거버넌스 역할 구분(안)
- [그림 9] 정책사업의 구조와 체계
- [그림 10] 2019년 청년의회 일정(안)
- [그림 11] 청년자율예산제(2019) 운영개요
- [표 19] 2013,2015,2016 서울시 청년정책 목표 및 사업 범주
- [표 20] 서울시 주요 직접지원 청년정책 2015~2018 수혜인원 현황
- [표 21] 2016~2017년 서울시 청년정책 공급 실적
- [표 22] 역세권 주택 공급 현황
- [표 23] 2014~2018 청년예산 편성 및 집행현황
- [표 24] 희망두배청년통장의 최초제안 및 최초수용안
- [표 25] 희망두배청년통장 초기 사업예산편성 및 실제예산편성 규모
- [표 26] 희망두배청년통장 사업 변화 과정
- [표 27] 서울시 청년정책 발전과정 요약 (역대 서울시 청년정책 추진계획 재구성)
- [표 28] 서울특별시 청년정책위원회 구성 현황 (2018년 상반기 기준, 서울시.)
- [표 29] 서울특별시 청년 관련 조례 현황 (법제처)
- [표 30] 서울시의회 청년특별위원회 위원 명단 (2018. 서울시의회)
- [표 31] 청년정책담당관 팀 편제 및 업무분장 (2018. 서울시.)
- [표 31] 서울청년정책네트워크 연혁 및 주요성과(서울청년정책네트워크
역대 결과보고서 재구성)
- [표 32] 서울청년정책네트워크 연간 활동 프로세스 개괄 (서울청년정책네트워크)
- [표 33] 역대 청년정책네트워크 제안사업 수용여부
- [표 34] 서울시 참여예산제 과정 요약
- [표 35] 동지역회의 시범사업 절차
- [표 36] 연도별 서울시참여예산 제도 개선사항
- [표 37] 서울시 참여예산 연간 추진표(기준: 2018년 운영계획)
- [표 38] 서울시 참여예산 과정의 요소와 내용
- [표 39] 현행 서울시 참여예산제 사업유형
- [표 40] 2018년 예산학교 기본 커리큘럼
- [표 41] 청년자율예산제/청년인재예산 운영 과정(안)
- [표 42] 문제의 발굴절차 요약
- [표 43] 의제-사업화 요약
- [표 44] 사업협의의 절차 요약
- [표 45] 예산 조정 절차요약
- [표 46] 참여예산사업 집행이후 모니터링 평가지표(안)
- [표 47] 모니터링 및 평가 절차 요약
- [표 48] 단계적 도입방안
- [표 49] 2019년 운영계획 목차(안)
- [표 1] 지방정부 사회복지예산 분석 변수 선행연구 요약
- [표 2] 사회복지예산 지출요인 선행연구 요약(사회경제적요인을 중심으로)
- [표 3] 사회복지예산 지출요인 선행연구 요약(점중주의 요인을 중심으로)
- [표 4] 사회복지예산 지출요인 선행연구 요약(정치적 결정론요인을 중심으로)
- [표 5] 2013 청년일자리 관련 서울시 사업 전체 현황
- [표 6] 2014~2018 서울시 청년정책 예산 세부 현황표
- [표 7] 서울시 청년정책 연도별(2014~2018) 예산 총액
- [표 8] 서울시 청년정책 4대 분야 예산 총액 연도별 변화
- [표 9] 2018년 청년정책 추진계획 / 4개 분야 21개 사업
- [표 10] 2015, 2018 서울시 청년정책 관련 담당 부서
- [표 11] 2014~2018 서울시 청년정책 관련 담당부서별 예산
- [표 12] 서울시 청년 대상 조례 현황
- [표 13] 지방정부 청년기본조례 제정 현황
- [표 14] 서울시 자치구 청년기본조례 제정 현황
- [표 15] 서울시 15개 자치구 청년기본조례 세부 과제 비교
- [표 16] 서울시 15개 자치구 청년기본조례 목적 비교
- [표 17] 서울시 내 자치구 청년기본조례 현황
- [표 18] 서울시 내 자치구 행정부내 청년전담조직 설치 현황

제안문

본 연구는 서울시가 발표한 청년자치정부의 출범에 따라 도입하기로 한 청년자율예산제의 도입 방안을 마련하기 위해 진행되었습니다. 2012년부터 서울시는 전국에서 최초로 청년 세대를 주요한 정책 대상으로 삼아 주요한 시책사업을 진행해왔습니다. 그리고 2013년 <청년일자리 기본조례>의 제정을 통해서 청년거버넌스를 설치했으며 2015년 좀 더 보편적이고 일반적인 청년정책을 위해 <청년 기본조례>가 제정되고 이에 따라 청년의회라는 실질적인 거버넌스 실험을 하기에 이르렀습니다.

이런 과정은 청년 문제가 단순히 특정한 세대가 앓고 있는 한시적인 문제를 넘어서서 한국사회가 함께 고민해야 할 앞으로의 문제들을 가장 먼저 접하고 있는 당사자로서 청년들을 주목하는 것이었고, 이 때문에 청년 정책은 단순히 세대 정책을 넘어서서 미래의 사회문제를 예비하는 것은 물론이고 서울시의 정책이 이런 미래 문제 해결을 위한 준비를 시작해야 한다는 것을 의미하는 것이었습니다.

연구과정을 통해서 그동안 청년 정책의 흐름과 청년 거버넌스의 현황을 진단하면서 확인할 수 있었던 것은 지난 5년 동안 양적으로든 질적으로든 상당한 진전을 보았다는 점이었습니다. 특히 살자리-일자리-설자리-놀자리로 구성된 청년정책의 구상은 다양한 청년들의 필요를 진단하고 이를 해결하기 위한 주요한 사업들을 제안했습니다. 하지만 청년 정책 중에서 청년들의 자기 역량을 강화하고, 다른 청년들을 만나고 함께 문제해결을 꾀하는 설자리-놀자리 사업은 전체 사업규모의 30%를 넘지 못하고, 대부분이 일자리와 살자리와 같이 ‘공급 지향적 정책’으로 집중되고 있는 현상을 발견했습니다. 무

엇보다 청년의회라는 청년직접참여 거버넌스를 통해서 제안된 주요한 과제들의 수용현황을 살펴본 결과, 기존 사업과의 유사성을 제외하고는 특별하게 수용/불수용의 근거를 확인하기 어렵다는 결론에 도달할 수 있었습니다.

연구진은 이런 청년정책과 청년거버넌스의 현황에 대해 ‘양적 성장의 한계’로 진단합니다. 기존의 사업 체계 내에서 청년 문제를 인입하여 이의 양을 확대하는 정책은 행정의 측면에서든 청년 당사자의 측면에서든 한계에 도달했다는 것이 연구의 결과입니다. 이런 특징은 단순히 행정 혹은 청년당사자의 의지나 역량의 문제라기보다는 각각의 영역이 가지고 있는 관성과 익숙함이 문제라는 진단입니다. 그렇다면 현재 도입을 예정하고 있는 청년자율예산제는 이런 관성을 뛰어 넘어서 청년 정책이 청년 당사자의 문제를 새롭게 정의하고 그 문제를 해결하기 위한 수단으로 재편성 될 필요가 있었습니다.

이런 과정을 모색하기 위해 참조한 것이 현재 서울시가 선도적으로 시행하고 있는 서울시참여예산제도였습니다. 실제로 서울시 참여예산제도는 매년 동일한 제도운동을 한적이 없을 정도로 탄력적인 제도 운영을 보였습니다. 그리고 이를 통해서 다양한 시민들의 욕구를 반영하기 위해 노력했습니다. 이를 통해서 전체 예산과정에 대한 참여를 보장하는 온예산위원회의 실질화와 사업의 제안과 집행과정까지도 시민들이 직접 참여할 수 있는 협치형 사업모델까지 도입하는 과정을 살펴보았습니다. 하지만 청년자율예산제가 시민참여예산제의 부분이 되기엔 한계가 있다고 결론을 내릴 수 밖에 없었습니다. 그 이유는 무엇보다 시민참여예산제 자체가 사업의 공모 방식을 통해서 현재 서울시민들이 바라는 사업을 제안하고 이를

심사하여 결정하는 구조에서 비롯됩니다. 이런 방식은 시민들이 겪고 있는 단시간의 문제를 해결하는데 유효하고, 실제로 1년 단위의 사업 성격을 가지고 있는 참여예산제의 속성에도 부합하는 사항입니다. 하지만 청년의 문제는 개별적인 사업 제안으로는 한계가 있을 수 밖에 없습니다. 왜냐하면 이미 하나의 문제에 '적합한 사업'이라는 것이 강력한 경로의존성을 가지고 존재하기 때문에 그렇습니다. 청년자율예산제가 요구되는 이유는, 청년 문제 해결이 기존의 관행적인 사업으로 가능하지 않다는 진단에서 비롯되는 것이라면 기본적으로 즉흥적이고 단기적인 처방의 의미를 담고 있는 시민참여예산제의 사업공모 방식은 적절하다고 보기 힘듭니다.

이에 청년자율예산제는 사업의 공모 방식이 아니라 문제의 발굴과 진단 과정을 중심으로 설계했습니다. 이는 현재 청년들이 겪고 있는 문제는 피상적인 처방으로 해결할 수 없고, 이를 위해서는 문제 해결을 위한 숙의와 공론과정을 통해서 새로운 사업들이 '만들어질 필요'가 있다고 보았기 때문입니다. 즉 현재 청년들이 겪고 있는 문제들을 다양한 발굴하고 현재 청년의 조건을 진단한 후, 이를 해결하기 위한 방안을 공론과 숙의를 통해서 만들어가는 과정을 청년자율예산제의 핵심적인 기능으로 고려했다는 것입니다. 특히 이 과정을 통해서 청년 의제가 단순히 특정 세대의 문제가 아니라 앞으로 올 미래의 문제를 선제적으로 해결한다는 관점을 중요하게 고려하기로 했습니다.

즉 기존의 시민참여예산제가 사업제안-사업반영의 방식이라면, 청년자율예산제는 문제의 발굴-문제해결형 사업 만들기라는 과정으로 이제까지와는 다른, 익숙하지 않은 새로운 사

업을 만들어내는 과정에 집중하고자 합니다. 이는 미래 문제의 해결이 다양한 정책실험을 통해서 진행되어야 하고 그런 실험에서 비롯하는 책임과 권한을 '청년자치정부'와 '청년의 회'라는 당사자들이 감수한다는 것을 뜻합니다. 당연히 이 과정에서 다양한 전문가와 행정의 도움이 불가피할 것입니다. 또한 각 자치구에서 만들어지고 있는 <청년 조례>에 의해 형성되고 있는 지역의 청년 당사자들과 함께 고민하고 확대하는 방안을 시행할 것입니다. 이런 청년 당사자들의 자기 주체화 과정이 바로 청년자율예산제의 주요한 목적이 되어야 한다는 것이 연구진의 결론이라고 할 수 있습니다.

청년자율예산제의 제안은 2019년 도입기와 2020년의 정착기로 구분하여 제안하고 있습니다. 이는 현재 제도가 새롭게 도입되는 시기임을 고려하여 현실적인 도입 방안을 모색한 결과입니다. 그리고 행정내 조정기구인 청년자치정부의 역할과 청년 당사자들의 거버넌스인 청년의회간의 효과적인 역할 구분을 전제로 운영방안을 제안했습니다. 2015년 <청년기본조례>가 제정된 후 5년째가 되는 2020년에는 우리 서울시가 앞으로 다가올 미래의 문제를 준비하고 이를 해결할 수 있는 자신감을 가지길 기대합니다. 청년자율예산제는 '미래를 위한 실험'의 가장 중요한 도구가 될 것입니다. 서울시, 서울시의회, 그리고 지금의 청년들이 감내해나가야 할 미래를 걱정하는 기성세대들의 응원과 연대를 바랍니다.

1장 연구의 배경과 목적

1. 배경과 목적

■ 지난 9월 11일 서울시는 정책수립에서 예산집행까지 청년이 직접 수행하는 ‘청년자치정부’라는 행정기구를 새롭게 출범할 것을 밝혔다. 특히 시장 직속으로 행정집행조직 성격의 ‘청년청’을 신설하고 이의 파트너가 될 거버넌스로 ‘서울청년의회’를 두기로 했으며, 연간 500억원 규모의 ‘청년자율예산’을 신설하기로 했음.

서울시 청년자치정부 목표와 사업(안)



■ 이와 같은 시도는 그동안 청년허브 설립, 청년부시장제 도입 등과 같은 행정기구의 변화와 청년의회를 통한 정책 거버넌스의 운영, 지역별 청년 공간 마련, 뉴딜일자리, 청년수당 도입 등 다양한 정책과제를 수행해온 서울시가 청년 당사자의 정책 자율성을 전면적으로 보장하기로 한 것임. 즉 그동안 정책사업별로 분화되어 추진되어 왔던 청년정책들을 하나의 행정기구로 통합 하는 한편 여기의 실질적인 거버넌스를 구축함으로써 서울시 청년정책의 자기결정과 완결성을 마련하는 것임.

- 즉 이번에 발표한 청년자치정부 구성안은 기존의 서울시 청년정책이 가지고 있는 선도성이 개별사업으로는 효과를 일으키는데 정책적 한계에 봉착했다는 내부적 평가와 더불어 이를 좀 더 효과적으로 추진해서 청년정책의 효과를 강화하고자 하는 노력이 반영된 것이라고 볼 수 있음.

- 이는 기존의 정책 추진과정에서 나타난 문제점들을 임시방편적으로 접근하여 수정하는 수준을 벗어나서 구체적인 권한을 부여하고 무엇보다 당사자의 문제를 당사자가 직접 해결할 수 있도록 제도화한다는 점에서, 이전의 서울시 청년정책에서 질적인 전환을 추구하는 것임.

■ 특히 이번 계획에서 밝힌 연 500억 원에 달하는 ‘청년자율예산’의 신설은 통합적인 청년정책의 자율성을 보장하기 위한 가장 핵심적인 내용으로 그간 예산편성의 규정이나 과정을 고려할 때 상당히 혁신적인 제안이라고 할 수 있음. 이에 따라 현재의 다양한 재정/예산 제도 및 규정 등을 검토함으로써 효과적인 청년자율예산제도를 구상할 필요가 있음. 이는 이후 본격적인 제도화 과정에 앞서 자율편성예산의 범위와 방식을 모델링함으로써 2019년 3월 본격적으로 출범하게 될 ‘청년자치정부’를 효과적으로 대비할 수 있을 것임.

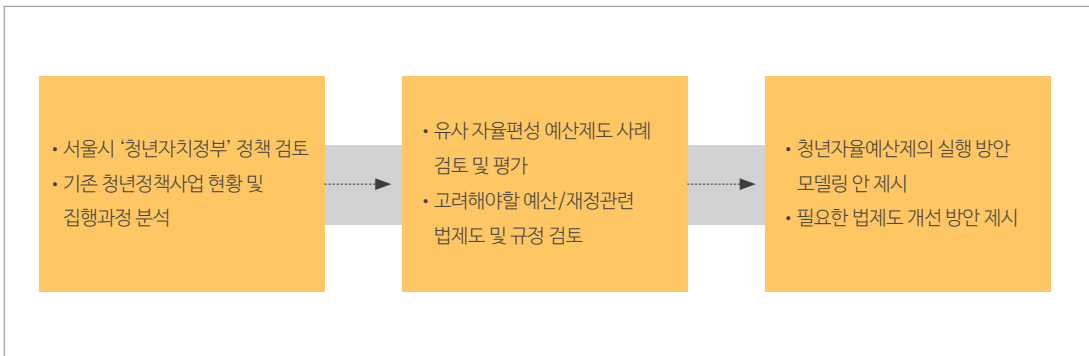
- 특히 예산의 편성과정에서 시민들이 직접 참여하는 기존의 시민참여예산제와 별도로 청년자율예산제를 도입한다는 것은 일차적으로는 기존의 시민참여예산제를 통해서 청년들의 참여가 보장되지 않는 구조적인 한계와 더불어 당사자들의 문제해결을 위한 재정 자원의 배분을 당사자들이 직접 하는 ‘직접성’의 원리를 적용한다는 점에서 새로운 직접 민주주의의 실험이라고 볼 수도 있음.

■ 서울시에서 발표한 ‘청년자치정부’의 구상에 따른 연 500억 원 규모의 자율편성예산의 방법론을 모델링하는 것을 과업의 범위로 하며 △ 현재 서울시 정책사업 중 청년정책의 분류체계와 사업 현황 △ 청년정책의 집행과정 검토 및 모델링 △ 서울시 재원구조 및 자율편성 예산의 범위 검토 △ 시민참여예산제에 대한 분석 및 검토 등을 진행함.

- 궁극적으로는 2019년부터 적용 가능한 청년자율예산제의 운영방안을 제시하는 것을 목적으로 하며, 이 과정에서 제도의 설계가 당사자의 준비 정도에 따라 탄력적으로 적용할 수 있도록 단계별 도입방안을 제시하고자 함.

- 이를 통해서 서울시의 새로운 예산참여의 실험이 당사자의 자기문제 해결을 위한 직접 참여제도의 활용이라는 그동안 서울시가 보여 온 혁신의 한 영역을 구체화하는데 기여하고자 하는 것이 본 연구의 궁극적인 목표임.

[그림 1] 연구의 개요



2. 선행연구의 시사점

■ 청년자율예산제와 같이 특정한 당사자가 예산의 분배를 직접 수행하는 제도가 필요한 이유는, 기존의 지방정부의 예산지출 결정 현황을 통해서 살펴볼 수 있음.

- 통상적으로 지방정부의 예산지출 결정요인의 이론은 크게 사회경제적 결정론, 정치적 결정론, 재정능력결정론, 점증주의 이론으로 구분됨. 국내 지방자치단체 예산지출 연구는 사회복지분야에서 활발하게 진행되고 있음.
- 임진영 등(2018)에 따르면 기존의 연구를 통해서 밝혀진 사회복지 정책의 지출 구조는 기존의 사회경제적 요인 중심의 분석에서 점차 정치사회적 환경 요인을 중심으로 변화하고 있다는 것을 보여줌.
- 사회경제적 요인 중심의 분석은 지방정부의 선택에 의해 예산 지출규모와 수준이 정해지는 것이 아니라 지방정부를 둘러싼 환경적 요인인 사회경제적 요인에 의해 결정된다는 이론으로 인구수, 인구밀도, 경제활동인구, 각 지자체의 재정력을 나타내는 재정자립도 및 재정자주도 등을 주요 변수로 사용함.
- 사회복지 분야에서 많이 대두된 이론으로, 가령 지방정부의 재정력이 높으면 고용재원이 늘어나 복지지출을 확대하지만 재정력이 취약하면 경제성장에 저해가 되는 복지정책을 최대한 기피한다는 내용임. 이 이론은 1960년 이래 지방정부지출 결정요인 연구에 있어서 주류를 이루었으며, 특정한 형태의 사회경제적 투입이 바로 특정한 재정지출로 연계된다는 것이 기본가정임.

■ 이와 다른 관점은 예산총액과 사회복지 지출규모의 상관성을 살펴보는 것인데, 이에 따르면 지방정부의 재정적 능력이 높을수록 사회복지예산의 규모가 함께 증가한다는 것임.

- 복지지출 수준이 자치단체의 재정력에 의해 얼마나 영향을 받는지를 보고자 하는 것으로 재정자립도, 재정력지수, 재정자주도, 1인당 지방세, 지역 내 총생산(GRDP) 등의 지표를 가지고 분석.
- 문제는 하나의 지방정부 구조에서 사회복지예산이 늘어나는 것에 대해서는 이와 같은 점증주의 요인이 주요하게 작동하지만 유사한 지방정부 수준에서 특정한 시책사업의 등장, 그러니까 청년정책이나 여성정책과 같은 정책이 등장하는 배경을 설명하는 데는 한계가 있음.
- 무엇보다 점증주의 접근법은 기초정부를 중심으로 논의하다 보니 교부금이나 보조금의 요인을 과소평가하는 편향성이 작동할 수 밖에 없다는 점 역시 서울시와 같은 광역정부와 차이점이라고 할 수 있음.

[표 1] 지방정부 사회복지예산 분석 변수 선행연구 요약

연도	연구자	종속변수	독립변수
1990년대	정헌영 (1993)	1인당 복지지출액	<ul style="list-style-type: none"> • 사회경제적 요인 : 소득수준, 도시화, 산업화, 교육수준, 피부양인구의 증가 • 정치적 요인 : 지배정당 성향, 주민의 정치적 참여율(투표율, 선거 시 후보간 경쟁률) • 집행기관 요인 : 복지사업에 대한 1인당 국고보조금, 여타부문에 대한 국고보조금 • 재정능력 요인 : 세입규모, 재정자립도 • 점증적 요인 : 전년도 지출수준
	남궁근 (1994)	일반회계세출 예산 총액 및 기능분야별 주민 1인당 지출	<ul style="list-style-type: none"> • 점증주의적 관점 : 전년도 예산지출수준 • 사회경제적 자원 : 자동차보유율, 주민교육수준 • 사회적 수요 : 생활보호대상자비율 • 자치단체 규모 : 인구규모, 인구밀도 • 정치참여 : 투표율 • 재원부담 : 주민재원부담액 • 상급정부의존도 : 지방교부세비율, 보조금비율
	성주영 (1999)	1인당 복지비지출	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 요인 : 지방자치체 실시 여부, 지역구분 • 예산수준의 점증성 : 전년도 복지비 지출수준 • 사회경제적 요인 : 생활보호대상자 수, 인구규모 지역의 사회경제적 지원, • 주민재원부담 : 1인당 자주재원 1인당 국고보조금
	손희준 (1999)	주민 1인당 재정지출	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 요인 : 지방자치체 실시여부, 지역별 평균 투표율 • 사회경제적 변수 : 1인당 주민소득, 인구밀도, 주민 1인당 지방세부담액, 보조금액 • 점증적 변수 : 전년도 1인당 세출액
2000년대	강혜규 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> - 총 사회복지비 비율 - 1인당 사회복지비 - 자치사업비 비율 - 보조금 비율 - 노인복지 사업비 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 요인 : 지역 • 복지수요 요인 : 노인인구비율, 장애인구비율, 아동인구비율, 기초보장가구비율 • 지역경제 요인 : 재정자립도, 1인지방세부담액 • 정치적 요인 : 자치단체장 소속정당, 비영리민간 단체수 • 제도적 요인 : 이용시설 수, 국고보조금 비율, 전년도 복지예산 비율, 노인복지예산 비율
	박고운 박병현 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지예산비율 1인당 사회복지비 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회경제적 요인 : 자치단체 유형, 수급자비율, 노인인구비율, 지역 경제개발비비율 • 정치제도적 요인 : 분권교부세, 지방선거, 시설수, 단체장 소속정당 • 재정능력요인 : 재정자립도, 지방세부담액 • 점증주의적 요인 : 전년도 사회보장비
	김병규 외 (2009)	1인당 사회복지지출	<ul style="list-style-type: none"> • 재정자립도 - 정치적 변수 : 기초자치단체장 경쟁지수, 지방의원 경쟁지수, 지방의회의 여성의원 비율, 선거유무 • 사회 경제적 요인 : 노인인구비율, 국민기초생활보장비 수혜자 수, 1인당 지방세부담액, 자치단체규모
	김지윤 이병하 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지비 지출비율 - 1인당 사회복지비 지출액 	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 변수 : 보수정당 소속 의원 수, 보수정당 소속 의원 의석수 비율, 의회 정당 분산도, 보수정당 소속 광역단체장 유무, 보수정당 단체장 & 보주정당 관반 의원 • 통제변수 : 전년도 노동 활동 인구 비율, 전년도 인구, 전년도 재정자립도

[표 2] 사회복지예산 지출요인 선행연구 요약 (사회경제적 요인을 중심으로)

Fabricant (1952)	<ul style="list-style-type: none"> • 1900-1942년간의 미국의 주정부 및 지방정부 간의 교육, 도로, 사회복지, 보건, 의료, 경찰 분야의 지출수준의 차이에 관한 결정요인을 분석한 연구로 1인당 소득, 인구밀도, 도시화 등 3개 변수가 지방정부지출의 72% 이상을 설명하는 것으로 나타남.
Brazer (1959)	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 462개시 정부를 대상으로 재정지출결정요인을 실증적으로 분석한 연구로 도시들의 역사적, 정치적 배경이 다름에도 불구하고 도심인구 및 인구밀도, 가구소득, 주민 1인당 주정부 보조금 등이 지방정부의 재정지출을 결정하는 중요 요인임을 증명함.
신용무 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 222개 기초지방정부를 대상으로 사회복지비 지출비율에 영향을 미치는 요인에 대해 분석한 결과, 노령인구 비율, 기초생활수급자 비율은 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석. • 재정자립도는 사회복지비 지출비율에 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타남.
김승연·홍경준 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 간 관계를 중심으로 지방정부의 사회복지지출 요인을 분석함, 지방정부의 경우, 집권정당이나 상위 정부와 협력적인 관계를 잘 유지하게 되면 정치적·행정적·재정적 지원을 획득하기가 쉬워 복지지출 확대가 보다 용이
이연주·최영 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 서울특별시와 광역시 67개 아동복지예산에 영향을 미치는 요인을 살펴본 결과, 지역아동센터를 이용하는 아동이 증가할수록 지방정부의 아동복지예산은 오히려 감소하는 것으로 나타남. • 노인이나 장애인 등을 대상으로 한 연구들의 결과와는 상이한 것으로, 기초자치단체의 아동복지예산이 서비스 수요에 대응하여 집행이 이루어지지 않음을 보여줌
남궁윤영·임유미·하연섭 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 제주를 제외한 전국 227개 시·군·구의 2014년 성인지예산서에 기재된 예산액과 사업을 분석한 결과, 재정자주도의 경우, 재정자주도가 낮은 지자체일수록 성인지예산액비율이 늘어나는 것으로 나타남. 재정자주도에 대한 결과는 성인지예산 대상사업수의 결과와 상반되는 결과임. • 성인지예산사업수가 증가해도 예산비율은 증가하지 않는 것으로 성인지예산사업의 규모가 크지 않음을 방증함.
전미선·조원희 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 경우 인구수 대비 등록 장애인 비율이 증가할수록 자치단체별 장애인활동지원 구비추가사업예산은 감소함. • 사업예산이 보수적으로 편성될 가능성이 높으며, 이러한 맥락에서 등록 장애인 수에 비해 추가사업예산은 상대적으로 비탄력적일 가능성이 높음. • 다른 조건이 모두 동일할 때, 평균적으로 등록 장애인 인구가 1단위 증가할수록 구비추가사업예산은 오히려 감소하는 결과가 나타난 것으로 추정할 수 있음.

■ 이와는 다른 정치적 결정론의 요인은 정당간의 경쟁, 이념, 기타 정치적 요인이 기능별 정부 지출을 결정하는 주요 요인이라고 보는 입장으로 정치현상이 공공정책을 결정한다고 하는 정치 학자들의 견해임. 실증적으로 이러한 가설들을 설명하기 위해 많은 연구들이 이루어져 왔음

- 이론에서 강조되는 정치적 변수는 정당 간 경쟁, 투표자의 참여(투표율)당파성이 대표적이며 정치체제의 유형(군주제·의회 민주정 등), 정치구조(정당간 경쟁,입법부내의 연합, 입법부의 효과성 등),정당분절성, 유권자의 비율, 정치이념, 관료제도의 역할 등이 있음
- 특히 한국과 같이 예산의 정치적 편향성이 강한 곳의 경우에는 예산분배의 정치적 결정요인이 더욱 중요하다고 할 것인데, 이는 매년 예산심의 시기에 국회나 지방의회의 내부적인 정치과정을 통해서 특정사업들이 증액되는 과정이 반복된다는 점에서 경험적으로 반박하기 어려운 측면이라고 할 수 있음.

■ 이에 따라 청년자율예산제와 같은 별도의 당사자 예산편성제도가 필요한 이유는 다음과 같이 정리할 수 있음.

1. 인구구성적 분포와 별도로 정치적 대표성의 구성이 지방정부의 재원 결정에 중요한요인임
2. 정치과정의 배제가 재원 배분의 균형을 저해하는 요인이라면 이를 해소할 수 있는 방법은 별도의 행정과정을 통해서 배제된 당사자들의 참여를 보장하는 것이 필요함
3. 기존의 민원해결형 사업 구조로는 적절한 권한 및 책임의 분배가 어렵고 사실상 정책 실패의 부담을 기존의 사업부서가 감수할 수 밖에 없기 때문에 소극적인 재원배분과 사업 집행을 하게 됨
- 4.결국 별도의 행정기구 설치와 당사자의 직접 참여를 보장하는 재원배분절차의 모색은 과소대표의 문제를 앓고 있는 시민주체들의 자기 문제해결을 위한 불가피한 ‘통합 정책의 과정’이라고 할 수 있음

■ 즉 청년자율예산제는 특정한 재원의 배분을 영구적으로 하는 제도가 아니라 현재의 재원배분과정에서 과소대표되어 있는 청년예산을 보장하기 위한 ‘보정적 정책’이라고 할 수 있으며, 이는 궁극적으로 다양한 사회적 구성원들의 문제들을 효과적으로 반영할 수 있는 정치사회적 환경의 조성 정도에 따라 변화할 수 있는 제도라고 규정할 수 있음.

[표 3] 사회복지예산 지출요인 선행연구 요약 (점증주의 요인을 중심으로)

Sharkansky·Hofferbert (1969)	<ul style="list-style-type: none"> 미국 주정부와 시정부를 대상으로 세입충당능력에 따른 재정지출 수준을 비교 분석한 결과, 지방정부의 재정상황이 양호할수록 사회복지 지출이 증가함 발견함. 사회복지정책을 실현하는 데 지방정부의 재정적 능력이 중요하게 작용함
Musgrave (1969)	<ul style="list-style-type: none"> 재정력이 높은 지역은 경제개발비에 대한 비중을 높이고, 소득재분배 효과가 강한 사회복지비에 대한 비중을 낮춤. 재정력이 낮아 중앙정부에 의존도가 높은 지방정부는 중앙정부가 원하는 행정수요에 적절한 대응을 하지 못할 수도 있음
신희준·홍경준 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부의 보육지출을 조사. 자율보육지출의 경우 재정자립도가 높을수록 증가하는 경향을 보임. 재정능력이 양호할수록 지역의 욕구에 부응하는 자체 보육정책을 시행할 가능성이 높기 때문인 것으로 분석
이연주·최영 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> 재정자립도가 높아질수록, 주민 1인당 국고 또는 광역시의 보조금이 증가할수록, 기초자치단체의 아동복지예산이 증가 기존 국고보조사업이었던 아동복지사업과 예산이 지방으로 대거 이양될 당시 제기되었던 기초자치단체의 재정 여건에 따라 아동복지예산 수준이 좌우됨.
전미선·조원희 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 자치구별 장애인활동지원제도 추가사업예산의 결정요인 연구결과, 자치단체의 재정력을 나타내는 재정자립도가 높을수록 구비추가사업예산의 규모가 증가함. 장애인활동보조 국고보조금 규모가 늘어날수록 구비차원의 추가사업예산도 증가함.

[표 4] 사회복지예산 지출요인 선행연구 요약 (정치적 결정론요인을 중심으로)

Sharkansky·Hofferbert (1969)	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지정책과 교육정책에 대해서는 선거에서의 정당경쟁이 심화될수록 주정부가 사회복지 및 교육 서비스에 대한 지출을 늘리는 경향을 증명함.
Key (1984)	<ul style="list-style-type: none"> 민주당과 공화당 양당의 경쟁이 치열할수록 사회적 약자를 위한 복지정책의 결정이 보다 잘 이루어짐을 발견하고, 지방정부의 공공정책 결정에 정치적 요인, 특히 정당경쟁의 중요성을 제시
Baleiras (1997)	<ul style="list-style-type: none"> 정치인이 정치적 경쟁을 재선 혹은 당선에 대한 위협으로 인식할 경우 다수 유권자인 저소득층을 위한 정책을 선거공약으로 내세웠으며 선거 이후 실제 사회복지지출이 증가했음을 미국 선거에 대한 경험적 연구를 통해 입증
김승연·홍경준 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> 정부 간 관계를 중심으로 지방정부의 사회복지지출 요인을 분석함, 지방정부의 경우, 집권정당이나 상위 정부와 협력적인 관계를 잘 유지하게 되면 정치적·행정적·재정적 지원을 획득하기가 쉬워 복지지출 확대가 보다 용이함.
문수진·이종열 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 기초의회의 정당변수가 복지예산 지출증가에 강력한 영향을 미치는 것으로 나타나 정치적 변수가 복지지출에 중요한 영향 요인임을 확인
남궁윤영·임유미·하연섭 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 제주를 제외한 전국 227개 시·군·구의 2014년 성인지 예산서에 기재된 예산액과 사업을 분석함. 여성정치인비율이 높을수록 성인지예산액 비율을 증가시킴. 지방정부장의 정치적 성향이 아당일 경우에 성인지예산액비율에 긍정적 영향을 끼침. 성인지예산 대상 사업 수와 동일한 결과로 여당보다는 야당에서 개혁적 성향이 성인지 예산제도의 발전에 긍정적 영향을 미치는 것으로 사료
이연주·최영 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> 서울특별시와 광역시 67개 아동복지예산에 영향을 미치는 요인을 살펴본 결과, 선거경쟁이 치열할수록 상대적으로 투표를 통해 정치적 참여가 어려운 아동의 욕구보다는 표를 얻을 수 있는 집단의 욕구에 보다 부응하는 정치적 선택을 함.
전미선·조원희 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시의 경우 장애인 관련 비영리단체 수가 많을수록 구비추가사업예산이 증가함. 장애인과 관련된 비영리단체들을 통해 장애인 관련 이슈가 공론화되면서 지역구 차원에서 활동지원에 관한 추가사업예산을 배분하는 경향이 나타난다는 것으로 해석됨.

2장 청년정책 현황: 서울시 청년정책

1. 지난 5년간 서울시 청년정책 예산 기준 변화

(1) 지난 5년간 서울시 청년사업 예산 변화 흐름

■ 본 장에서는 서울시 청년정책 예산 편성 및 집행과정 변화 측면을 살펴보고 그에 따라 청년 자률예산제 도입의 필요성에 대해 설명하고자 함.

■ 서울시 청년정책은 2013년부터 2018년 현재까지 약 6년의 시간을 거쳐 진행되어 왔음. 그러나 서울시 청년 대상 사업 예산은 2013년 10월 「서울특별시 청년일자리 기본조례」 도입 이후 2014년부터 편성, 발표되었음.

- 2013년 예산의 경우, 각 실국 사업별로 청년대상 사업 편성되었는데, 서울시는 아래 [표 5]과 같이 청년 일자리 예산 내용을 제시하였으나, 전체 현황 세부 예산 내용으로 공유도시 서울 추진, 게임콘텐츠센터 운영, 서울패션창작스튜디오 운영 등 각 사업의 추진배경과 세부내용이 청년일자리사업으로 편성되지 아니한 사업들이 다수 포함되어 있어 청년 일자리예산으로 추정으로 부적절하다고 판단했음.

[표 5] 2013 청년일자리 관련 서울시 사업 전체 현황

대상	합계		직접일자리		직업훈련		고용서비스		고용장려금		창업지원	
	목표	예산	목표	예산	목표	예산	목표	예산	목표	예산	목표	예산
청년	14,575	68,253	2,741	18,522	1,763	15,197	6,200	662	2,464	12,669	1,407	21,203

※ 출처 : 2013 청년 일자리 관련 서울시 사업 전체현황 / 서울시

■ 따라서 본 연구에서는 「서울특별시 청년일자리 기본조례」 도입 이후 청년정책 예산 추정이 가능한 2014년 예산을 기준으로 2018년까지 변화 내용을 분석했음을 밝혀둠.

■ [표 6] 2014~2018 서울시 청년정책 예산 세부 현황표는 2014년부터 해마다 발표된 서울시 청년지원정책 계획서를 바탕으로 2018년 현재 4가지 틀거리(설자리, 일자리, 살자리, 놀자리)를 기준으로 재배열한 것임. 5년간 청년사업별 예산 편성과 연도별 변화 추이를 살펴볼 수 있음.

[표 6] 2014~2018 서울시 청년정책 예산 세부 현황표

(예산단위: 백만 원)

구분	사업명	담당부서	2014년 (A)	2015년	2016년	2017년	2018년 (B)	증감액 (B-A)
설자리 (청년의 사회참여 역량강화 및 안정적 생활지원)	(핵심)청년활동지원사업 확대 추진	청년정책담당관			9,000	15,000	21,000	21,000
	희망두배 청년통장 운영	희망복지지원과	0	370	1,710	3,688	5,699	5,699
	(핵심)서울시 학자금대출 이자지원 범위 확대	청년정책담당관	1,232	628	1,182	1,432	1,724	492
	(핵심)청년층 신용회복 지원사업	청년정책담당관	228	160	305	603	603	375
	청년예술지원	문화정책과	615	627	510	7,500	7,000	6,385
	청년인생설계학교(갭이어)	청년정책담당관					300	300
	저소득 청년 장학생 지원사업	교육정책담당관	3,700	3,700	3,700			-3,700
	공익적 가치를 실천하는 장학생 지원사업	교육정책담당관	300	300	300			-300
	시정 홍보 연계 현장 학습 역량 강화	시민소통담당관	75	75				-75
	청년 워더 프로그램 운영	여성정책담당관	50	50				-50
설자리소계			6,200	5,910	16,707	28,223	36,326	30,126
일자리 (일자리진입 지원 및 안정망구축)	(핵심)청년 프로젝트 투자사업	청년정책담당관				5,000	6,509	6,509
	(핵심)청년 뉴딜 일자리 확대	일자리정책담당관	5,734	7,728	21,178	67,900	80,662	74,928
	기술교육원 청년 대상 직업훈련	일자리정책담당관	2,000	2,000		21,244	20,791	18,791
	서울일자리+센터 통합 지원 서비스 강화	일자리정책담당관	293	241	625	837	780	487
	취업날개(면접정장무료대여)서비스	일자리정책담당관				166	618	618
	기업 대학 연계 창조전문 인력양성	일자리정책담당관	4,697	5,363				-4,697
	챌린지1000 프로젝트 추진(청년창업지원)	창업지원과	17,086	14,639	8,259	3,121		-17,086
	서울시정 대학생 인턴십 운영	자치행정과		40	130			0
	아르바이트 대학생 운영	자치행정과	881	821				-881
	아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 조성	청년정책담당관	77	390	70	148		-77
일자리소계			30,768	31,222	30,262	98,416	109,360	78,592
살자리 (청년주거)	역세권 2030 청년주택 공급 지원	임대주택과				25,232	23,842	23,842
	(핵심)청년 1인가구 주택 공급 확대	주택정책과	15750	15,750	32,475	20,498	44,327	28,577
	자치구 청년 맞춤형 주택공급	임대주택과	2595	2,730	36,000	-		-2,595
	청년 주택보증금 지원	주택정책과				800	100	100
살자리			18,345	18,480	68,475	46,530	68,269	49,924

구분	사업명	담당부서	2014년 (A)	2015년	2016년	2017년	2018년 (B)	증감액 (B-A)
놀자리 (청년활동생 태계조성 및 정책 기반확대)	(핵심)청년 활력공간 조성 및 지원확대(무중력시대)	청년정책담당관	876	830	1,480	3,225	4,084	3,208
	민간청년활동공간(우리동네무중력 시대)발굴 및 지원	청년정책담당관			473	450	300	300
	청년허브 운영을 통한 청년정책 실행기반 강화	청년정책담당관	2,981	3,049	3,286	3,539	3,309	328
	청년정책네트워크운영지원	청년정책담당관	30	190	200	200	450	420
	청년기업 공공시장 진입 장벽 해소 및 참여 기반 마련	청년정책담당관					-	0
	청년정책위원회 구성 및 운영	청년정책담당관	10	160				-10
	청년주도의 청년정책 MAP 구축	청년정책담당관		100				0
놀자리			3,897	4,329	5,439	7,414	8,143	4,246
총계			59,210	59,941	120,883	180,583	222,098	162,888

※ 출처 : 2015~2018 서울시 청년지원정책(연도별 추진계획) 예산 재구성 / 전액 시비 기준(국비 제외)

※ 청년허브 포괄예산(민간청년활동공간, 청년정책네트워크 운영 지원) 별도로 분류하여 기재함

■ 먼저 서울시 청년정책 총 예산의 변화 추이를 살펴보면 2014년 592억(국비 제외)으로 시작됐던 서울시 청년정책은 2018년 현재 2,220억으로 5년 사이에 총 1,621억원이 증가됐음. '14년 예산 대비 4배 가까운(375%) 예산 증가율을 보임

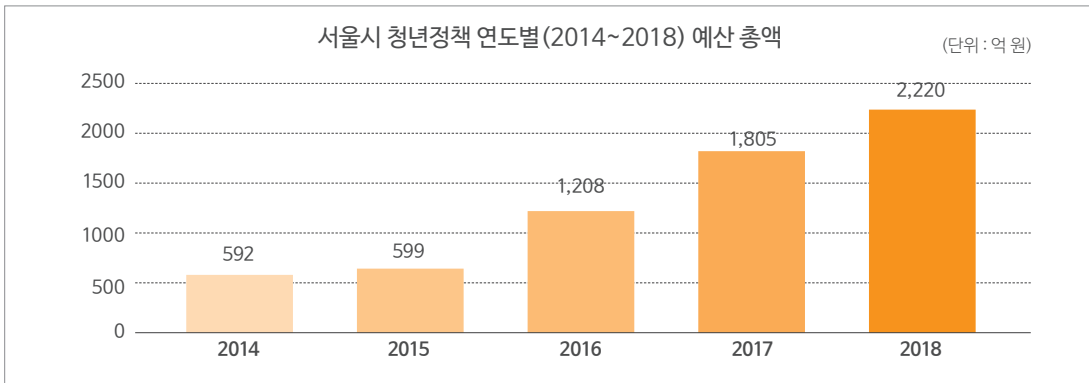
- 2014년 592억(국비 제외)으로 시작하여 2016년 1208억, 2017년 1805억, 2018년 2220억으로 해마다 500억 원 내외의 예산이 증가함

- 특히, 2015년 11월에 발표된 서울시 청년정책 5개년 기본계획 '2020 서울형 청년보장'을 기점으로 약 2년간 해마다 600억이 넘는 예산이 증가됐으며, 2018년에도 415억의 예산이 증가되어 청년정책을 역점적으로 추진하기 위한 재정적 여건을 마련해왔다고 보여짐

[표 7] 서울시 청년정책 연도별(2014~2018) 예산 총액

연도	2014 (A)	2015	2016	2017	2018 (B)	증감액 (B-A)	'14년 대비 '18년 증감율 (B/A)
예산총액(단위:억원)	592	599	1,208	1,805	2,220	1,628	375%
전년대비 증가액(단위:억원)		7	609	597	415		

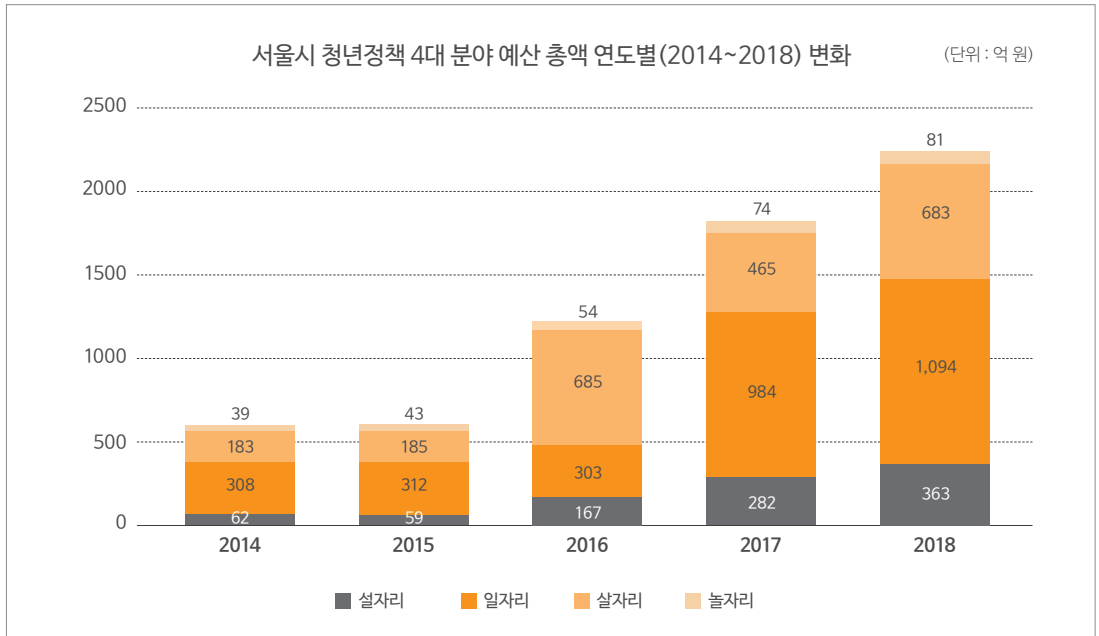
[그림 2] 서울시 청년정책 연도별(2014 예산 총액)



[표 8] 서울시 청년정책 4대 분야 예산 총액 연도별 변화

구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년		14년 대비 18년 증감액	
	예산 (억원)	비율	예산 (억원)	비율	예산 (억원)	비율	예산 (억원)	비율	예산 (억원)	비율	예산 (억원)	비율
설자리 청년의 사회참여 역량강화 및 안정적 생활지원	62	10.5%	59	9.8%	167	13.8%	282	15.6%	363	16.4%	301	18.5%
일자리 일자리진입지원 및 안정망구축	308	52.0%	312	52.1%	303	25.1%	984	54.5%	1,094	49.3%	786	48.3%
살자리 청년주거	183	30.9%	185	30.9%	685	56.7%	465	25.8%	683	30.8%	500	30.7%
놀자리 청년활동생태계조성 및 정책 기반확대	39	6.6%	43	7.2%	54	4.5%	74	4.1%	81	3.6%	42	2.6%
총계(단위:억원)	592	100%	599	100%	1,208	100%	1,805	100%	2,220	100%	1,628	100.0%

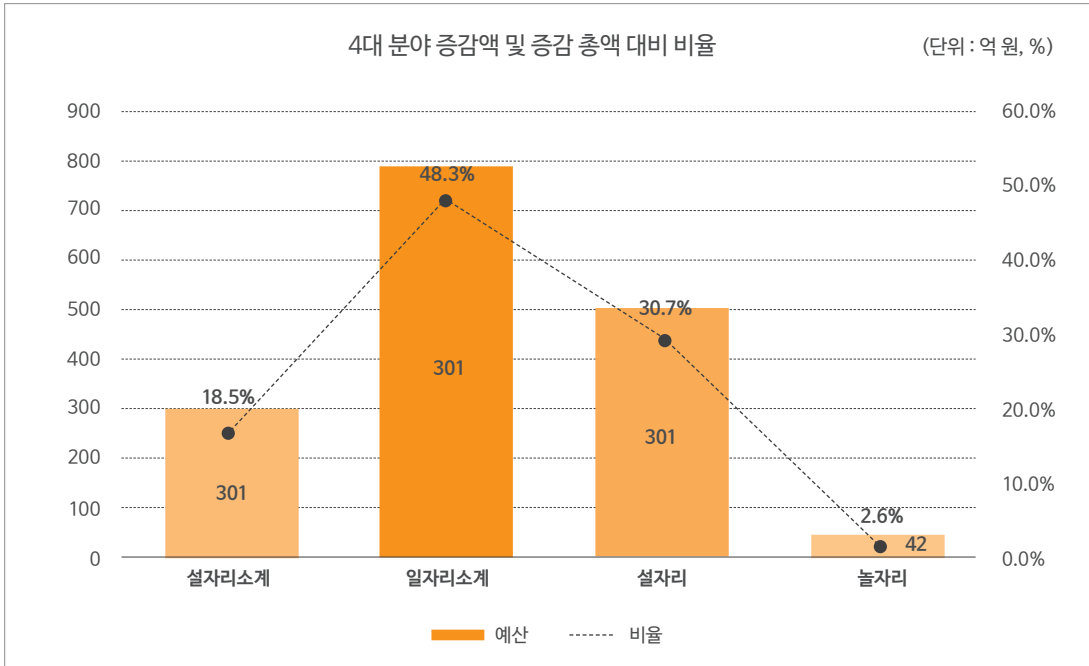
[그림 3] 서울시 청년정책 4대 분야 예산 총액 연도별 변화



■ 청년정책 4대 분야(일자리, 살자리, 설자리, 놀자리) 예산 총액 연도별 변화를 살펴보면, 14년 대비 18년에 가장 크게 증가한 분야는 일자리 예산임. 일자리 예산은 전체 증가액 1,621억 중 786억(48.3%)을 차지해 가장 높음. 다음으로 살자리 500억(30.7%), 설자리 301억(18.5%), 놀자리 42억(2.6%) 순으로 분석됨

- 이는 청년문제 해결을 위한 해법으로 사회적으로 꾸준히 제기되어 왔던 일자리 창출에 대한 중요성과 청년일자리정책에 대한 중앙정부의 기조가 영향을 미쳤다고 판단됨.
- 또한 여기서 주목해서 살펴볼 부분은 놀자리 분야 예산임. 청년활동생태계조성 및 정책 기반 확대를 위한 놀자리 분야 예산은 증액 예산 총액의 2.6%에 그침. 청년활동생태계 조성을 위한 공간지원, 커뮤니티 지원, 거버넌스 지원은 다른 분야 예산 증가에 비해 상대적으로 미약했다고 볼 수 있음

[그림 4] 2015년 대비 2018년 4대 분야 증감액 및 증감 총액 대비 비율



■ [표 9] 2018년 서울시 청년정책 추진계획으로 범위를 좁혀보면 현재 서울시 청년정책은 6개의 담당과(청년정책담당관, 희망복지지원과, 문화정책과, 일자리정책담당관, 임대주택과, 주택정책과)를 중심으로 일자리, 살자리, 설자리, 놀자리 분야 정책이 추진되고 있음.

- 4대 분야별 정책 담당과는 설자리 분야 3개 담당과(청년정책담당관과 희망복지지원과, 문화정책과) 일자리 분야 2개 담당과(청년정책담당관, 일자리정책담당관), 살자리 분야 2개 담당과(임대주택과, 주택정책과) 놀자리 분야 1개 담당과(청년정책담당관)가 맡고 있음.

- 서울시 청년정책 전반을 다루는 과가 6개라는 것은 장차 청년정책의 확대와 보편화 측면에서 고려해봐야 할 지점임. 청년정책 기본계획이 처음 만들어졌던 초기에는 청년정책의 컨트롤타워 기능을 갖기 위해 담당부서를 최소화하는 전략을 취했다고 한다면, 앞으로는 시정 전반에서 청년정책을 추진하는 담당부서와 정책들을 어떻게 유기적으로 연결하고 결합할 것인가는 중요한 고려 지점이라고 보여짐.

[표 9] 2018년 청년정책 추진계획 / 4개 분야 21개 사업

구분	주요 세부실행계획	소관부서	예산(백만원)	
4개 분야 21개 사업			222,098	
1	설 자리(청년의 사회참여 역량강화 및 안정적 생활지원)		36,326	
6개 사업	1-1. (핵심) 청년활동지원사업 확대 추진	청년정책담당관	21,000	
	1-2. 희망두배 청년통장 운영	희망복지지원과	5,699	
	1-3. (핵심)서울시 학자금 대출이자 지원범위 확대	청년정책담당관	1,724	
	1-4. (핵심)청년층 신용회복 지원사업	청년정책담당관	603	
	1-5. (신규) 청년인생설계학교	청년정책담당관	300	
	1-6. 청년예술지원	문화정책과	7,000	
2	일 자리(일자리 진입지원 및 안정망 구축)		109,360	
6개 사업	2-1. (핵심) 청년프로젝트 투자 사업	청년정책담당관	6,509	
	2-2. (핵심) 청년 뉴딜일자리 확대	일자리정책담당관	80,662	
	2-3. 기술교육원 청년대상 직업훈련	일자리정책담당관	20,791	
	2-4. 서울일자리+센터 통합지원서비스 강화	일자리정책담당관	780	
	2-6. 취업날개(면접정장무료대여)서비스	일자리정책담당관	618	
	3	살 자리(청년주거 및 생활안정 지원)		68,269
4개 사업	3-1. 역세권 2030청년주택 공급 지원	임대주택과	23,842	
	3-2. (핵심) 청년 1인가구 주택공급 확대	토지임대부 사회주택 공급	주택정책과	23,797
		청년 매입임대 주택(사업명 변경)	주택정책과	20,430
	3-2. (핵심) 청년 1인가구 주택공급 확대	청년과 어르신 주거공유	주택정책과	100
	3-3. 차지구 청년 맞춤형 주택 공급	임대주택과	- (매입주택 사업비에 포함)	
	3-4. 청년 주택보증금 지원	주택정책과	100	
	4	놀 자리(청년활동생태계 조성 및 정책기반 확대)		8,143
5개 사업	4-1. (핵심)청년활동공간 조성 및 지원 확대	청년정책담당관	4,084	
	4-2. 민간청년활동공간(우리동네 무중력지대)발굴 및 지원	청년정책담당관	300	
	4-3. 청년허브 운영을 통한 청년정책 실행기반 강화	청년정책담당관	3,309	
	4-4. 청년정책네트워크 운영 지원	청년정책담당관	450	
	4-5. 청년기업 공공시장 진입장벽 해소 및 참여기반 마련(신규)	청년정책담당관	-	

※ 출처: 2018 서울시 청년정책 추진계획

※ 청년허브 포괄예산(민간청년활동공간 지원, 청년정책네트워크 운영 지원) 별도로 분류하여 기재함

■ 2018년 청년정책 관련 담당 부서는 6개이지만, 2014~2015년 청년정책 관련 담당부서는 총 11개(교육정책담당관, 문화정책과, 시민소통담당관, 여성정책담당관, 일자리정책과, 임대주택과, 자치행정과, 주택정책과, 창업지원과, 청년정책담당관, 희망복지지원과)였음. 연도별 담당 부서 흐름을 보면 2014~2015년 총 11개에서 2018년 6개(청년정책담당관, 희망복지지원과, 문화정책과, 일자리정책담당관, 임대주택과, 주택정책과)로 줄었음을 확인할 수 있음

■ 2014년도부터 시작된 서울시 청년정책 관련 담당부서별 예산액을 살펴보면 일자리, 주거 관련 담당과가 매해 높은 예산을 편성해 정책을 시행하고 있음을 알 수 있음. 청년정책담당관의 경우 2016년 160억 원의 예산을 편성하여 4번째로 높은 예산을 편성했으며, 2018년 현재 383억 원으로 일자리정책담당관, 주택정책과 다음으로 높은 예산을 편성하고 있음

[표 10] 2015, 2018 서울시 청년정책 관련 담당 부서

2014, 2015년 청년정책 관련 담당부서	2018년 청년정책 관련 담당부서
교육정책담당관, 문화정책과, 시민소통담당관, 여성정책담당관, 일자리정책과, 임대주택과, 자치행정과, 주택정책과, 창업지원과, 청년정책담당관, 희망복지지원과	청년정책담당관, 희망복지지원과, 문화정책과, 일자리정책담당관, 임대주택과, 주택정책과

※ 출처 : 2015~2018 서울시 청년지원정책(연도별 추진계획)

[표 11] 2014~2018 서울시 청년정책 관련 담당부서별 예산

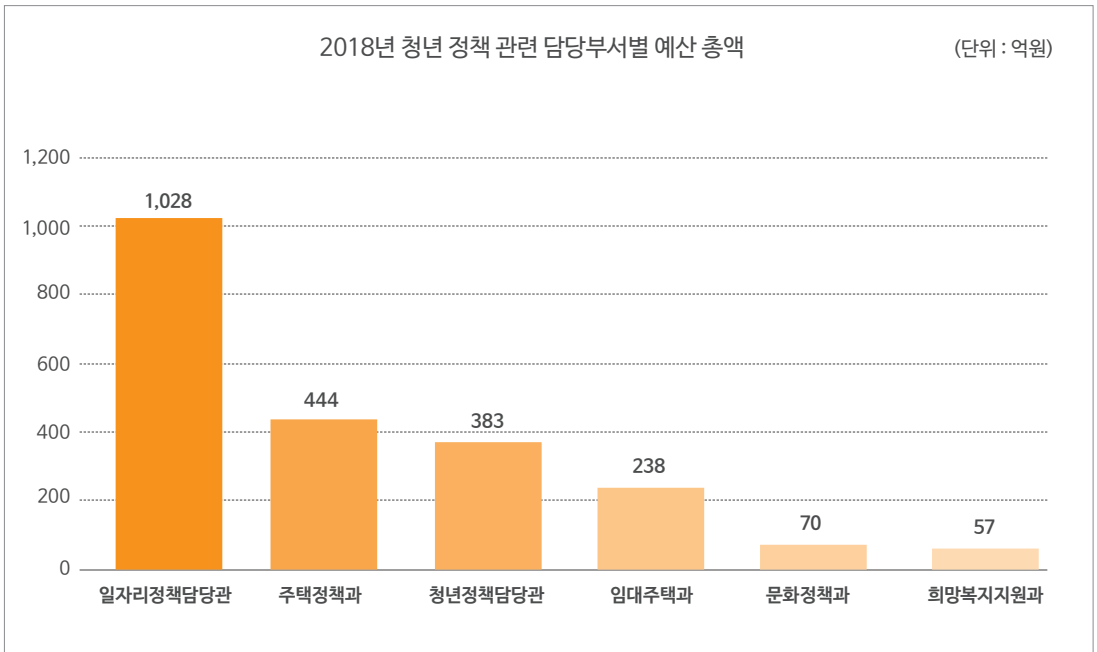
담당부서	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
	예산	순위	예산	순위	예산	순위	예산	순위	예산	순위
일자리정책담당관	127	(3)	153	(2)	218	(3)	901	(1)	1,028	(1)
주택정책과	158	(2)	158	(1)	324	(2)	213	(4)	444	(2)
청년정책담당관	54	(4)	55	(4)	160	(4)	296	(2)	383	(3)
임대주택과	26	(6)	26	(6)	360	(1)	252	(3)	238	(4)
문화정책과	6	(8)	6	(8)	5	(8)	75	(5)	70	(5)
희망복지지원과	0	(11)	4	(9)	17	(7)	37	(6)	57	(6)
창업지원과	170	(1)	146	(3)	83	(5)	31	(7)	0	
교육정책담당관	40	(5)	40	(5)	40	(6)	0		0	
자치행정과	9	(7)	9	(7)	1	(9)	0		0	
시민소통담당관	1	(9)	1	(10)	0		0		0	
여성정책담당관	1	(10)	1	(11)	0		0		0	
총계	592		599		1,208		1,805		2,220	

※ 출처 : 2015~2018 서울시 청년지원정책(연도별 추진계획) 예산 재구성 / 건액 시비 기준(국비 제외)

■ 2018년을 기준 담당부서별 예산 총액은 일자리정책담당관, 주택정책과, 청년정책담당관, 임대주택과, 문화정책과, 희망복지지원과 순으로 나타남.

- 2014년부터 일자리와 창업을 같은 분야로, 주택정책과와 임대주택과를 주거 관련 분야로 묶어서 봤을 때, 5년 동안 일자리(취창업), 살자리(주거), 설자리(사회참여, 역량강화, 부채, 생활안정) 놀자리(청년활동생태계 조성, 공간조성 등 정책기반 확대) 순으로 예산이 편성된다고 볼 수 있음.
- 이는 5년간 청년정책 관련 예산이 대폭 늘어났음에도 불구하고, 예산 편성의 우선 순위 흐름은 달라지지 않았다는 것을 반증함

[그림 5] 2018 청년정책 관련 담당부서별 예산 총액



(2) 지난 5년간 서울시 청년사업 변화 추이 분석

■ [표 12] 2013~2018 서울시 청년정책 예산 세부 현황표를 보면 2013년부터 2018년까지 분야별 세부 청년 사업의 변화를 확인할 수 있음. 2013년 4개 분야 24개 사업에서 2015년 4개 분야 31개 사업으로, 그리고 2018년 현재 4개 분야 21개 사업으로 서울시 청년 사업 현황이 변화되었음.

■ 2013년 청년 사업은 「청년고용촉진특별법」 및 2012년 3월 제정된 「서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례」에 의해 추진되고 있었음. 따라서 ‘노동시장의 여건, 일자리 미스매치 등으로 인해 노동취약계층으로 있는 상황을 극복하기 위해 취업 및 창업 지원을 중심으로 직업 훈련 및 교육, 노동권리 보호 등’(김민수 외, 2018)의 정책이 주를 이루고 있었음.

■ 이후 서울시 청년정책은 2015년 11월, ‘2020 서울형 청년보장’이 발표되기 전과 후로 나뉘볼 수 있음.

- ‘2020 서울형 청년보장’이 발표되기 전 「서울특별시 청년기본조례」가 제정된 뒤 2015년 4월 발표된 초기 청년정책 기본계획과 2015년 11월 ‘2020 서울형 청년보장’ 5개년 계획이 발표된 후, 2018년 현재 청년정책을 기준으로 사업 목록의 변화를 비교해 보고자 함.
- 2015년과 2018년을 비교해보면 우선 15년 세부 사업과제로 제시되었던 일자리 정책의 상당수가 ‘18년 청년정책의 구성 항목에서 사라진 것이 확인됨. 대표적으로 ▲챌린지 1000프로젝트 창업지원 ▲공기업·대학 연계 창조전문인력 양성 ▲아르바이트 대학생 운영 ▲서울시정 대학생 인턴십 프로그램 ▲아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 등이 그러함.
- 그러나 이 사업들이 모두 폐기된 것은 아님. 그대로 시행되거나 사업명이 바뀌어 추진되고 있기도 함. 이 정책들이 빠진 이유는 ‘해당 정책들은 산업/경제/일자리 정책으로 고도화 시켜야 할 영역이기도 하며’(김민수 외, 2018), 새로운 신규정책들이 도입됨에 따라 청년정책담당관(과)에서 관리하거나 통제하기 어려운 정책들을 제외시켜 20개 내외의 사업을 유지했기 때문으로 보여짐.
- 반면 새롭게 도입되거나 강화 된 사업은 ▲청년활동지원 사업(청년수당), ▲희망두배 청년통장, ▲학자금 대출이자 지원, ▲뉴딜일자리 ▲역세권 2030 청년주택 공급지원, ▲청년 1인가구 주택공급 확대 ▲청년활력공간(무중력시대) 조성, ▲청년정책네트워크 운영지원 등이 확인됨

[표 12] 2013~2018 서울시 청년정책 예산 세부 현황표

2013년		2015년		2018년	
정책기반 조성 (6)	<ul style="list-style-type: none"> · 청년일자리 기본조례 제정 · 청년일자리허브 설치, 운영 · 청년일자리 거버넌스 체계 구축 · 청년일자리 권리선언 공동발표 · 청년일자리 기업수요 파악 프로세스 마련 · 청년종합대책 마스터플랜 수립 	<p>자립기반 확대 및 역량강화 (6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 청년층의 신용회복 및 긴급생활안정 지원 · 대학생 학자금 대출 이자지원 · 저소득 청년 장학생 지원사업 · 공익적 가치를 실천하는 장학생 지원사업 · 저소득 근로청년 자선형성 지원 사업 (희망두배 청년통장) · 청년원더 프로그램 운영 · 시장 홍보연계 현장학습 역량 강화 	<p>설 자리 (6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 청년활동지원 사업 확대추진 · 희망두배 청년통장 운영 · 서울시 학자금 대출이자 지원범위 확대 · 청년층 신용회복 지원사업 · 청년인생설계학교 · 청년예술지원
취·창업 지원 (8)	<ul style="list-style-type: none"> · 공공부문 청년 의무 고용제 단계적 추진 · 민간분야 청년 고용확대 <ul style="list-style-type: none"> - G밸리 청년고용 · 청년 구직활동지원 및 구직비용 최소화 · 창조적 청년 창업 육성 · 지속가능한 청년일자리 생태계 조성 · 공공일자리-신택리지 청년혁신가 양성 사업 · 청년 도농교류를 통한 직업 탐색 기회 제공 · 고졸청년을 위한 창업, 취업 기회 확대 	<p>일 경험 및 일자리 진입지원 (8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 청년 뉴딜일자리 운영(11개 사업) · 기술교육원 청년 직업훈련 및 교육 · 챌린지 1000프로젝트 추진(청년창업지원) · 기업·대학 연계 창조전문인력 양성 · 신진 유망예술가 지원 · 문화예술매개자 양성사업 · 청년 취업지원플랫폼 구축 운영 · 아르바이트 대학생 운영 · 서울시정 대학생 인턴십 프로그램 운영 · 아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 조성 	<p>일 자리 (7)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 청년프로젝트 투자사업 · 청년 뉴딜일자리 확대 · 기술교육원 청년 대상 직업훈련 서비스강화 · 서울일자리+센터통합지원 서비스 · 취업날개(면접정장무로대어) 서비스
교육훈련 (5)	<ul style="list-style-type: none"> · 기술교육원 혁신 · 혁신적 직업훈련 시스템 구축 · 청년 인턴 대상 직업역량 향상 프로그램운영 · 올바른 진로 지도 및 직업 교육 · 청년 직업훈련과 창, 취업 지원체계 연계 	<p>자립기반 확대 (주거) (5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 사회초년생을 위한 공공주택 공급 · 대학생 임대주택 확충 · 대학생 주거환경개선을 위한 도시계획 지원 · 세대융합형 룸세어링 · 한자봉 세대 공감사업 	<p>살 자리 (4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 역세권 2030 청년주택 공급 지원 · 청년 1인가구 주택 공급 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 토지임대부 사회주택 공급 - 청년 매입임대 주택 - 청년과 어르신 주거공유 · 자치구 청년 맞춤형 주택공급 · 청년 주택 보증금 지원
문화/복지 확대 (5)	<ul style="list-style-type: none"> · 아르바이트 청년 근로환경 개선 및 권리보호 · 노동권리 보호의 사회적 인식 확대 · 맞춤형 공공주택 및 소형임대주택 마을조성 · 청년 문화창조 및 향유기회 확대 · 청년건강 및 복지향상을 위한 자발적 노력지원 	<p>정책기반 확대</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 청년공간 무중력시대 설치 운영 · 청년허브 운영을 통한 청년생태계 확산 · 청년정책위원회 구성 및 운영 · 청년네트워크 운영 지원 · 청년 주도의 청년정책 MAP 구축 	<p>놀 자리 (5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 청년 활력공간 조성 및 지원확대 · 민간 청년 활동공간 발굴 및 지원 · 청년허브 운영을 통한 청년정책 실행기반 강화 · 청년정책네트워크 운영 지원 · 청년기업 공공시장 진입장벽 해소 및 기반마련

※ 출처 : 2013~2018 서울시 청년(일자리)정책(연도별 추진계획) 사업 재구성

**(3) 소결 : 예산 편성
측면에서 본
서울시 청년사업
변화 특징**

■ 서울시 청년정책은 총 예산은 2014년 592억 원에서 2018년 2,220억으로 5년 사이에 1,621억 원이 급증했음. 이는 '14년 대비 4배 가까운(375%)의 예산 증가율을 나타내는 것으로 청년정책을 역점적으로 추진하기 위한 재정적 여건을 빠르게 마련한 것으로 볼 수 있음.

■ 청년정책 4대 분야(일자리, 살자리, 설자리, 놀자리)의 연도별 변화 추이를 보면 14년 대비 18년에 가장 크게 증가한 분야는 일자리 예산으로 전체 증가액 1,621억 중 786억(48.3%)을 차지해 가장 높았음. 다음으로 살자리 500억(30.7%), 설자리 301억(18.5%), 놀자리 38억(2.6%) 순으로 분석됨.

- 청년정책 예산이 급증한 배경에는 당사자의 참여와 정책결정권자의 의지가 복합적으로 작용한 것으로 판단되나, 놀자리(청년활동생태계 조성 및 정책기반 확대) 분야 예산은 2.6%에 그쳐 다른 분야에 비해 상대적으로 미약했다고 판단됨.
- 이는 앞으로 개별 청년의 문제를 해결하기 위한 일반 사업 추진과 동시에 청년자치기반을 강화하기 위해 장기적 관점에서 청년당사자를 모으고, 사회문제를 해결을 위한 시민력을 키워내기 위해 청년활동생태계 조성을 위한 커뮤니티, 공간, 거버넌스 지원에 대한 예산 투여가 전략적으로 병행되어야 한다는 점을 시사함.

■ 또한 2014~2015년 청년정책 관련 담당부서 총 11개(교육정책담당관, 문화정책과, 시민소통담당관, 여성정책담당관, 일자리정책과, 임대주택과, 자치행정과, 주택정책과, 창업지원과, 청년정책담당관, 희망복지지원과에서 2018년 6개(청년정책담당관, 희망복지지원과, 문화정책과, 일자리정책담당관, 임대주택과, 주택정책과)로 줄어든 것을 확인할 수 있었음

- 청년정책 예산이 대폭 증액됐음에도 불구하고, 청년 관련 부서가 확대되지 않은 것은 여전히 서울시 청년정책이 공급자 중심의 관성에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 볼 수 있음
- 장차 청년정책 영역 확대와 보편화 측면에서 청년자율예산제 도입 및 운영을 통해 타 부서와의 연결과 유기적 협력을 강화하여 확장하는 것을 적극 고려해야 함

■ 서울시 청년정책의 예산 증액은 괄목할 만한 성과임. 그러나 민선 7기 서울시 청년정책이 정체되지 않고 혁신적으로 나아가기 위해서는 청년의 특수성을 반영한 예산편성 및 전략적 분배 등이 추진되어야 함

2. 청년정책 제도화 측면에서 본 서울시 청년사업 예산 편성의 성과와 한계

(1) 조례 변화 비교를 통한 서울시 청년정책의 혁신방향

■ 서울시에서는 청년에 대한 지원을 위한 다양한 법적 근거를 마련하고 있음. 2018년 11월 현재 총 7개의 청년 관련 조례가 제정, 시행되고 있음.

- 청년정책 전반을 아우르는 「서울특별시 청년기본조례」를 비롯하여 「서울특별시 청년 일자리 기본 조례」, 「서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례」, 「서울특별시 청년 창업 지원 조례」, 「서울특별시 청년 주거 기본조례」, 「서울특별시 역세권 청년 주택 공급 지원에 관한 조례」, 「서울특별시 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례」가 있음.
- 먼저, 「서울특별시 청년 기본 조례」는 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하고, 자립할 수 있는 기반을 마련하여 청년의 권익증진과 발전에 기여함을 목적(제1조)으로 2015년 1월 2일에 제정되어 시행되었음. 주요 내용으로는 5년마다 청년정책에 관한 기본계획 수립 및 시행, 연도별 시행계획마련, 청년정책연구 및 기초조사 실시, 청년층에 대한 분야별(참여확대, 능력개발, 고용확대, 주거안정, 부채경감, 생활안정, 문화활성화, 권리보호 등) 지원, 청년정책위원회 및 청년허브 및 청년시설의 설치 운영 등에 관한 내용이 담겨져 있음. 소관부서는 서울시청 서울혁신기획관 청년정책담당관으로 청년정책담당관 청년정책팀에서는 이에 따라 청년정책 기본계획을 현재 수립, 시행중에 있음
- 청년 일자리와 관련된 조례는 서울시 소재 청년들의 고용을 촉진하고 일자리의 질을 개선하여 청년의 삶의 수준 향상과 생활의 안정을 보장함으로써 지속적인 경제발전 및 지역 사회 안정에 이바지함을 목적(제1조)으로 2013년 10월 4일에 제정된 「서울특별시 청년 일자리 기본 조례」, 「청년고용촉진 특별법」에 따라 청년 미취업자 당사자에 대한 직접 지원방법으로 구인난을 겪고 있는 중소기업 취업지원을 통하여 청년 미취업자의 고용촉진 및 중소기업의 경쟁력을 제고하고 사회안정과 지속적인 국가경제발전에 이바지함을 목적(제 1조)으로 2012년 3월 15일에 제정된 「서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업 지원에 관한 조례」, 서울에 거주하는 청년을 대상으로 창업을 지원하여 청년 일자리 문제를 해소함과 동시에 지역 일자리 창출에 기여함을 목적(제1조)으로 2018년 10월 4일에 제정된 「서울특별시 청년 창업 지원 조례」가 있음.
- 청년 주거와 관련된 조례는 주거기본법에서 위임한 사항 및 그 시행에 필요한 사항과 청년 스스로 자립할 수 있도록 창업활동에 수반되는 주거지원 등 청년을 위한 주택공급에 필요한 사항을 정함으로써 서울특별시 청년의 주거수준 향상과 이를 통한 자립기반 강화에 기여하는 것을 목적(제 1조)으로 2018년 3월 22일에 제정된 「서울특별시 청년 주거 기본조례」, 대중교통중심 지역의 효율적인 개발을 통해 임대주택 공급촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 청년층의 주거안정을 도모하는 것을 목적(제1조)으로 2016년 7월 14일에 제정된 「서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례」가 있음

- 마지막으로 청년 공간과 관련하여 서울시 청년공간의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함으로써 청년의 상호교류 활성화, 사회참여 확대, 권익의 증진에 이바지함을 목적(제1조)으로 2018년 3월 22일에 제정된 「서울특별시 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례」가 있음.

[표 12] 서울시 청년 대상 조례 현황

조례명	주요 내용	제정일	소관부서
서울특별시 청년 기본조례	<ul style="list-style-type: none"> • 청년정책에 관한 기본계획 수립 및 시행 • 연도별 시행계획 마련 • 청년정책연구 및 기초조사 실시 • 청년층에 대한 분야별 지원 • 청년정책위원회, 청년허브 및 청년시설 설치·운영 	2015.1.2	서울혁신기획관 청년정책담당관
서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 청년고용촉진 대책의 수립 • 취업자에 대한 지원금 지급 • 창업지원 	2012.3.15	일자리노동정책관 일자리정책담당관
서울특별시 청년 일자리 기본 조례	<ul style="list-style-type: none"> • 청년일자리 기본계획 수립 및 시행 • 투자·출자·출연기관 청년고용 확대 • 청년고용지표 제시, 청년근로 관련 교육 등 • 청년일자리위원회 설치 및 운영 	2013.10.3	일자리노동정책관 일자리정책담당관
서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 대상지, 사업의 유형, 사업계획의 수립 • 주민 등의 의견청취, 사업계획의 결정 및 취소 등 • 도시관리계획 변경결정 이행방안 및 도시관리계획의 규제 완화, 주차장설치기준 완화, 사업지원기관의 지정운영 • 역세권 2030청년주택의 건설, 공급에 대한 규정, 민간임대주택 및 공공임대주택의 임차인 자격 등 • 적용 특례사항, 통합심의위원회의 설치, 구성·운영, 	2016.7.14	주택건축국 임대주택과
서울특별시 청년주거 기본 조례	<ul style="list-style-type: none"> • 청년주거기본계획 수립 및 시행(10년 단위) • 청년주거기준 설정 • 청년주거사업(전월세보증금 융자지원, 임대료 보조, 주거정보제공, 창업지원주택 등) • 청년주거 실태조사 	2018.3.22	주택건축국 주택정책과
서울특별시 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례	<ul style="list-style-type: none"> • 청년공간의 사용 • 위탁운영 등 	2018.3.22	서울혁신기획관 청년정책담당관
서울특별시 청년 창업 지원 조례	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 창업 지원계획 수립 • 청년 창업 지원사업 • 청년 창업 지원센터 설치 등 	2018.10.4	경제기획관 디지털창업과

■ 서울시에 있는 청년 관련 조례 7개 중 특히 주목할 것은 2015년 1월에 제정된 「서울특별시 청년기본조례」임. 서울시 청년기본조례는 한국사회에서 처음으로 ‘청년정책’이라는 용어를 제도(법)로 정의했음.

- 「서울특별시 청년기본조례」3조에 용어의 정의에 따르면 “‘청년정책’이란 청년의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서의 참여 확대, 권익 증진, 청년발전을 목적으로 하는 정책을 말한다.”라고 명시했으며, 이 정의는 이후 확산되는 청년정책의 근간이 됨.

■ 서울시 청년기본조례 도입 이후 전국에 청년기본조례 제정이 빠르게 확산됐음

- 2015년 단 3개 지역에 그쳤던 청년기본조례는 2016년 24개 지역, 2017년 64개 지역, 2018년 113개 지역으로 크게 확대되었음.
- 전국 240개 지자체 중 17개 광역수도 청년기본조례 제정률은 100%이며, 223개 기초단체 청년기본 조례 제정률은 43.09%임
- 이는 지자체마다의 주객관적 여건이 크게 다름에도 불구하고 서울시의 사례를 근거로 청년정책을 추진하기 위한 제도적 기반 마련이 가속화된 것이라고 볼 수 있음.

[표 13] 지방정부 청년기본조례 제정 현황

구분	청년기본조례 제정 원료	지방정부 수
광역단체	서울특별시, 경기도, 인천광역시, 대전광역시, 충청북도, 충청남도, 세종특별자치시, 광주광역시, 전라북도, 전라남도, 대구광역시, 경상북도, 경상남도, 부산광역시, 울산광역시, 강원도, 제주특별자치도	17개 (100%)
기초단체	자치구 서울 강동구, 서울 강북구, 서울 강서구, 서울 관악구, 서울 구로구, 서울 금천구, 서울 도봉구, 서울 동대문구, 서울 마포구, 서울 서대문구, 서울 성동구, 서울 성북구, 서울 양천구, 서울 은평구, 서울시 중랑구, 인천 서구, 인천 미추홀구, 대전 서구, 대전 유성구, 광주 남구, 광주 동구, 광주 서구, 부산 동구, 부산 부산진구, 부산 중구, 부산 서구, 부산 영도구, 울산 동구	28개 (40.57%)
	자치시 경기 고양시, 경기 과천시, 경기 광명시, 경기 구리시, 경기 남양주시, 경기 동두천시, 경기 성남시, 경기 수원시, 경기 시흥시, 경기 안산시, 경기 안성시, 경기 안양시, 경기 양주시, 경기 오산시, 경기 의정부시, 경기 하남시, 충북 제천시, 충북 청주시, 충북 충주시, 충남 계룡시, 충남 서산시, 충남 아산시, 충남 천안시, 전북 익산시, 전북 전주시, 전남 광양시, 전남 나주시, 전남 목포시, 전남 순천시, 전남 여주시, 경북 포항시, 경북 상주시, 경남 밀양시, 경남 창원시, 경남 통영시, 강원 춘천시	36개 (48%)
	자치군 충북 괴산군, 충북 단양군, 충북 옥천군, 충남 금산군, 충남 논산시, 충남 당진시, 충남 보령시, 충남 부여군, 충남 서천군, 충남 태안군, 충남 홍성군, 전북 완주군, 전북 진안군, 전북 고흥군, 전남 곡성군, 전남 구례군, 전남 담양군, 경북 경산시, 경북 구미시, 경북 안동시, 전남 무안군, 전남 보성군, 전남 영광군, 전남 장성군, 전남 장흥군, 전남 진도군, 전남 함평군, 전남 해남군, 전남 화순군, 경북 의성군, 강원 정선군	32개 (39.02%)
합계		113개 (47.03%)

※ 출처: 자치법규정보시스템(<http://elis.go.kr>). 2018.11.28. 검색

[표 14] 서울시 자치구 청년기본조례 재정 현황

순번	자치구	법령명	법령종류	제정일	소관부서
1	강남구	강남구 청년 일자리 창출에 관한 조례	조례	2015. 12. 24.	일자리정책과 일자리정책팀
2	강남구	강남구 청년창업지원센터 설치 및 운영 조례	조례	2011.9.23.	일자리정책과 기업지원팀
3	강동구	강동구 청년 기본 조례	조례	2016. 5. 4.	사회적경제과
4	강동구	강동구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2016. 5. 4.	일자리경제과
5	강북구	강북구 청년 기본 조례	조례	2018. 3. 23.	청소년과
6	강서구	강서구 청년지원 기본 조례	조례	2017. 6. 7.	일자리경제과
7	관악구	관악구 청년 지원 기본 조례	조례	2016.12.29.	청년정책팀
8	광진구	광진구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2015. 10. 30.	일자리창출팀
9	구로구	구로구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2017. 11. 16.	일자리지원과
10	구로구	구로구 청년 지원 기본 조례	조례	2017. 11. 16.	일자리지원과
11	금천구	금천구 청년 기본 조례	조례	2017. 3. 13.	지역혁신과
12	금천구	금천구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2017. 5. 15.	경제일자리과
13	도봉구	도봉구 청년 기본 조례	조례	2016. 12. 29.	일자리경제과
14	동대문구	동대문구 청년 기본 조례	조례	2017. 9. 21.	일자리창출과
15	동대문구	동대문구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2015. 9. 17.	일자리창출과
16	동작구	동작구 청년일자리 촉진에 관한 조례	조례	2015. 11. 12.	일자리경제담당관
17	마포구	마포구 청년 기본 조례	조례	2018. 5. 3.	복지행정과
18	마포구	마포구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2015. 11. 19.	일자리경제과
19	서대문구	서대문구 청년 기본 조례	조례	2016. 4. 29.	일자리경제과
20	서초구	서초구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2015. 12. 29.	일자리경제과
21	서초구	서초구 청년 중소기업 취업지원에 관한 조례	조례	2013. 9.12.	일자리과
22	성동구	성동구 청년 기본 조례	조례	2017. 11. 23.	노인청소년과
23	성동구	성동구 청년 소셜벤처기업 육성 및 생태계 조성 지원에 관한 조례	조례	2017. 9. 21.	기획예산과
24	성북구	성북구 청년지원 기본 조례	조례	2016. 4. 14.	일자리경제과
25	송파구	송파구 청년일자리 창출 촉진 조례	조례	2018. 5. 17.	일자리정책과
26	양천구	양천구 청년 기본 조례	조례	2018. 10. 1.	일자리경제과(청년정책팀)
27	양천구	양천구 청년인턴제 운영 조례	조례	2012.4.5.	일자리경제과
28	영등포구	영등포구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2017.7.13.	일자리정책과
29	은평구	은평구 청년 기본 조례	조례	2016. 10. 20.	사회적경제과 청년지원팀
30	종로구	종로구 청년 일자리 창출 및 고용 촉진 조례	조례	2017. 12. 29.	일자리정책팀
31	중구	중구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례	조례	2015. 10. 7.	취업지원과
33	중랑구	중랑구 청년 기본 조례	조례	2018. 9. 20.	일자리경제과

※ 출처: 자치법규정보시스템(<http://elis.go.kr>). 2018.11.28. 검색

■ 서울시 내 자치구로 범위를 좁혀보면 25개 자치구 중 청년층에 대한 전반적인 지원을 포괄하는 청년 기본 조례를 제정하여 운영 중인 곳은 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 양천구, 은평구, 중랑구 총 15개로 60%에 해당됨. 다른 자치구들은 대부분 청년일자리 및 창업지원을 위한 조례를 제정하여 운영되고 있음.

■ 서울시 청년기본조례 도입 이후 지자체로 확산되고 있는 청년기본조례는 이미 제정된 청년일자리조례의 상위조례로 됨. 이는 일자리 정책의 하위범주에 놓여 있던 청년(일자리)정책을 청년의 주거, 주채, 교육, 문화, 사회참여의 영역까지 청년정책 범위를 청년의 삶 전반으로 확대하고 세부 과제를 통합적으로 재구성 한 것임

- 서울시 자치구 단위에서 제정된 청년기본조례도 이 방향과 대동소이함.

[표 15] 서울시 15개 자치구 청년기본조례 세부 과제 비교

구분	정책분야	서울	강동	강북	강서	관악	구로	금천	도봉	동대문	마포	서대문	성동	성북	양천	은평	중랑	
공 통	가. 청년의 사회 참여 기회 확대	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	· (분야) 정치	●	●			●		●					●				●	
	· (분야) 경제	●	●		●	●	●	●				●	●	●	●	●	●	
	· (분야) 사회	●	●		●	●	●	●				●	●	●	●	●	●	
	· (분야) 문화	●	●		●	●	●	●				●	●	●	●	●	●	
	· (분야) 교육				●	●	●	●										
	· (분야) 체육																●	
	· (분야) 복지							●										
	나. 청년의 능력 등의 개발	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	다. 청년의 고용확대 및 일자리 질 향상	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	라. 청년의 주거 안정 및 주거 수준 향상	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	마. 청년의 부채 경감(합리적인 금융생활)	●	●		●	●	●	●				●	●	●	●	●	●	●
	바. 청년의 생활안정	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●	●			●
	사. 청년 문화의 활성화	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
아. 청년의 권리보호(권익향상)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
자. 그 밖에 필요하다고 인정 되는 정책 분야	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
특 이	차. 청년시설 설치 및 운영					●	●							●				
	기타 청년의 체육활동 강화				●		●						●				●	

※ 출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>). 2018.12.06. 기준

[표 16] 서울시 15개 자치구 청년기본조례 목적 비교

구분	목적	서울	강동	강북	강서	관악	구로	금천	도봉	동대문	마포	서대문	성동	성북	양천	은평	종로
공동	사회참여	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	자립기반형성	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	권익증진과 발전	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
특이	행복						●										
	지역사회 발전						●									●	
	지속가능 발전												●				
	삶의 질 향상												●				

※ 출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>). 2018.11.29. 기준

[표 17] 서울시 내 자치구 청년기본조례 현황

광역	기초	심의기구	참여기구 (명)	(중간)지원조직	조례명시	
					심의기구	참여기구
서울		청년정책위원회(20)	청년정책네트워크(300+)	청년허브 청년활동지원센터 무중력시대 (금천, 도봉, 서대문, 양천, 성북, 대방) 청년교류공간	○	X
	강동구	청년정책위원회(20)	청년정책 제안 및 모니터단	청년마루	○	○
	강북구	청년정책위원회(20)	청년네트워크(20)		○	○
	강서구	청년정책위원회(20)	-		○	X
	관악구	청년정책위원회(39)	-		○	X
	구로구	-	청년네트워크(20)		X	○
	금천구	청년정책위원회(20)	-	청춘벨딩	○	X
	도봉구	청년정책위원회(20)	청년정책네트워크		○	○
	동대문구	청년정책위원회(20)	청년정책네트워크		○	○
	마포구	-	청년네트워크(20)		X	○
	서대문구	청년정책위원회(20)	-		○	X
	성동구	청년정책위원회(20)	-	성동구청년지원센터	○	X
	성북구	청년지원협의체(25)	청년정책 제안 및 모니터단		○	X
	양천구	청년정책위원회(15)	청년네트워크(40)		○	X
	은평구	청년정책위원회(20)	청년네트워크(40)		○	○
종로구	청년정책위원회(20)	청년네트워크(30)		○	○	

※ 출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>). 2018.11.29. 기준

■ 서울시 청년기본조례 도입 이후 청년정책의 주요 변화 지점으로 정책 형성과정에 청년 당사자를 우선적으로 참여시키는 거버넌스(협치)의 전면화가 특징임.

- 서울시 내 청년기본조례가 제정된 15개 자치구중 10개가 청년 당사자 참여기구를 운영하고 있음. 일부 지역은 심의·자문기구 형태인 청년정책위원회 없이 참여기구만 명시하는 곳도 있지만, 자치구 청년정책을 수립함에 있어 청년 당사자 참여를 우선에 배치해 운영하는 것은 일반적인 특징이 되었음
- 그러나 서울시 각 자치구의 청년기본조례, 거버넌스 운영 등의 제도적 일치성에 비해 행정조직, 지원기관 설치 현황은 매우 간극이 큼. “이는 서울시 광역 청년정책 거버넌스 모델이 민간 역량과 행정의 의지가 결합하여 1년 이상의 조정, 숙의 과정을 거쳐서 탄생한 결과물인데 비해, 타 지자체의 청년정책 도입 과정에선 이러한 원리와 경험의 성숙과정도 동반되지 않았기 때문에 평가되고 있음.” (신윤정, 2018, 지자체 청년정책 현황 및 제언)

(2) 청년정책 전담조직 및 인력 구성 현황

■ 서울시는 2014년 12월 30일 「서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙」개정을 통해 청년정책을 총괄하는 전담조직(과)을 서울혁신기획관 밑에 설치했음. 이는 2015년 1월 2일에 제정, 시행된 「서울특별시 청년 기본조례」와 마찬가지로 전국 최초의 청년정책 총괄 부서(과)를 신설한 사례임.

- 서울혁신기획관은 서울시장 직할조직으로 존재하며 하위 기구로 5개의 과를 두고 있음. 사회혁신담당관, 민관협력담당관, 지역공동체담당관, 청년정책담당관, 갈등조정담당관, 인권담당관으로 구성되어 있는 5개의 과는 박원순 서울시정이 특히 역점을 두어 추진하는 정책영역을 확인시켜주고 있으며, 청년정책은 혁신기획관실의 한 영역으로 편제되어 있음.
- 2018년 11월 현재, 서울혁신기획관 산하 청년정책담당관은 청년정책팀, 청년활동지원팀, 청년공간운영팀, 청년공간조성팀, 4팀 체제로 구성되어 있으며 총 20명이 근무하고 있음. 박원순 시정의 청년정책은 정책총괄기능, 활동지원기능, 공간 조성 및 운영 지원기능을 중심으로 구성되어 있음을 알 수 있음.
- 한편, 서울시는 2018년 9월 11일 청년자치정부 출범 기자설명회를 통해 2019년, 기존 청년정책담당관을 재편하여 시장 직속 행정집행조직 청년청을 신설한다고 밝혔음. 기존 4팀에서 7개 팀으로 규모를 확대하여 청년이 현실과 미래의제를 해결할 역량과 네트워크를 선제적으로 경험하고 축적하는 청년자치기반 조성을 위한 전담조직으로 확대 개편하겠다고 밝혔음.

■ 자치구별 청년정책 전담조직을 살펴보면, 대체로 청년기본조례가 제정된 15개 자치구별로 청년지원팀 1개를 두고 정책을 추진하는 것이 일반적임. 부서장을 제외하면 자치구별 1개의 팀에 3~4명의 전담 인력이 청년정책을 추진하고 있음.

- 청년정책 전담 조직이 속한 상위 부서는 일자리과 7개(성북, 구로, 강서, 도봉, 양천, 동대문, 중랑), 사회적경제과 3개(서대문, 강동, 은평), 아동·청소년과 2개(강북, 성동), 청년정책과 1개(관악), 복지행정과 1개(마포), 지역혁신과 1개(금천) 순으로 분포됨. 이는 일자리창출의 관점, 교육의 관점, 복지의 관점, 혁신과 자치의 관점 등 자치구에서 청년정책을 어떤 관점으로 접근하고 있는지 확인할 수 있음.
- 한편 자치구별 전담조직에서 주목해볼 지역은 관악구임. 관악구의 경우 2018년 11월, 자치구에서 유일하게 미래성장추진단 밑에 청년정책을 전담하는 청년정책과를 신설하고 청년정책과에 3개의 팀(청년정책팀, 청년지원팀, 청년일자리팀)편제했음. 이는 청년 인구가 가장 많은 관악구에 미래 핵심자원을 양성하기 위한 청년정책을 역점적으로 추진하겠다는 의지를 확인시켜 주고 있음.
- 자치구별 인력은 관악구(13명)를 제외하면 대동소이함. 대체로 1개의 팀을 전담인력을 3~4명 배치하고 있음. 이는 청년정책을 추진하기 위한 최소 인력에 해당된다고 보이며, 2013년 서울시에서 청년정책을 추진할 때 일자리정책과 아래 청년일자리팀으로 시작했던 체계와 유사하게 청년정책을 시작하고 있다고 보여짐.
- 자치구별 전담조직의 주요 업무는 크게 3가지로 압축할 수 있음. ▲청년일자리 및 창업 사업 ▲청년(활동) 지원 사업 ▲청년네트워크 사업임. 여기에서 주목할 부분은 대부분의 지역에서 일자리, 청년지원 정책 외에 청년네트워크 등 청년 당사자가 참여할 수 있는 사업을 배치하고 있는 지점임. 이는 자치구 청년정책의 추진에 있어서 자치구 청년정책을 추진 및 수립함에 있어 청년 당사자 참여를 우선에 배치해 먼저 운영하는 것이 보편화됐다는 것을 의미함.

[표 18] 서울시내 자치구 행정부내 청년전담조직 설치 현황

지역	행정조직 (국 / 과)	실행부서/(명)	합계(명수)	주요업무
서구	서울혁신기획관 / 청년정책담당관	청년정책담당관(1)	20	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 청년정책기본계획 수립 • 청년수당, 학자금이자대출지원, 신용회복사업, 뉴딜일자리 지원 등 • 청년투자프로젝트, 청년인생설계학교, • 무중력시대 등 청년활력공간 조성 및 운영 • 청년지원기관 관리 감독 • 서울장책네트워크 등 민간협력
		청년정책팀(8)		
		활동지원팀(4)		
		공간운영팀(4)		
		공간조성팀(3)		
강남구	지속가능국 / 사회적경제과	사회적경제과장(1)	6	<ul style="list-style-type: none"> • 청년창업지원센터 운영, 관리 • 청년임대주택 관리 • 청년정책위원회/청년네트워크
		청년정책팀(5)		
강동구	생활복지국 / 청소년과	청소년과장(1)	3	<ul style="list-style-type: none"> • 청년정책 기본계획 추진 • 청년활동지원 공모사업 추진 • 청년네트워크 운영
		청년지원T/F팀(2)		
강서구	기획재정국 / 일자리정책과	일자리정책과장(1)	4	<ul style="list-style-type: none"> • 청년정책 기본계획 추진 • 청년활동지원 공모사업 추진 • 청년네트워크 운영
		청년지원팀(3)		
관악구	미래성장추진단 / 청년정책과	청년정책과장(1)	13	<ul style="list-style-type: none"> • 청년정책 계획 수립 및 사업 발굴 • 청년 일자리 지원 • 청년청, 청년 활력공간 조성 • 청년 네트워크 구성 운영
		청년정책팀(6)		
		청년지원팀(3)		
		청년일자리팀(3)		
구로구	기획경제국 / 일자리지원과	일자리지원과장(1)	4	<ul style="list-style-type: none"> • 청년일자리지원 기본계획 수립 • 중소기업 청년인턴지원사업, • 청년뉴딜일자리사업, 대학생아르바이트 추진
		청년지원팀(3)		
금천구	기획경제국 / 지역혁신과	지역혁신과장(1)	4	<ul style="list-style-type: none"> • 청년정책 기본계획 수립 • 청년 소모임 지원, 청춘벨딩 위탁 운영 • 청년뉴딜일자리사업 운영 • 청년정책위원회 구성 및 운영
		청년동행팀(3)		
나문래	기획재정국 / 일자리경제과	일자리경제과장(1)	5	<ul style="list-style-type: none"> • 사회초년생 청년주택, 무중력시대 • 청년정책위원회 구성 및 운영, 청년정책네트워크 구성 및 운영 • 서울시 일자리카페 운영, 청년 취업 스터디 지원사업
		청년지원팀(4)		
방화	기획재정국 / 일자리창출과	일자리창출과장(1)	7	<ul style="list-style-type: none"> • 청년취업아카데미 운영 • 청년 일자리 정책사업 지원 • 일자리센터 취업상담
		청년일자리지원팀(6)		

지역	행정조직 (국 / 과)	실행부서/(명)	합계(명수)	주요업무
마포구	복지교육국 / 복지행정과	복지행정과장(1)	3	<ul style="list-style-type: none"> 청년활동지원 사업 추진 지역주도형 청년일자리사업 추진
		복지기획팀(2)		
서대문구	도시재생추진단 / 사회적경제과	사회적경제과장(1)	5	<ul style="list-style-type: none"> 청년정책위원회 구성 및 운영, 캠퍼스타운 운영, 청년 주거지원 사업 신촌박스퀘어 청년점포 모집 및 운영, 청년활동가 운영, 청년도전프로젝트 및 드림캠프 운영 무중력지대운영지원, 박스퀘어 운영 청년정책네트워크 운영,
		청년지원팀(4)		
성동구	주민생활국 / 아동청년과	아동청년과장(1)	4	<ul style="list-style-type: none"> 청년정책위원회 운영, 청년지원센터 운영 청년지원사업
		청년청소년팀(3)		
성북구	기획경제국 / 일자리경제과	일자리경제과장(1)	4	<ul style="list-style-type: none"> 청년지원조례 청년일자리 지원 전반
		청년지원팀(3)		
양천구	기획재정국 / 일자리경제과	일자리경제과장(1)	5	<ul style="list-style-type: none"> 청년정책기본 계획 및 중장기계획 수립 청년 일자리 업무 청년 기본 조례 제·개정
		청년정책팀(4)		
이천구	재정경제국 / 사회적경제과	사회적경제과장(1)	5	<ul style="list-style-type: none"> 청년지원종합계획 수립 서울시 창업카페 조성사업 청년네트워크 구성, 운영
		청년지원팀(4)		
성북구	기획재정국 / 일자리창출과	일자리창출과(1)	4	<ul style="list-style-type: none"> 청년지원정책 종합계획 수립 뉴딜일자리, 일자리카페, 청년취업특강 청년정책위원회 및 청년네트워크 운영
		청년지원팀(3)		

※ 출처: 각 자치구별 홈페이지(2018. 12. 5 기준)

(3) 정책목표와 사업범주를 통해 서울시 청년정책의 혁신방향 설명

■ 위에서 밝혔던 것처럼, 「서울특별시 청년기본조례」도입을 통해 우리 사회에 ‘청년정책’을 새롭게 정의하며 제도적 근거를 만들고 이후 ‘2020 서울형 청년보장’을 통해 실제 있는 정책을 만들었던 서울시의 사례는 지자체 단위로 급속도로 확장되면서 새로운 청년정책의 표준이 되고 있음.

■ 서울시 청년정책 도입 및 추진 과정 일련의 흐름은 기존의 일자리 창출 중심의 청년정책의 관성(일시적 위기, 미취업 청년, 일자리 지원)을 혁신하고자 한 것이 가장 큰 특징임.

■ [표 19] 2013,2015,2016 서울시 청년정책 목표 및 사업 범주를 살펴보면, 2013년부터 현재까지 추진되고 있는 청년정책의 정책목표와 사업범주를 참고하여 서울시 청년정책의 주요 변화지점을 확인할 수 있음.

- 2013년 초기 청년정책의 ‘청년, 일을 통한 꿈의 실현’이라는 목표 아래 ▲직접일자리 ▲직업훈련 ▲고용서비스 ▲고용장려금 ▲창업지원 등 취창업 위주의 사업 범주에 국한되어 있었음.

■ 이후, 2016년 서울시 청년정책은 서울시 청년기본조례 도입을 통해 일자리 정책 하위 범주 대상이었던 미취업 청년을 일반 청년으로 정의하며, 정책 추진을 위한 법적 근거를 만들었음. 그리고 ‘2020 서울형 청년보장’ 발표를 통해 ‘서울형 청년보장, 안정적 생활기반 구축’의 목표로 실제 있는 정책을 추진하기 시작했음.

- 이는 누구나 겪게 되는 ‘이행기 청년’의 불평등 문제가 심화됨에 따라 사회진입과정에 있는 ‘이행기 청년’의 구체적 현실을 고려하여 기존 일자리 정책의 협소한 청년정책의 범주를 설자리, 일자리, 살자리, 놀자리라고 하는 4대 영역별 범주를 확대 구분함으로써 ‘종합적인 청년 사회정책’으로서의 위상을 재정립 했다고 볼 수 있음

- 또한 ‘정책은 분야로 분리되지만, 청년의 삶은 분야로 분리되지 않는다’(2014.11, 청년기본조례 제정 공청회, 김민수)는 기초 아래 청년의 존재 상태를 고려하여 기존의 일자리 위주의 정책을 청년의 삶을 반영한 종합정책(일자리, 설자리, 살자리, 놀자리) 패키지로 재구성하여 규모화한 최초의 사례로 평가할 수 있음.

[표 19] 2013,2015,2016 서울시 청년정책 목표 및 사업 범주

	2013	2015	2016
정책목표	청년, 일을 통한 꿈의 실현	청년 누구나, 미래를 꿈꿀 수 있는 생태계 구축	서울형 청년보장, 안정적 생활기반 구축
사업 범주	<ul style="list-style-type: none"> 직접일자리 직업훈련 고용서비스 고용장려금 창업지원 	<ul style="list-style-type: none"> 청년의 현실에 맞는 정책기반 확대 능동적인 인재양성 및 역량 강화 일 경험 및 일자리 진입 지원 청년 상호 협력을 통한 자립기반 확대 	<ul style="list-style-type: none"> (설자리) 청년의 사회참여 기회 확대 및 역량강화 (일자리)일자리 진입 지원 및 안전망 구축 (살자리) 청년주거 및 생활안정 지원 (놀자리)청년활동 생태계 조성 및 정책기반 확대

※ 출처: 2013~2016 서울시 청년(일자리)정책 추진계획 재구성

■ 서울시 청년정책이 기존의 일자리 창출 중심의 청년정책의 관성에서 벗어나 혁신을 추동할 수 있었던 것은 ▲서울청년정책네트워크를 통한 청년당사자의 지속적 참여와 ▲‘무엇을 할지는 당사자가 정한다’는 서울시 행정조직의 신뢰기반 청년정책 원칙이 있었기에 가능했다고 볼 수 있음

- 민선 6기 서울시는 협치를 시정 운영의 핵심 방향으로 제시하고 시민의 참여를 대폭 강화했음. 서울시 청년정책도 시정운영의 기조에 따라 청년당사자들의 시정참여 플랫폼인 서울청년정책네트워크를 지원했으며 ‘서울청년의회’등 청년거버넌스의 상징을 만드는 등 당사자의 목소리에 귀 기울였음.
- 서울시 집행부 역시 기존의 관성에서 벗어나 청년 현실에 맞게 기존 제도를 전환하려는 시도를 모색했음. 청년의 현실과 제도 사이의 격차에 대해 기존사회는 ‘기존 제도에 청년이 맞추라(예: 취업 등을 위해 눈높이를 낮추라’고 했으나 더 이상 가능하지 않고 올바른 문제해결 해법이 아니라는 것을 인정하고 ‘무엇이 필요한지는 당사자가 가장 잘 안다’ ‘무엇을 할지는 당사자가 정한다’는 원칙으로 청년정책의 접근 방법을 혁신했음.

■ 한편, ‘2020 서울형 청년보장’ 발표 이후, 서울시는 기본계획에 따라 연간 시행계획인 2017 청년지원정책을 발표해왔음. 2017년 청년지원정책은 「2020 서울형 청년보장」 4대 분야(설자리·일자리·살자리·놀자리)의 기본 틀은 유지하되, 청년들에게 가장 절실한 ▲시간 ▲공간 ▲기회를 보장해주는 방향으로 집중점을 잡고, 청년안전망을 보다 촘촘히 하고자 한 것이 특징임.

- 2018년 현재 추진되고 있는 서울시 청년정책은 2017년 정책에서 큰 변화 없이 진행되고 있음. 4개 분야(일자리, 설자리, 살자리, 놀자리) 21개 사업의 정책이 추진되고 있으며, 전년도 청년의회에서 제안된 갭이어 정책과 청년기업 참여기반 마련을 위한 비예산 사업이 추가된 것이 전년도 정책과 차이임

■ 2018년 현재 서울시 청년정책 대표적인 사업으로 설자리 분야의 ▲청년활동지원사업(청년수당), ▲희망두배청년통장, ▲청년예술인 지원, 일자리 분야의 ▲청년뉴딜일자리, 살자리 분야의 ▲역세권 2030청년주택 ▲1인가구 주택공급, 놀자리 분야의 ▲청년활력공간 조성 운영(무중력시대) ▲청년정책네트워크 운영 등이 추진되고 있음

(4) 서울시 혁신방향과 예산편성 상의 간극, 혁신방향과 수혜자 규모 상의 간극

■ 지난 5년 간 「서울특별시 청년기본조례」 제정, 서울시 청년정책 5개년 기본계획 '2020 서울형 청년보장' 발표, 청년예산 대폭 증가 등 청년당사자의 참여와 행정집행부가 노력해온 덕분에 청년정책은 혁신되고 확장되었음. 이제 청년정책은 단순한 일자리 정책 하위범주를 넘어섰으며 과거에 비해, 제도적 기반, 행재정적 기반 등 안정적인 토대를 갖게 되었음.

■ 청년문제는 실업문제이고, 청년문제 해결은 일자리창출이라는 간단한 등식만으로는 다차원적인 청년문제가 해결되지 않는다는 인식이 확산됐으며, 청년을 사회정책 범주의 대상으로 두고 다양한 시도도 모색되고 있음. 특히 기회의 공정을 위한 정부와 사회의 책임과 노력이 필요하다는 것에 대한 사회적 인식은 크게 개선되었음. 청년정책은 청년에게 맡겨보자는 자율성의 여지도 점차적으로 수용되고 있음.

■ 하지만 이러한 긍정적 변화에도 불구하고 여전히 변화에 대한 청년층의 체감도는 크게 낮음. 이는 청년정책의 적용범위가 청년 대다수에게 보편적으로 적용되는 정책이라기보다는 청년의 일부를 대상으로 한 실험적 정책에 그치고 있기 때문

■ 서울시 청년정책 현황을 살펴보면 이러한 상황을 확인할 수 있음. 서울형 청년보장 도입 과정에 새롭게 추진된 직접지원 청년정책은 그 규모가 서울 청년인구 300만에 턱없이 모자람을 확인할 수 있음.

[표 20] 서울시 주요 직접지원 청년정책 2015~2018 수혜인원 현황

(단위: 명)

사업명	2015년	2016년	2017년	2018년	합계
청년활동지원 (청년수당)		3,000	5,000	7,000	15,000
희망두배 청년통장	1,000	1,000	1,000	2,000	5,000
청년뉴딜일자리	484	1,500	5,500	4,655	12,618
학자금 대출 이자 지원	10,000	10,000	17,000	18,000	61,915
청년예술인 지원	32	36	1,050	1,000	2,152
합계	11,516	15,536	29,550	32,655	96,685

※ 출처: 2018년 서울시 청년지원계획, 재구성

[표 21] 2016~2017년 서울시 청년정책 공급 실적

사업명	2016년	2017년	합계
○ 세어형 기숙사 모델 및 공급	43		43
○ 고시원, 여관, 모텔, 리모델링 및 공급		178	178
○ 토지임대부 사회주택 공급	114	80	194
○ 대학생 희망하우징	29	248	267
○ 빈집 살리기 프로젝트	152	14	166
○ 자치구 청년 맞춤형 주택공급	122	154	276
합계	460	674	1124

※ 출처: 16-17년 서울시 청년주택 공급 실적 (서울시)

■ 이러한 청년정책 수혜자 규모 상의 한계는 일자리, 수당, 주거, 부채경감, 건강 등 정책분야 전반에서 나타나고 있는 특징임.

- 이러한 이유는 여전히 기성세대의 관점이 어려운 청년이 아닌 청년 다수를 보편적으로 지원하는 것을 쉽게 합의하지 못하는 사회적 상황도 원인이지만, 서울시의 예산 규모상 청년 정책 예산의 전폭적인 확대가 쉽지 않았던 객관적 상황이 존재함.

■ 특히 일자리와 주거, 부채 등 굵직한 청년정책은 예산 규모가 큰 과제들이어서 보편적 정책을 펴기에는 한계가 큼. 향후 청년정책의 보편성 확보와 체감도를 높이기 위해 수요와 효과가 분명한 청년정책을 청년 다수에게 적용해 정책변화를 만들 수 있도록 하는 새로운 제도와 전략을 제고해야 함.

3. 서울시 청년정책 예산편성-집행과정과 주요정책 입안 사례

1) 서울시 청년정책 예산편성-집행과정 개요

■ 기존 청년연구에서 서울청년정책의 특징은 크게 3가지로 분류함. 첫째로, 2015년 서울특별시 청년기본조례가 신설되면서, 청년정책이 미취업청년에게 일자리를 제공하는 일자리정책에서 청년의 삶의 기반과 활력을 제공하는 사회정책으로 전환된 것을 꼽을 수 있음(김병권 외, 2017). 둘째로, 서복경 외 연구(2017)에서는 서울시 청년정책 전반에서 기존 정책 제도화 과정에서 찾아보기 어려운 협력적 거버넌스가 전면에 등장한 것을 주목했음. 셋째로, 김민수 외 연구는(2018) 청년정책이 뉴딜일자리, 청년수당, 희망두배 청년통장과 같이 지원자에게 직접 지원을 하는 정책이 형성되면서 수용자 중심의 사업관리가 이루어진다고 보았음.

■ 이런 정책적 특징이 예산편성과 집행과정에서도 반영되었는지를 살펴보는 것이 이 챕터의 목적임. 각 특징별로 구체적인 청년정책사업을 접목시켜 실증사례를 살펴보고 시사점을 도출하려 함.

- 기존 청년연구에서 지적되어온 이행기 과정에서의 청년들이 겪는 불안과 시민권의 상실을 극복하기 위한 “사회정책”으로 예산편성의 기초가 변화되어 왔는지를 구체적인 사업의 다년도 예산편성과 집행과정을 통해 분석할 것임. 이를테면, 2015년 청년기본조례의 제정이후 청년정책영역에서 가장 크게 예산이 증가한 사업은 무엇인가, 예산은 편성되지만 집행이 잘 되지 않는 정책은 무엇인가 등을 살펴봄으로써 자립기반 마련이라는 서울청년기본조례의 제정취지가 예산편성에서 드러나는지를 살펴볼 예정. 또한 청년정책의 포트폴리오가 이행기 청년의 다변화된 욕구를 반영하고 있는지에 대해서 고찰하려 함.

- 민간청년주체·시·시의회의 협력적 거버넌스가 전면에 등장한 것이 청년정책의 제도화 과정에서 또 다른 특징임. 일반적인 예산편성 및 집행과정과 비교해서 협력적 거버넌스라는 틀에서 나타나는 차별점이 도드라지는 청년정책의 예산편성 및 집행과정에 대해 논의할 것. 희망두배 청년통장은 민간청년주체가 직접 제안해서 정책화되었다는 측면에서 논의에 적합한 사례가 될 것임.

- 서울시 청년정책은 공공부문이 가지고 있는 직접지원정책에 대한 선입견을 줄이고 효과성을 높이는데 집중하였음(김민수 외, 2018). 이 부분을 서울시 청년정책의 혁신성이라고 살펴보았기에 앞 장의 내용을 통해 같음함.

■ 일반적으로 예산편성은 “다음 회계연도에 지방정부가 하고자 하는 시책이나 사업계획을 재정적인 용어와 금액으로 표시하여 세입세출 예산안을 작성하는 것”으로 정의함. 이때에 “사전 절차를 이행하고 예산요구, 조정, 예산확정에 이르는 모든 과정을 포함”함. 예산집행은 의회에서 의결·확정된 세입과 세출예산을 실행해 나가는 것을 의미.

- 예산이 편성되는 것 자체가 지방정부에서 이 사회문제를 해결하기 위한 문제해결 꾸러미를 지니고 있음을 뜻하지만, 예산이 편성되어도 집행되지 않을 경우도 있기에 이 과정을 살펴보는 것은 의미가 있음.
- 신규 사업의 예산편성은 전해년도에 진행되지 않았던 사업에 대한 신규예산이 편성되어 후년에 집행될 것을 뜻함. 새로운 사회문제가 발생했을 경우 기존의 사업의 영역에서 효과적으로 문제해결이 어려울 수 있기에 신규예산이 편성될 필요성이 존재함.

■ 청년정책이 일자리정책에서 사회정책으로 변화한 기반에는 서울시 청년기본조례 제정이 있었음을 밝히바 있음. 2015년 청년기본조례가 제정되고, 시에 청년정책과가 설치되면서 서울시 차원에 종합적인 청년정책체계가 수립되기 시작했음. 청년정책과가 매년 발표하는 청년정책지원계획을 토대로 2015년 559억(국비제외)에서 2018년 2220억 원으로 4배가량 증가한 청년예산이 어느 부분에서 순증하고 감소했는지는 앞장에서 이미 살펴봄.

■ 기존에 잘 진행되는 사업을 청년정책 바구니에 묶어서 청년정책사업의 예산집행의 효율성을 증대시킬 수 있음. 하지만 미취업자의 고용에 초점을 맞춘 과거의 정책기반을 생각하면 신규 사업의 개수와 범위 그리고 청년정책 중에 예산비율 등을 살펴보는 것은 청년정책이 사회정책으로 변화되는 과정을 살펴볼 수 있는 하나의 이정표가 될 것임.

- 신규 사업이 어떤 영역에서 집중적으로 편성되는지와 더불어 청년정책 영역에서 제외되는 정책은 어떤 것인지에 따라 청년정책의 방향성에 대한 간접적인 확인이 가능함.

■ 서울시 주요정책의 예산편성 집행현황을 살펴보면, 예산이 편성되고 집행하는 과정에서 살자리부문을 제외한 나머지 영역에서 집행률이 크게 밀도는 경우는 없음. 예산이 가장 크게 증액 편성된 부분은 뉴딜일자리 사업이고, 다음으로는 살자리 부문임.

■ 2015년 말 청년보장정책이 발표되고 그 계획이 2016년에 반영되면서 전반적인 서울 청년정책의 방향이 대학생보다는 대학을 졸업하거나 진학하지 않은 이행을 청년에 집중하고 있다는 가설을 세울 수 있음.

- 살자리 부분에서 살펴보면 저소득 대학생에게 장학금을 주는 사업이 중단되거나 청년정책 영역에서 제외되고 신규로 이행기 청년에게 시간을 보장해주는 청년활동지원(청년수당)사업과 근로빈곤층을 위한 희망두배 청년통장 사업이 새롭게 신설되었기 때문임.

- 일자리 부분에서는 뉴딜일자리 부분이 대폭 확대되었는데, 나중에 추가로 살펴보겠지만, 단순히 어려운 시기를 뉴딜일 자리를 통해 보낸다는 개념이 아니라, 실제로 직무역량을 쌓고 일경험을 산출하는 방식으로의 전환이 현재 이행기 청년들에게 주요한 효과를 가져왔다고 여겨짐.
- 놀자리의 경우는 앞에서 언급한 것처럼 최초 편성된 예산규모가 상대적으로 작은 단점이 있지만 짧은 시간 내에 청년활동생태계의 다양한 영역을 발굴하고 구축했음.

■ 김민수 외(2018)에서는 청년정책 전문가에 대한 델파이 조사를 실시하여 청년정책의 영역별 중요도를 물은바 있음. 청년주거정책이 영역별 중요도가 가장 높은 정책으로 꼽혔는데, 현재 서울시 청년정책에서 가장 집행률이 낮은 정책이 바로 살자리 분야의 청년주거정책임.

- 올 10월 4일 개정된 <역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례>에 따라 역세권 주택의 기준이 역 주변 반경 250m에서 350m로 확장되었음. 시는 2017~2019년 5만 채의 역세권 청년주택을 공급한다고 발표하였으나, 실제로 현재까지 실제로 공급된 물량은 없으며, 올 10월 기준으로 2만 2560채의 사업이 추진 중임.

[표 22 역세권 주택 공급 현황]

2015년도	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권 임대주택 T/F 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 및 부시장 보고, 도시계획위원회 보고 등
2016년도	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권 청년주택 공급 관련 제도적 기반 마련 - 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례 제정('16.7) - 역세권 청년주택 건설 및 운영기준 마련('16.8) • 상설 사업설명회 개최 및 사업물량 확보 	
2017년도	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권 청년주택 총 10개소 5,542호 사업인가 완료 - 용산구 한강로 2가(1,916호), 서대문구 충정로 3가(523호), 마포구 서교동(1,177호), 강서구 화곡동(572호), 성동구 용답동(170호), 강남구 논현동(317호, 293호), 광진구 구의동(74호), 도봉구 쌍문동(288호), 관악구 신림동(212호) • 역세권 청년주택 총36개소 12,089호 사업인가 진행/준비 	

*서울시 정책실명제 자료.

- [표22]을 통해 보면 2016-2017년 기준 실제 공급이 이루어진 물량은 1,124호 수준으로 서울시 청년인구에 비하면 매우 제한적임. 실제로 예산이 편성되어도 집행이 되지 않는다는 것은 사업이 문제가 해결되는 방향으로 진척이 되지 않거나, 진행속도가 느려지는 것을 의미함. 2015년 통계청에서 발표한 인구주택 총조사에 따르면, 서울시 청년 주거빈곤 가구는 약 45만가구로 전체 약 18%를 차지함. 청년주거 문제가 서울시차원의 방법으로 해결되기 어렵다면, 실제 수요자인 청년과 다양한 전문가들이 참여한 민간 거버넌스 구조를 통해 새로운 문제해결 방법을 제시할 수 있을 것.

[표 23] 2014-2018 청년예산 편성 및 집행현황

구분	사업명	담당부서
설자리 청년의 사회참여 역량강화 및 안정적 생활지원)	(핵심)청년활동지원사업 확대 추진(2016, 신규)	청년정책담당관
	희망두배 청년통장 운영(2015, 신규)	희망복지지원과
	(핵심)서울시 학자금대출 이자지원 범위 확대	청년정책담당관
	(핵심)청년층 신용회복 지원사업	청년정책담당관
	청년예술지원	문화정책과
	청년인생설계학교(깡이어) (2018,신규)	청년정책담당관
	저소득 청년 장학생 지원사업	교육정책담당관
	공익적 가치를 실천하는 장학생 지원사업	교육정책담당관
	시정 홍보 연계 현장 학습 역량 강화	시민소통담당관
	청년 워더 프로그램 운영	여성정책담당관
일자리 일자리진입지원 및 안정망구축	(핵심)청년 프로젝트 투자사업(2017,신규)	청년정책담당관
	(핵심)청년 뉴딜 일자리 확대(2017년,확대)	일자리정책담당관
	기술교육원 청년 대상 직업훈련	일자리정책담당관
	서울일자리+센터 통합 지원 서비스 강화	일자리정책담당관
	취업날개(면접정장무료대여)서비스(2017년,신규)	일자리정책담당관
	기업 대학 연계 창조전문 인력양성	일자리정책담당관
	챌린지1000 프로젝트 추진(청년창업지원)	창업지원과
	서울시정 대학생 인턴십 운영	자치행정과
	아르바이트 대학생 운영	자치행정과
아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 조성	일자리정책담당관	
살자리 청년주거	역세권 2030 청년주택 공급 지원(2017,신규)	임대주택과
	(핵심)청년 1인가구 주택 공급 확대	주택정책과
	자치구 청년 맞춤형 주택공급	임대주택과
	청년 주택보증금 지원(2017,신규)	주택정책과
놀자리 청년활동생태계조성 및 정책 기반확대	(핵심)청년 활력공간 조성 및 지원확대(무중력시대)	청년정책담당관
	민간 청년활동공간(우리동네무중력시대)발굴 및 지원	청년정책담당관
	청년허브 운영을 통한 청년정책 실행기반 강화	청년정책담당관
	청년정책네트워크운영지원	청년정책담당관
	청년기업 공공시장 진입 장벽 해소 및 참여 기반 마련	청년정책담당관
	청년정책위원회 구성 및 운영	청년정책담당관
청년주도의 청년정책 MAP 구축	청년정책담당관	

※ 출처 : 서울특별시 재정포털 일일세입세출현황(<http://openfinance.seoul.go.kr/executivstatus?mngld=3&localGovCd=00>, 접속일자:2018. 12. 10)

2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
편성	집행	편성	집행	편성	집행	편성	집행	편성	집행
				9,000	2,255	15,000	14,210	21,000	19,457
		370	370	1,710	973	3,688	3,282	5,699	결산중
1,232	1,061	628	624	1,182	1,153	1,432	1,420	1,724	1,521
228	161	160	159	305	131	603	261	403	373
615		627		510		7,500	6,522	7,000	결산중
								300	149
3,700		3,700		3,700					
300		300		300					
75		75							
50		50							
						5,000	3,425	6,509	5,701
5,734		7,728		25,160	21,598	67,900	66,673	85,648	65,025
21,991	18,402	20,350	15,896			21,244	17,639	21,629	21,385
614	523	444	389	466	443	1,550	1,207	780	
						166		618	
7,583	7,100	9,000	8,780						
17,086	16,708	25,049	12,300	15,182	12,952	6,692	6,606		
		46	45	177	177				
881	796	821	799						
77	64	390	201	116	116	248	248		
						25,232	60	842	78
						40,590	39,784	54,036	53,071
						-			
						800		100	
496	493	830	809	630	630	3,225	1,421	5,202	4,275
				473		450		300	
2,981	2,823	3,049	2,981	3,958	3,862	4,539	4,427	3,749	3,170
15	15	190		200		200		450	
									-
40	38	300	275	65	64	259	332	236	
		100							

2) 서울시 청년정책주요사업 사례분석 - 희망두배청년통장

(1) 최초제안 및 시정책으로 반영되기까지

■ 이 장의 첫머리에서 언급한 것처럼, 민간청년활동영역·서울시·시의회의 삼각거버넌스가 서울청년거버넌스의 중요한 특징임. 위에서 언급된 상당수의 청년정책들이 청년들의 참여와 청년정책네트워크라는 운영조직의 힘으로 만들어지고 개선되어 왔음.

- 희망두배청년통장은 민간청년이 제안하여 시정책으로 입안되고 전국화된 대표적인 서울시 청년정책 거버넌스의 성공사례임. 하지만 이 성공사례를 만들기 위해 다년간 민간·시와 산하기관의 공무원·시의원 간의 관계를 설정하고 신뢰를 쌓는 기간이 필요했음.

■ 희망두배청년통장은 2013년 청년정책네트워크 “청정비빔밥”을 통해 “일어서기 행복통장 사업안” 형태의 아이디어로 제안되었다가 추후 정책을 구체화하는 과정에서 “서울시 청년 행복통장 시범사업”으로 구체화되었음. 2013년에 이 정책은 미반영되었는데, 정책제안자인 한영섭의 인터뷰에 따르면 “시기적으로 어렵다”라는 답변을 받았다고 함. 선심성 정책으로 낙인될 우려가 있기 때문이었다는게 당시 담당공무원들의 주된 의견이었음.

■ 초기 제안사업 내용이 시범사업이고, 예산규모가 크지 않았음에도 거절당했던 다른 이유는 위에 언급된 선심성 정책이라는 우려 외에도 비전문가인 시민과 함께 정책을 만들어가는 과정에 대한 시공무원과 시 산하기관 관계자들의 비토가 컸을 수 있음. “듣도 보고 못한 사람이 설게 해서 일거리만 늘어났다는 인식”이 있었던 것 같다는 당시 제안자의 인터뷰 내용이 이런 가능성을 반증함.

■ 2014년 지방선거과정에서 당시 박원순 후보자 측의 60대 공약사항으로 선정되어 2015년 8월부터 시책사업으로 집행되기 시작함. 희망두배청년통장의 제안자이자 시책도입과정에 참여했던 한영섭에 따르면 “최초에 서울시가 간담회를 요청했을 때, 제안자 개인으로 참석요청이 왔었어요. 하지만 제안자 개인이 아닌 청년정책네트워크/청년의회라는 거버넌스 구조를 강조하고 싶었기에 청년의회 이름으로 공식적인 간담회를 요구했다.”고 함. 그는 정책을 함께 만들어간다는 것은 일방적인 요구도, 일방적인 수용도 아닌 협의하고 논의하는 과정을 차근차근 짚어 나가는 게 중요하며 청년거버넌스는 정책생산자 개인의 노력이 아니라 참여하는 전체의 노력과 성과로 남기는 과정이 정말로 중요하다는 의견을 제시했음.

■ 희망두배청년통장은 2015년 최초 도입 이후에 예산이 매년 큰 폭으로 증가하고 있음. 최종 시정책화 되었을 때는 2018년에 사업이 종료되는 시범사업이었으며 현재 사용되는 예산에 밑도는 사업이었음. 2015년 설계 시 2018년 예산은 29억 천만 원이었지만 2018년 올해 예산은 56억 9천 9백만 원으로 정책제안시보다 약 2배 상승했음. 사업규모 확대의 과정에서 청년거버넌스의 역할에 대해 고찰할 필요가 있음.

[표 24] 희망두배청년통장의 최초제안 및 최초수용안

최초제안(2013년)	최초제안 및 시 최초수용안	서울시 최초수용안(2015년)
서울시 청년행복통장 시범사업	제목	저소득 근로청년 자산형성 지원사업 (같은 해 희망두배청년통장으로 사업명 변경)
일하는 워킹푸어 지원 저소득층 특화 시범사업	추진배경	저소득 청년 자산형성 지원으로 자립의욕 고취 및 빈곤층 전략 방지
1억원	예산규모	3억 7천만원
시범사업	사업형태	4개년 시범사업
6개월	사업기간	24개월, 36개월
본인저축액의 100%를 시와 민간후원으로 추가 저축	사업내용	수급자 : 본인저축액의 100% 추가 저축 비수급자 : 본인저축액의 50% 추가 저축
재무교육, 금융/재무컨설팅등을 통한 재정자립	제안자유청사안	참여자 지원 프로그램 운영(금융교육 등)
	담당부서	희망복지지원과
100가구	모집가구	1000가구

※ 출처 : 2013년 서울청년정책네트워크 아이디어북, 2015년 서울특별시 청년정책과 사업추진계획

[표 25] 희망두배 청년통장 초기 사업예산편성 및 실제예산편성 규모

구분	2015 이전	2016	2017	2018	합계
추진인원	1,000	1,000	1,000	1,000	3,000
실제인원	1,000	1,000	1,000	2,000	4,000
소요예산	510	1,710	2,910	2,910	8,040
실제예산	370	1,710	3,688	5,699	11,467

※ 출처 : 2015년 서울시 청년정책과 사업추진계획, 2018년 서울시 청년정책지원 계획

■ 희망두배청년통장이 2015년에 최초로 실시되고, 2015 ~ 2017년까지 매년 청년정책네트워크의 분채분과를 통해 희망두배청년통장 실제 참여자, 유관단체 업무자, 정책에 관심 있는 청년 등의 의견을 수렴하여 정책을 모니터링하는 과정을 거침. 2016년에는 청년의회에서 제안되지는 않았지만 당시 희망두배청년통장을 논의하는 분과 모임장이 희망두배청년통장 제안자였기 때문에 모니터링이 지속되었다고 볼 수 있음.

■ 2015년 청년의회에서는 “일하는 청년”이라는 모호한 기준에 대한 문제제기가 있었음. 예를 들어, 근래들어 날로 증가하는 프리랜서는 6개월 동안 지속노동을 하는 노동자로 분류되기가 어렵기 때문에 희망두배청년통장을 신청하기 어려운 측면을 청년들이 제기하였음. 이런 방식으로 매년 청년통장의 신청방법, 신청절차 중 불편한 점들 그리고 청년통장 참여자를 통한 개선 사항들을 주기적으로 시와 운영주체인 서울복지재단에 전달하였음.

■ [표26]을 보면 청년들의 청년참여거버넌스에서 제안한 내용이 점차적으로 제도로 스며드는 과정을 살펴볼 수 있음. 올해의 경우 시의원, 시주무부서 팀장, 통장 수혜자가 함께 참여한 희망두배청년통장에 관한 토론회를 개최하여 그간의 희망두배청년통장의 성과를 살펴보고 사업 규모화를 위한 거버넌스의 역할에 대해 토의하였음.

■ 희망두배청년통장 정책이 제안되고 발전한 경로를 보면 정책의 규모화를 제외한 나머지 부분에서는 정책이 입안될 당시에 불안감이 해소된 시점부터 상당히 빠른 속도로 정책이 혁신되고 개선되는 측면이 있음.

■ 앞장에서도 언급된 바 있듯이, 실험적 성격이 강한 청년정책의 특성상 규모화에 어려움을 겪고 있음. 이를 개선하기 위한 새로운 방안이 필요함. 특히 일하는 청년통장을 서울시보다 늦게 입안하고도 1만 명을 지원한다는 적극적인 홍보를 통해 오히려 정책적 홍보효과를 누린 경기도의 사례를 참고할 필요가 있음.

[표 26] 희망두배청년통장 사업 변화 과정

연도	2013(최초제안)	2015(시사업편성)	2016	2017	2018
(제안)사업명	청년행복통장 시범사업	희망두배청년통장	희망두배청년통장	희망두배청년통장	희망두배청년통장
추진배경	일하는 워킹푸어 지원 저소득층 특화 시범사업	저소득 청년 자산형성 지원	저소득 청년 자산형성지원	저소득 청년 자산형성지원	저소득 청년 자산형성 지원
(제안) 예산규모	1억원	3억 7천만원	17억1천만원	36억 8천8백만원	56억 9천9백만원
사업내용	가입자 수혜 매칭비율 1:1 매칭	수급자(1:1) 매칭 비수급자 (1:0.5) 매칭	수급자(1:1) 매칭 비수급자 (1:0.5) 매칭	모든 가입자 매칭비율 상향 조정 1:1 매칭	모든 가입자 매칭비율 상향 조정 1:1 매칭
지원자격	최저생계비 200%이하 자산 7천만원이하 3개월 연속근무자 만19세~ 35세이하	최저생계비 200%이하 6개월 이상 근무자 만 18~34세 이하	소득기준: 200만원이하 만 18~34세 이하 6개월 이상 근무자	소득기준: 200만원이하 가구소득:중 위소득80% 만18~34세 이하 6개월 이상 근무자	소득기준: 220만원이하 가구소득: 중위소득80% 만 18~34세 이하 현재 근로자인 자
모집가구	100가구	1000가구	1000가구	1000가구	2000가구
지원자수		1530명	2138명	4227명	14000명
모니터링 여부		청년의회 제안	청년의회 제안없음	청년의회 제안	청년학회이슈 세션개최
모니터링 내용		희망두배청년통장 신청기준 완화 제시 프리랜서 신청요건개선요구		희망두배 청년통장 개선(절차 간소화, 개인정보 최소화, 온라인 신청 도입, 소득기준 완화 등)	희망통장 15~18년 운영내용 점검 및 서울시주무팀장- 시의원-제안자-수급자 등의 토론 청취

※ 출처 : 2013~2018 서울시 청년(일자리)정책 연도별 추진계획 재구성, 2013년 서울청년정책네트워크 아이디어북.

3) 시사점

■ 서울시 청년정책은 전국에서 최초로 조례화되어 일자리 정책에서 사회정책으로 변환된 좋은 사례를 제시했음. 다만 이 과정에서 예산이 실제로 편성되고 집행되는 과정을 분석하면서 실제로 사회정책으로 변환이 되고 있는지를 살펴보는 것이 이 장의 주요 목적이었음.

■ 대체적으로 서울시 청년정책 예산과 집행률을 살펴보았을 때, 청년의 자립기반 확립이라는 목표에 맞게 청년정책의 신규사업이 착수되고 예산이 편성되는 방향으로 가고 있음. 최근에 시간, 공간, 기회를 제공한다는 측면에서 이행기성이 강조되는 정책영역에 보다 집중되는 경향이 있다는 점에서 고무적임.

■ 다만 살자리 정책의 경우 집행률이 지나치게 낮아, 실제로 예산편성 대비 효과성이 낮음을 확인할 수 있었음. 청년정책에서 주거의 영역이 차지하는 비중을 살펴볼 때 다른 다양한 방안을 통해 예산이 편성되고 사업이 진행되는 과정에 대한 대안적인 시도가 필요한 시기라는 제언을 드림.

■ 희망두배청년통장의 성공사례는 청년들이 자율적으로 예산을 편성한다고 했을 때 예측되는 부정적인 사회적 인식을 재고하는 효과를 지님.

- 청년들이 예산을 편성할 수 있을만큼 전문가인가
- 청년들이 예산을 편성할 수 있을만큼 책임성이 있는가
- 청년들이 예산을 편성할 수 있을만큼 윤리적인가

■ 다음 질문에 대해 희망두배청년통장의 사례를 통해 대답을 할 수 있음.

- 전국화되어 시행중인 희망두배청년통장은 민간의 청년주체가 제안하여 시공무원이 검토하고 사업으로 편성되어 집행되는 과정을 거쳤음. 이를 통해 민간청년주체들이 자기 일상의 언어를 정책언어로 바꾸는 중간의 지원조직이 있다면 충분히 청년들이 정책을 제안하고 현실에서 문제를 해결할 수 있는 예산을 편성할 수 있다는 사례를 제시함

- 둘째로 4년간 지속되어온 모니터링 과정을 보면, 민간에서 초기에 정책설계를 제안한 당사자가 지속적으로 초기 정책의 의도를 설명하고 모니터링에 참가하면서, 사업설계부터 예산편성에 과정에 지속적인 개선이 일어났음. 즉 민간의 정책제안자가 시민 한 사람이 아니라 네트워크로 엮인 공동체를 형성해서 지속적인 모니터링을 하는 경우 정책제안에 대한 책임성과 더불어 개선이 가능한 장점이 있음.

- 셋째로 청년들이 예산을 편성할 때 자기이익을 추구하지 않겠느냐는 질문을 할 수 있음. 이 질문에 대해서는 시민참여예산의 사례를 비추어 볼 때, 초기에 다양한 사람들이 이권을 위해 모이기도 하지만 결국에는 숙의과정과 선택과정에서 다양한 일반 시민들의 이해관계가 결합되면서 자기이익보다는 좀 더 큰 사회의 이익에 가까운 형태의 사업제안이 주로 결론적으로 시행된다고 함.

- 참여예산제에 대한 해외사례에서도 각 주체들이 사적이익을 목적으로 사업을 만들고 예산을 편성하려 오는 경우도 많은데, 숙의과정을 통해 타인의 문제도 듣고 서로 협상하고 서로의 문제에 집중하게 되는 과정을 거치면서 자기이익추구보다는 더 높은 차원의 합의가 이루어진다는 결론 존재.

■ 즉 중요한 청년정책이 사업집행과정의 어려움으로 다양한 대안적 탐색이 필요한 경우와 민간에서 좋은 정책이 제안되고 실제로 사업화되는 과정에서 발생하는 시간적 손실을 줄이기 위한 청년자율예산제의 도입이 필요함.

3장 청년정책 현황 : 청년의 시정참여구조 평가

■ 서울시 청년정책의 형성 과정에서 드러나는 가장 주요한 특징은 당사자의 참여의 원칙을 전면화 하였다는 점에 있음.

- 민선 5기 박원순 시장 재임 초기 서울시는 서울청년정책네트워크 구성 운영에 관한 보도 자료를 통해 ‘청년의 문제는 청년이 가장 잘 안다’는 논리로 청년의 시정 참여의 정당성을 지지하였고, 이 논리에 입각하여 청년정책 형성 과정에의 당사자 참여가 이루어지는 장(場)이 형성됨.

■ 이는 앞선 시기 정부가 주도하는 문제의식의 설정과 의제 형성 과정에 대한 비판적 평가에 기초함.

- 97년 외환위기 이후 청년층이 노동시장 진입에 어려움을 겪는 취약계층으로 새로이 대두됨에 따라 역대 중앙정부는 청년실업 해소를 청년정책의 목표로 삼고 관련한 정책수단을 동원해 옴.
- 그러나 지난 20년 간 청년실업 해소를 위한 막대한 예산을 투입했음에도 불구하고 청년의 실업률, 고용률로 표현되는 지표는 호전되지 않았으며, 2008년 세계경제위기를 전후로는 비경제활동인구의 급증 등으로 관련 문제는 더 악화되는 추세를 보임.
- 서울시 또한 청년당사자의 시정 참여가 도입 된 2013년, 이에 따른 정책의 재구성이 이루어진 2015년 이전까지 청년문제의 진단과 해법에 관한 인식을 중앙정부와 같이 하고 있었음.
- 서울시 청년정책 거버넌스를 민간의 관점에서 구상하고 실천한 초기 주체들은 청년문제가 일시적 고용위기가 아닌 한국사회의 구조적 모순에 따른 것이라는 인식에 기초하여 1) 정책의 절차적 정당성 확보, 2) 정책의 결과적 효과성 제고, 3) 정책과정에서의 참여 경험을 공유하는 시민집단의 형성이라는 3가지 목표 하에 청년정책 참여기구를 조성함.

■ 서울청년정책네트워크는 서울시 청년정책 재구성의 민간 파트너로 기능함

- 서울청년정책네트워크(이하 ‘청정넷’)는 2013년을 기점으로 구성, 운영 되어 옴. 서울 시정에 관심 있는 청년시민을 공개모집하고 이들의 교육과 숙의를 기반으로 서울시에 정책을 제안하는 1년 단위 프로젝트로 연속 운영 됨.
- 청정넷은 시정에 관심 있는 청년들의 참여를 촉진하는 개방적 플랫폼이자 청년정책 재구성 경로에 관한 민간의 공식 기구로서의 역할을 자임함.
- 청년 당사자의 시정참여를 매개로 그동안 일자리 창출에 집중되어 있던 정책수단이 주거, 금융, 교육, 문화 등 사회정책 전반으로 다변화 됨. (2015. 2020 서울형 청년보장. 서울시.)

- 서울시가 제시한 청년정책의 새로운 모델은 전국적으로 빠르게 확산되어 가고 있음.
 - 2018년 3월 인천광역시를 마지막으로 전국 17개 광역지자체에서 청년관련 기본조례의 제정이 완료되었고, 기초지자체의 경우에도 전국 243개 기초단체 중 107개(약 44%)가 기본조례 제정이 완료 됨.

- 국회에서도 청년관련 기본법률의 기본 구조가 여야 합의를 거쳤고, 현재 상임위 심사를 앞두고 있음
 - 2018년 5월, 국회 내에 설치된 ‘청년미래특위’에서는 청년기본법 제정에 대한 공감대를 확인한 가운데 여야 의원들이 합의한 청년기본법안이 성안되어 발의 됨. 현재 국회 여성가족위원회에서 심사를 앞두고 있음.

- 서울시 청년정책의 전국적 확산이 이루어지고 있는 조건에서 현재의 청년정책과 거버넌스에 대한 평가와 혁신이 요구 됨.
 - 서울시 청년정책의 방향성은 청년당사자의 요구와 기존 제도의 불일치를 해소한다는 점이었음. 따라서 현 시점을 기준으로 달라진 사회현실과 당사자의 욕구를 고려한 정책 패러다임의 혁신은 지속적으로 일어나야 함.

- 서울청년의회(이하 ‘청년의회’)는 청정넷의 연간 활동이 집대성 되는 장으로써 청정넷 각 분과의 정책과제가 공식적으로 제안되는 자리임
 - 2015년 제1회 청년의회를 시작으로 매년 개최되었으며, 지난 4년 동안 40대 정책의제, 83개 세부 과제가 공식 제안 됨.

- 2018 제4회 서울청년의회는 청년정책의 새로운 도약을 주문
 - 2015년을 기점으로 재구성 된 서울시 청년정책의 성과와 한계를 인정하는 가운데, 청년정책이 점진적 발전에 만족할 것이 아니라 새로운 사회적 요구에 부응하는 새로운 단계로 나아가야 할 것을 촉구

■ 청년정책이 새롭게 도약해야 한다는 요구는 크게 3가지 문제인식을 전제함.

- ①보편성 : 청년층이 겪고 있는 보편적·구조적 문제에 충분히 대응하고 있는가,
- ② 포용성 : 청년세대 내 소수성에 대한 인식을 전제로 입체적인 정책구성이 이루어지고 있는가, ③반응성 : 빠르게 변화하는 사회현실과 청년의 요구를 수용하는 반응구조를 가지고 있는가
- 이전의 경험에 기초할 때 서울시의 청년정책이 당면한 과제를 해결하기 위해서는 당사자의 참여가 갖는 권한과 위상이 강화되어야 하며, 이에 대응하는 행정의 수용성이 높아져야 함.

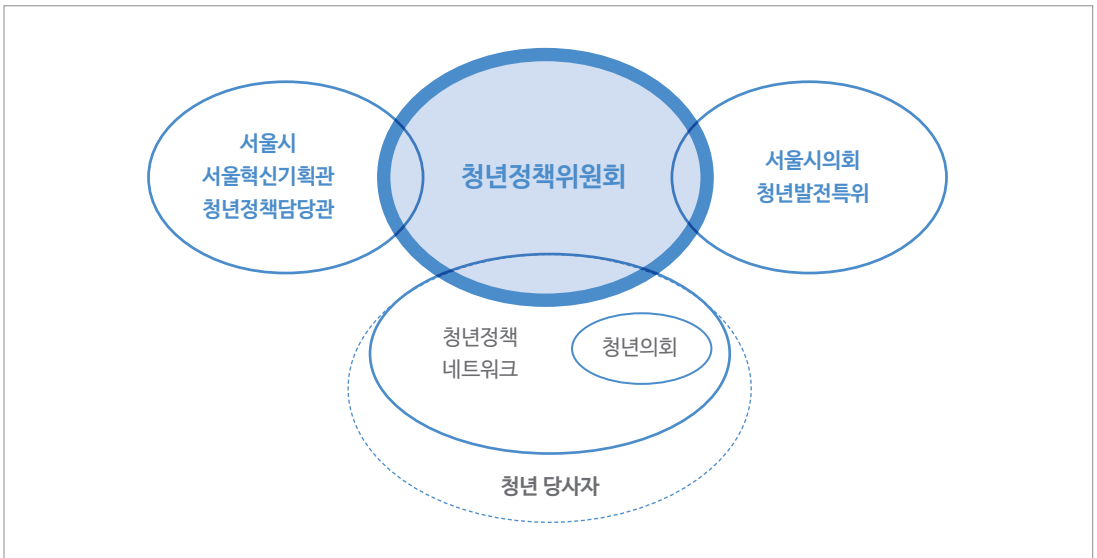
■ 본 절에서는 청년의 시정참여 구조 강화의 측면에서 자율예산제 도입의 필요성을 검토하고자 함. 이를 위해 2장에서는 현재 서울시에서 운영되고 있는 청년관련거버넌스의 주요 기구들의 운영 현황을 서술하고, 3장에서는 민간 참여기구인 성과와 한계를 분석하려 함. 마지막으로 4장에서는 청년정책의 발전 전망에 있어서 자율예산제 도입이 갖는 함의를 도출하고자 함.

1. 서울시 청년거버넌스 주요 기관 운영 현황

[표 27] 서울시 청년정책 발전과정 요약 (역대 서울시 청년정책 추진계획 재구성)

	민선 5기	민선 6기			
	2013년	2015년	2016년	2017년	2018년
조례	서울시 청년일자리 기본 조례	서울시 청년 기본 조례	서울시 역세권 청년 주택 공급 지원에 관한 조례		서울시 청년주거 기본 조례 서울시 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례
기구	청년일자리위원회 서울청년정책네트워크 서울청년정책네트워크	청년정책위원회 서울청년정책네트워크 서울청년의회 개최	청년정책위원회 서울청년정책네트워크 서울청년의회 개최	청년정책위원회 서울청년정책네트워크 서울청년의회 개최	청년정책위원회 서울청년정책네트워크 서울청년의회 개최
직제	일자리정책과 내 청년일자리팀	청년정책과 1과 3팀	청년정책과 1과 3팀	청년정책과 1과 3팀	청년정책과 1과 4팀
지원 조직	서울시 청년일자리허브	서울시 청년허브	서울시 청년허브	서울시 청년허브 서울시 청년활동지원센터	서울시 청년허브 서울시 청년활동지원센터
공간	• 무중력지대 G밸리	• 청년청 • 무중력지대 G밸리 • 무중력지대 대방	• 청년청 • 무중력지대 G밸리 • 무중력지대 대방	• 청년청 • 무중력지대 G밸리 • 무중력지대 대방	• 청년청 • 청년교류공간 • 무중력지대 G밸리 • 무중력지대 대방 • 무중력지대 성북 • 무중력지대 서대문 • 무중력지대 도봉 • 무중력지대 양천 • 무중력지대 광진 • 무중력지대 강남
주요 사업	• 뉴딜일자리 • 커뮤니티지원사업 (청년참) • 워킹그룹지원사업 (단체인큐베이팅)	• 뉴딜일자리 • 커뮤니티지원사업 (청년참) • 청년단체지원 (청년활) • 청년연구지원 • 희망두배청년통장	• 뉴딜일자리 • 커뮤니티지원사업 (청년참) • 청년단체지원 (청년활) • 청년연구지원 • 민간청년공간지원 • 희망두배청년통장 • 취업날개서비스 • 청년수당 • 청년주택공급	• 뉴딜일자리 • 커뮤니티지원사업 (청년참) • 청년단체지원 (청년활) • 희망두배청년통장 • 청년수당 • 청년주택공급 • 청년예술지원 • 청년프로젝트투자 • 역세권2030청년주택	• 뉴딜일자리 • 커뮤니티지원사업 (청년참) • 청년단체지원 (청년활) • 희망두배청년통장 • 청년수당 • 청년주택공급 • 청년예술지원 • 청년프로젝트투자 • 취업날개서비스 • 역세권2030청년주택 • 청년인생설계학교 (갭이어)

[그림 5] 서울시 청년정책 거버넌스 관련 구조



(1) 서울시 청년정책위원회

■ 2015년 제정된 서울특별시 청년기본조례 9조에 따르면 '시장은 청년정책에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 서울특별시 청년정책위원회를 둔다'고 규정되어 있음.

- 위원회는 5년에 한번 씩 수립되는 청년정책 기본계획의 수립 및 변경, 매 년 수립되는 청년정책 시행계획의 점검 및 평가에 관한 사항을 시행하고 청년정책의 시행을 위한 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항을 심의함.
- 위원회는 위원장 2명과 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성 됨. 위원은 당연직, 위촉직으로 구성되며, 당연직 위원은 청년정책 관련 부서 국장급 이상의 공무원으로 함. 위촉직위원은 서울특별시의회 의원, 청년단체 활동 경험이 풍부한 청년, 청년정책 관련한 학식과 전문성을 보유한 전문가 등으로 구성하며 조례에 따르면 전체 위촉직 위원 중 청년은 5인 이상으로 구성되어야 함.

■ 2018년 3월 14일에 진행 된 청년정책위원회 회의의 안건은 1) 2018 청년정책 추진계획, 2) 청년의회 제안사항 및 추진현황, 3) 청년기관(청년허브, 무중력지대 등) 업무계획, 4) 2016~2017 청년정책 추진 실적 등으로 구성되어 있음.

- 서울시 청년정책으로 분류 된 4대 영역, 21개 사업의 추진에 대한 심의를 기본 골자로 하여, 2015년부터 서울청년정책네트워크 주관으로 진행 된 청년의회 제안사항에 대한 심의, 청년정책 관련 한 실행기관의 업무계획 점검 등의 안건으로 구성되어 있음을 확인할 수 있음.

[표 28] 서울특별시 청년정책위원회 구성 현황 (2018년 상반기 기준, 서울시.)

구분		인원	비고
당연직	행정	6	서울시장 (공동위원장) 혁신기획관, 노동정책관, 복지기획관, 문화본부장, 주택건축국장
	시의회	2	서울특별시 청년발전특별위원회 위원장, 부위원장 등 행정자치위원회, 기획경제위원회 소속
위촉직	전문가	3	前 서울시 협치자문관 現 한국 도시연구소 연구위원 現 한국청년정책연구원 책임연구원 등
	청년	9	서울시 청년명예시장 서울청년정책네트워크 운영위원장 청년관련 단체 및 기업의 대표자 등

■ 2016년을 기점으로 청년정책위원회는 연 평균 2-3회 개최되었음. 청년정책에 관한 주요 이해당사자(행정, 시의회, 전문가, 당사자 등)를 망라하는 회의체라는 점에서 의의를 가지나, 청년정책 수립 및 시행에 관한 효과적인 심의, 시민참여기구인 청년정책네트워크와의 유기적 협력 등을 수행하기 위한 위원회 운영방안의 개선이 필요하다는 지적도 존재함.

(2) 서울시의회 청년특별위원회

■ 서울시의회에서 제정된 청년 관련 최초의 조례는 2012년 〈서울시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례〉임. 이후 2013년 서울시와 서울 청년유니온의 정책협약을 계기로 하여 〈서울시 청년일자리 기본 조례〉가 제정 됨. 이는 당시 서울시의 청년관련 조례와 제도들이 청년문제는 곧 일자리 문제이고, 일자리 문제의 해결이 청년문제의 해결이라는 인식을 전제로 하고 있음을 시사함.

■ 2015년 〈서울시 청년기본조례〉의 제정은 민간의 청년당사자(청정넷)과 서울시의회가 공동의 협력을 통해 이뤄낸 최초의 제도적 성과로 볼 수 있음.

- 청정넷은 2013년에 출범하여 2년 여에 걸쳐 당사자의 토론을 통해 청년에게 필요한 정책의제를 발굴하고, 이를 행정에 제안하는 방식의 활동을 전개해 옴.
- 이 과정에서 제안 된 정책이 행정체계 내에서 제대로 반영이 되지 않고 있음을 발견하게 되고, 이는 일자리 영역을 제외한 나머지 영역에 대해서 청년 관련 정책을 추진할 제도적 근거가 미비하다는 점에서 원인을 파악함.

- 청정넷은 청년정책에 관한 당사자의 요구와 제도적 불일치를 해소하는 것을 목적으로 2014년, 미취업 청년이 아닌 일반 청년을 정책 대상으로 삼는 조례의 제정에 착수함. 2014년 하반기, 이에 우호적인 서울시의원들과의 교감을 통해 12월 3일 『서울특별시 청년기본조례(안)』을 발의하게 됨.
- 청년문제 해결이라는 사회적 당위, 조례 제정의 논리적 타당성, 청년당사자의 실천적 경험의 뒷받침, 민주당 다수의 시의회 구성 등 우호적 조건들이 맞물린 가운데 청년기본조례는 발의 1개월만인 2015년 1월 2일 서울특별시의회 본회의 의결을 통해 제정됨.

■ 〈서울시 청년기본조례〉의 제정을 계기로 하여 서울시의회 내에 청년정책의 발전에 관한 특별위원회(이하 ‘특위’)의 구성이 필요하다는 공감대가 형성되었음. 이에 2015년 9월 18일 47명의 시의원들이 청년발전 특별위원회 구성 결의안을 발의하였고, 11월 본회의를 통과함.

- 당시 결의안에 담긴 주요 내용은 “청년 일자리, 복지, 청년 일반 정책 등이 서울시 각 실국과 시의회 소관 위원회에 산재되어 있어 종합적이고 다각적인 정책발굴에 어려움을 겪고 있음. 청년문제에 대한 현황조사와 아이디어 발굴 등을 통하여 이에 대한 근본적 해결과 청년발전을 위한 종합적이고 다각적인 정책대안을 마련하고자 함”으로 밝힘.

[표 29] 서울특별시 청년 관련 조례 현황 (법제처)

연도	명칭	목적
2012년	서울시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례	구인난을 겪고 있는 중소기업 취업자원을 통하여 청년 미취업자의 고용촉진 및 중소기업의 경쟁력 제고
2013년	서울시 청년일자리 기본 조례	청년의 고용을 촉진하고 일자리의 질을 개선하여 청년의 삶의 수준 향상과 생활의 안정을 보장
2015년	서울시 청년 기본 조례	정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 서울특별시 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하고, 자립기반 형성을 통해 청년의 권익증진과 발전에 기여
2016년	서울시 역세권 청년 주택 공급 지원에 관한 조례	대중교통중심 지역의 효율적인 개발을 통해 임대주택 공급촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 청년층의 주거안정 도모
2018년	서울시 청년주거 기본 조례	청년을 위한 주택공급에 필요한 사항을 정함으로써 서울특별시 청년의 주거수준 향상과 이를 통한 자립기반 강화에 기여
	서울시 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례	청년공간의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함으로써 청년의 상호교류 활성화, 사회참여 확대, 권익의 증진에 이바지

- 특위는 2015년 11월 구성된 이래 서울시 청년정책 관련 행정부로부터 업무보고를 받고 관련 의안을 심의하는 업무를 주로 하여 진행되었으며, 2016년과 2017년에는 ‘서울청년의회’를 통해 제안된 의제를 수렴하고 행정부 및 의회에서 반영할 수 있는 방안을 검토, 이후 집행과정도 점검해오고 있음.
 - 특위는 구성 결의안에서 밝혔듯이, 서울시 행정부의 각 담당기구별로 산재된 청년정책 관련 사업들에 대한 종합심의 및 조정을 중심으로 운영됨으로써 정책의 통일성과 일관성을 추구하는데 역점을 두고 있음.
- 2018년에는 제7회 동시지방선거를 통해 선출 된 시의원들이 청년특별위원회를 새롭게 구성하는 결의안을 제출하였고, 9월 본회의를 통과함.

[표 30] 서울시의회 청년특별위원회 위원 명단 (2018. 서울시의회)

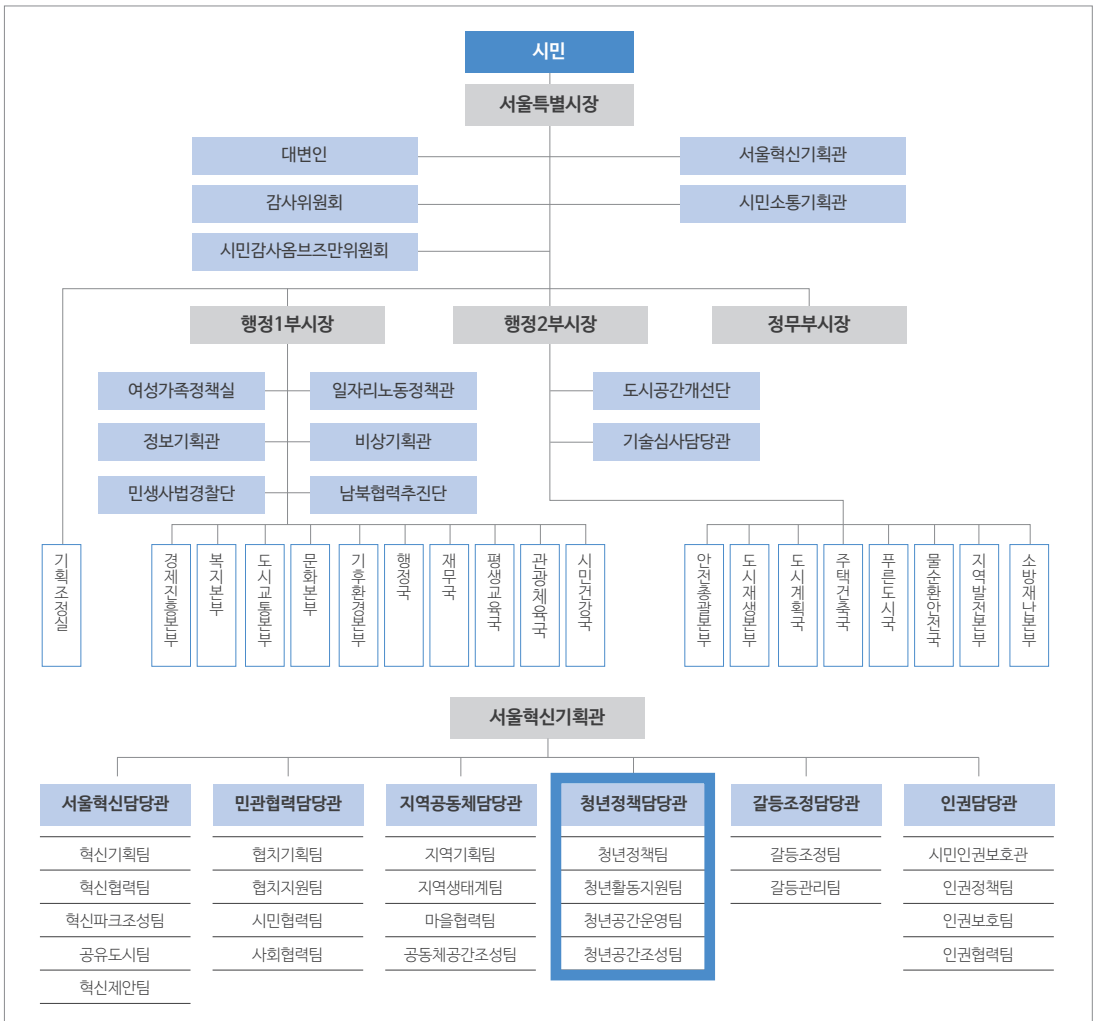
이름	지역구	상임위원회	비고
이동현	성동구	운영위원회, 행정자치위원회	위원장
오한아	노원구	문화체육관광위원회	부위원장
송정빈	동대문구	환경수자원위원회	부위원장
김재형	광진구	도시계획관리위원회	
김호평	광진구	행정자치위원회	
문병훈	서초구	문화체육관광위원회	
서윤기	관악구	운영위원회, 보건복지위원회	前 위원장
송아람	도봉구	교통위원회	
이경선	성북구	도시계획관리위원회	
이상훈	강북구	도시계획관리위원회	
이준형	강동구	기획경제위원회	
정진솔	마포구	도시안전건설위원회	
최선	강북구	교육위원회	
한기영	비례	운영위원회, 행정자치위원회	

(3) 서울시 청년정책 전담부서

■ 서울시 행정조직 내 청년정책에 관한 전담부서는 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙 제5조에 규정되어 있으며 2018년 현재 시장 직할 조직인 서울혁신기획관 산하에 ‘청년정책담당관’의 명칭으로 편제되어 있음. 청년정책의 기본계획을 수립하고 총괄 조정하는 것을 핵심 업무로 담당함.

- 청년정책담당관 신설에 관한 시행규칙의 개정은 2014년 12월 30일자로 이루어졌음. 이전까지는 청년정책에 관한 전담 부서는 없었으며, 일자리정책과 내에 ‘청년일자리팀’이 청년정책에 관한 유일한 부서였음.

[그림 6] 서울시 행정조직 내 청년정책 전담부서 편제 (2018. 서울시.)



- 2018년 현재 기준으로 청년정책담당관은 4개팀, 20명의 전담인력으로 구성되어있다. 청년정책담당관(4급, 과장)이 해당 부서의 전체 업무를 총괄하는 가운데 청년정책팀(8명), 청년활동지원팀(4명), 청년공간운영팀(4명), 청년공간조성팀(3명)이 서울시 행정조직 내에서 청년정책에 관한 제반 업무를 수행함.

[표 31] 청년정책담당관 팀 편제 및 업무분장 (2018. 서울시.)

팀명	인원	주요 업무
청년정책팀	8	<ul style="list-style-type: none"> · 청년정책 기본계획 수립 및 관리 · 청년정책 실행계획 수립 및 점검 · 서울시 청년기본조례 운영 및 관리 · 청년정책네트워크 운영지원 및 협력 · 청년프로젝트 투자사업, 인성설계학교 등 추진 등
청년활동지원팀	4	<ul style="list-style-type: none"> · 청년활동지원 사업 추진계획 수립 및 시행 · 대학생 학자금 대출이자 지원사업 운영 · 신용회복 긴급생활안정자금 프로그램 운영 등
청년공간운영팀	4	<ul style="list-style-type: none"> · 청년공간 조성 운영에 관한 제반 업무 · 청년공간 표준운영규정 관리 · 각 무중력지대(2018년 7개소) 운영 등
청년공간조성팀	3	<ul style="list-style-type: none"> · 청년공간 신규 조성에 관한 제반 업무 · 청년공간 강남 및 관악 조성

2. 서울청년정책네트워크의 성과와 한계

(1) 서울청년정책 네트워크 개요

■ 서울청년정책네트워크(청정넷)는 청년의 참여 보장을 위한 시민 참여 기구로서 청년당사자의 자발적 참여와 운영을 원칙으로 2013년부터 구성 운영 됨.

- 〈서울시 청년기본조례〉 제10조는 시정에 관한 청년의 참여를 보장해야 한다는 서울시의 책무를 규정하고 있음.
- 2013년부터 2018년 현재까지 총 1,860명의 청년당사자가 구성원으로 참여했고, 총 103건의 정책의제를 발굴하여 서울시에 제안하였음.

[표 31] 서울청년정책네트워크 연혁 및 주요성과(서울청년정책네트워크 역대 결과보고서 재구성)

연도	기수	주요 성과
2013	1기	<ul style="list-style-type: none"> • 청정비법법의 명칭으로 최초의 구성운영 • 249명의 위원이 249개의 정책 아이디어 제안 • 8개 분야 20개 과제로 성안 및 정책제안
2014~2015	2기	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 청년기본조례 제정 • 제1회 서울청년의회 개최, 15개 과제 제안 • 2020 서울형 청년보장 수립 • 서울시 청년정책 전국 확산의 계기
2016	3기	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 vs 중앙정부 청년수당 갈등 대응 • 청년정책에 관한 전국적 네트워크 구성 됨 • 제2회 서울청년의회, 시의회-서울시 공동개최 • 청년수당 확대 등 12개 과제 제안
2017	4기	<ul style="list-style-type: none"> • 제3회 서울청년의회 개최 • 캠퍼 도입 등 16개 과제 제안 • 청년기본법 제정을 위한 전국적 캠페인 결합
2018	5기	<ul style="list-style-type: none"> • 제4회 서울청년의회 개최 • 성평등 도시 등 40개 과제 제안 • 정책의제 확장, 격차해소, 시정참여 확대 등으로 표현되는 청년정책의 '다른 차원' 요구 • 서울시, 청년자치정부 구상 발표 • 제4회 서울청년의회 개최 • 성평등 도시 등 40개 과제 제안 • 정책의제 확장, 격차해소, 시정참여 확대 등으로 표현되는 청년정책의 '다른 차원' 요구 • 서울시, 청년자치정부 구상 발표

■ 서울에서 활동하는 19세~39세 청년 중, 일상의 문제를 정책으로 해결하고자 하는 누구나 참여할 수 있음

- 〈서울특별시 청년 기본조례〉 제3조(용어의 정의)에서 “청년”의 범위는 「청년고용촉진 특별법」 및 동법 시행령, 그 밖의 관계 법령 규정에 따르기로 함
- 제 19조(청년시설의 설치·운영) 제 4항 청년시설의 입주 대상자를 ‘서울에서 활동하는 만 19세~39세까지의 개인 및 단체(대표자)로 둔 것이 활동의 근거가 될 수 있음
- 별도의 서류/면접 심사과정이 없고 신청한 청년 모두가 참여할 수 있음
- 일상의 고민을 가진 개인이 공감하는 청년들과 모임을 이루고 모임활동을 통해 청년문제를 발굴하고 개선/해결방안 정책과제로 도출하여 서울시의 청년정책으로 반영시킴

■ 모든 청년시민 참여자가 시정 참여의 주인이 되는 열린 구조 지향

- 정책의 발굴과 모니터링, 제안의 과정 모두 청년의 자발적인 참여에 입각한 분과별 논의로 이루어짐
- 청년시민 당사자가 시정에 참여하는 과정에서 느끼게 되는 문턱을 최소화하기 위해 운영 사무국, 운영지원단, 정책지원단 등의 실행구조를 운영함

(2) 서울청년정책네트워크 운영 프로세스

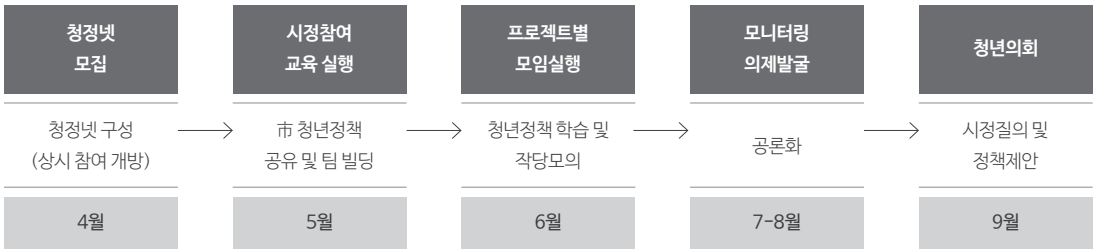
■ 청정넷은 “연초에 당해 연도 서울청년정책네트워크, 서울청년의회에 참여할 멤버를 공개 모집하고 시정교육을 지원한 후 당사자들이 주도하는 교육·모임·토론 등의 활동을 통해 정책의제를 형성하여 하반기에 집대성(청년의회)하는 1년 단위의 프로젝트로 연속 운영” 됨. (서울청년정책네트워크)

■ 일반적으로는 3~4월에 온·오프라인을 통한 참여자 모집이 이루어지며, 5월 경에는 전체 참여자가 모여서 시정참여교육 및 분과토론을 진행함. 해결할 의제로 분과를 구성하고, 선택하는 과정을 거침.

■ 6~8월경에 참여자들은 분과를 중심으로 활동함. 다양한 프로젝트가 시행되고 의제별 정책 모니터링과 신규 의제 발굴 등의 활동과 더불어 캠페인을 기획/진행하거나 포럼을 여는 등의 다양한 프로젝트를 진행함. 이를 통해 대시민 의견을 받고, 문제해결의 사회적 공감대를 만들어감.

- 분과활동이 진행되는 동안 운영사무국과 운영지원단 및 정책지원단이 상시적으로 모임운영 지원과 정책제안을 위한 교육, 정책자문, 자원연계 및 기획·실행을 지원함.
- 8~9월경에 개최되는 ‘서울청년의회’는 분과별 모임에서 논의된 이야기를 바탕으로 도출된 정책들을 서울시와 서울시의회에 공식적으로 제안하는 장으로 서울시의회 의원, 서울시장 및 실·국 담당자가 참석하여 청년문제 해결을 함께 논의 하는 자리임.
- 제안한 정책들이 실질적으로 서울시정에 반영될 수 있도록 서울시, 서울시의회와 함께 당사자와 전문가를 초대하여 여러 차례 간담회를 진행함.

[표 32] 서울청년정책네트워크 연간 활동 프로세스 개괄 (서울청년정책네트워크)



(3) 역대 청년정책 네트워크 제안과제 및 서울시 수용여부

■ 그동안 청년정책네트워크를 통해 제안된 사업의 현황과 이 사업들이 실제 사업부서 등에 의해 반영된 현황을 보면, 일차적으로 기존사업과 유사성이 있는 사업의 경우에는 예산사업이든 비예산사업이든 수용성이 높은 것으로 나타남.

이는 청년정책에 대한 거버넌스의 활동 결과가 점차적으로 ‘행정의 수용성’에 종속되어 있다는 것을 의미하는 것으로, 새롭게 등장한 사회문제를 기존의 행정의 관성으로 수용하는데 어려움이 있다는 것을 보여주는 것임.

[표 33] 역대 청년정책네트워크 제안사업 수용여부

분과	연도	정책 명	서울시 답변	실 수용 여부	2018 예산 (단위 백 만원)
일자리	2015	아르바이트 청년감정노동 권익 보호	수용	○	320
		서울시정 대학생 인턴십 프로그램	불수용	X	-
		서울형 뉴딜 일자리 당사자 맞춤형 및 사업 요건 개선	수용	-	-
		청년수요 맞춤형 일자리 정책	수용	○	14,639
	2016	취업준비 지원사업 구체화 및 확대	수용	○	618
	2017	청년일자리 사업 특별점검 및 이해당사자 협의체 구성	수용	○	비예산
	2018	청년프로젝트 투자 사업 선정 기준 및 운영 방식 재설계	수용	-	비예산
청년프로젝트 투자 사업 평가 TF 구성 및 공론의장 운영		일부수용	-	비예산	
주거	2015	청년주거안정	수용	△	-
	2016	'찾아가는 주거정보' 통합플랫폼 신설	부분수용	X	-
		청년 공공주택 통합 및 입주기준 단일화	부분수용	X	비예산
	2017	서울시-청년 청년주거권 보장 TF 제안	수용	○	153
		청년 임차보증금 융자 지원사업 개선	부분수용	-	-
		청년주거복지 상담교육을 위한 주거복지센터 기능 강화	수용	○	-
	2018	청년 임차보증금 지원사업 확대 및 개선	장기검토	-	10
청년주거지원사업 개선을 위한 민관협력 TF 구성 및 운영		수용	-	-	
역세권 2030 청년주택의 공공성 확보를 위한 사업 개선		불수용	-	-	
부채	2015	희망두배 청년통장 참여조건 개선	수용	○	비예산
	2016	청년 금융부채 지원 확대	수용	△	1,431
	2017	대부업차 관리감독 강화	수용	-	비예산
		부채위기청년 긴급생활지원 사업	불수용	X	-
		희망두배 청년통장 사업 개선	부분수용	△	5,699
		학자금대출 이자지원 대상 확대	장기검토	X	1,724
	2018	희망두배 청년통장 지원대상 대폭 확대	장기검토	-	-
		희망두배 청년통장 운영방식 개선	장기검토	-	-
학자금대출 이자지원 대상 확대		수용	-	1,731	
	위기청년 긴급생활 지원	부분수용	-	730	

분과	연도	정책 명	서울시 답변	실 수용 여부	2018 예산 (단위 백 만원)
청년수당	2016	청년활동지원사업 개선 및 확대	수용	△	15,000
	2017	서울형 청년수당 전국화 및 다투청년 특화 대책 마련	수용	△	21,000
문화	2015	문화예술매개자 양성과정 추진계획	수용	○	177
	2018	서울청년예술단·지원수요증대비예산규모확대	수용	·	1,100
		최초예술지원사업 : 지원 대상 청년 / 일반으로 분리	장기검토	·	-
공간	2015	청년활동공간 확대	수용	△	830
	2016	청년공간 확대 및 운영 정상화	수용	○	3,405
	2018	청년공간 무중력시대 접근성 제고 및 홍보 강화	수용	·	-
		청년공간 내 서울시 청년정책 및 청년지원 정보 제공 대폭 확대	수용	·	7,195
		프로그램 진입장벽 해소 및 문턱 낮은 프로그램 발굴	수용	·	-
		공간조례 개정 및 공간 활성화 협의체 구성	일부 수용	·	-
건강	2016	청년 1인가구 건강권 증진사업 도입	부분수용	△	85
	2017	청년 마음건강 회복 프로젝트 추진	부분수용	△	329
공존	2018	탈권위와 다양성 존중을 위한 시민참여 캠페인 추진	수용	·	193
		위원회 OFF 제도 도입	장기검토	·	비예산
		갈등·소통 담당조직의 기능과 역할 확대하여 시민 간 소통 증진	수용	·	505
		(서울 공존주간) 개최를 통한 공감과 존중의 문화 확산	수용	·	170
성평등	2015	서울시 및 산하 기관 표준 이력서 성별 표기 삭제	수용	○	비예산
		'양성평등' 지양, '성평등' 지향 및 성인지 관점 교양 위한 교육	수용	○	-
		성별영향분석평가 등 성인지 교육 운영계획	수용	○	15
	2018	여성안심시설 개선 및 도시 인프라 구축	일부수용	△	2,650
		성별 불평등 인식 개선 및 실천을 위한 시민교육·홍보 확대	수용	△	1,627
		성평등 도시 시민토대 구축을 위한 성평등 공동체 활성화	수용	△	2,100
		불법촬영근절 및 성평등 도시 실현을 위한 합동 대책반 운영	일부수용	△	400
비진학	2018	비진학 청년 일자리 예산, 전체 청년 일자리 예산 대비 20% 확대	일부수용	X	-
		기술교육원 훈련생 대상 차별 없는 훈련수당 도입	일부수용	X	-
		비진학 청년 특화 직업훈련 사업단 설치 및 커뮤니티 지원	수용	○	10

분과	연도	정책 명	서울시 답변	실 수용 여부	2018 예산 (단위 백 만원)
장애인	2015	장애인 근무환경 개선	수용	X	-
		장애인 의무고용 개선	수용	△	-
	2016	서울시 무장애 관광도시 조성	수용	○	1,470
		문자통역 지원 바우처 도입	불수용	X	-
	2017	장애인 재난안전대응 매뉴얼 개선 및 접근성 강화	수용	○	비예산
		장애시민이 함께하는 재난대응 교육, 훈련 강화	수용	○	비예산
	2018	장애인승객버스승차대기정보제공시스템도입	수용	○	비예산
		저상버스 배차체계 개선	수용	○	비예산
		버스기사 대상 장애인 응대, 저상버스 설비사용 관련 교육 강화	일부수용	○	비예산
		무장애 정류소 설계안 재검토	수용	○	비예산
		시내버스 서비스 만족도 조사에 교통약자 부분 강화	수용	○	216
		버스정책시민위원회 장애청년 참여강화	수용	○	비예산
공존	2018	탈권위와 다양성 존중을 위한 시민참여 캠페인 추진	수용	-	-
		위원회 OFF 제도 도입	장기검토	-	-
		갈등·소통 담당조직의 기능과 역할 확대하여 시민 간 소통 증진	수용	-	-
		〈서울 공존주간〉 개최를 통한 공감과 존중의 문화 확산	수용	-	-
지역	2018	청년의 자립기반조성을 위한 지역인프라 순환 조성 사업 추진	장기검토	-	-
		지역청년정책 실행기반 협력체계 구축 및 상호교류 활성화 추진	수용	-	-
교통	2017	서울시 대중교통 조조할인 적용시간 확대	불수용	X	-
		버스정책시민위원회 청년분과 신설	수용	△	비예산
미세먼지	2016	미세먼지 관리 강화	부분수용	X	-
자전거	2016	체험형 청년 자전거 교실 운영	수용	△	130

(4) 서울시 청년거버넌스 평가

■ 역대 서울청년의회를 통해 제안된 정책들은 크게 두 가지로 구분할 수 있음. 첫째, 일자리-살자리-설자리-놀자리를 중심으로 2020 서울형 청년보장의 4대 전략을 확대/개선하고, 관련 의제를 확장하기 위한 정책적 요구. 둘째, 여/성소수자, 비진학, 장애, 지역 등으로 대변되는 청년 세대 내 소수자 의제와 페미니즘, 공존, 지속가능성 등 청년층을 중심으로 대두되고 감각되는 사회적 의제를 시정에 개입시키고 확장하기 위한 요구로 구분할 수 있음.

① 2020 서울형 청년보장 확대/개선 및 관련 의제 확장 요구

(일자리, 주거, 공간, 청년수당, 금융/부채, 참여확대)

- 4대 전략과 관련하여 일자리의 경우, 뉴딜일자리 사업, 취업날개서비스 등을 중심으로 청년의회를 통해 제안된 내용들이 제도 개선과 규모 확대, 사업 안정화 등의 정책적 성과를 거두었다고 할 수 있음. 반면, 비진학 청년, 아르바이트 청년 권익보호 사업 등 실효적 제도개선에 다다르지 못하거나, 사업이 폐기되거나, 예산 사업으로 반영되지 못하는 등의 한계도 존재.
- 주거의 경우, 공공임대주택 입주 대상의 실질적인 확대 - 가구원 수, 지역 거주 연수, 연령 순으로 가산점이 부여되어왔던 공공임대주택 입주기준으로 인해 상대적으로 청년층의 입주율이 낮았음. 당시 서울시는 대학생 희망하우징을 공급하였으나 대학 제도 밖에 있는 청년층을 포괄하지 못했음. 이에 갈현 희망하우징에 최초로 “청년 관리인” 4명 입주, 홍은동 청년 협동조합형 공공주택 입주 등, 청년층의 입주 가능한 주택을 전국 최초로 공급하는 등의 성과를 보임. 또한, 청년 주거 안정을 위한 요구를 지속적으로 해왔으며 이에 서울시는 사회주택을 대표적인 청년주택 공급 모델로 지정, 공급하였음.
- 부채/금융의 경우, 부모의 경제력을 이어받지 않은 청년들의 대다수가 경제적 기반을 다지지 못한 상태에서 부채를 지고 살아가는 ‘불평등’ 구조가 지속되고 이것이 사회적 문제임을 의제화 시켰다는 점에서 의의를 보이나, 행정과 대중들은 부채문제에 관해서는 삶을 보장하는 보장정책으로 보지 않고 여전히 복지정책으로 읽고 있으며, 그렇기에 부채문제를 해결하는 데에 행정이 더 보수적으로 대하는 한계를 보임.
- 참여확대의 경우, 서울시 청년정책과와 관련된 참여확대 정책 제안은 일부 수용되거나 개선의 방향은 나오지만, 타부서와 연계해서 하는 부분에서는 성과나 변화 지점이 분명하지 않다는 한계를 보임. 타부서와 협력, 조율이 필요한 정책제안 과제들을 실제로 분명하지 않고, 장기검토라거나 지속적인 검토가 필요하다는 모호한 대답으로 일관함. 2015년부터 다양한 의제들이 다양한 시정참여 영역, 청년의 목소리나 의견들이 들어가야 한다고 이야기 했으나 실제 그것을 포용하는 부분에 있어서 그 틀거리가 제대로 갖춰지지 않아서 정책내용들을 포괄하고 포용하기에는 어려움이 있었다는 평가 존재.

② 청년 세대 내 소수자 의제와 청년층세대를 중심으로 대두되고 감각되는 사회적 의제에 대한 요구 (건강, 문화, 교통, 성평등, 시민교육, 자전거, 장애인)

- 건강과 시민교육의 경우, 청년의회를 중심으로 지속적인 요구가 있었으나 실제 청년정책의 전략과제로 제도화하는 데 명백한 한계가 있었음. 또한, 청년의회의 최초 제안 취지와 다르게 시 행정부는 서울시 청년활동지원센터의 청년 수당 참여자 대상 프로그램으로 축소, 편성하려는 경향성을 보이기도 함.
- 성평등의 경우, 서울시 내 담당주무부서인 여성가족정책실이 서울시 행정 체계내에서 가지는 미약한 위치와 권한으로 인해, 실제 민간에는 우호적인 경향을 보이거나 제도화되는 단계에서는 한계를 보임.
- 장애의 특성 상 독자적인 청년정책이 아닌 청년이 주체가 되는 장애인 정책의 성격이 강하였음. 이러한 특수한 상황 속에서 행정의 이해관계가 결합되면서 정책 제안 이후 이상한 방향으로 흘러가는 경향. 정책을 제안한 주체가 후속 진행 상황에서 개입할 수 없게 되면서 사업 자체가 사라지거나, 진행되더라도 초기 제안 취지에 부합하지 않는 경우도 생기는 등의 한계를 보이기도 함.

3. 청년정책의 발전전망과 자율예산제 도입의 필요성

■ 서울시 청년정책은 일자리 정책의 하위범주에서 독립적 사회정책으로 격상되었으며 이는 형성단계에 있는 새로운 정책 영역에서 당사자 집단의 참여가 갖는 의미를 시사함.

- 시정참여 과정에서 청년당사자는 일자리 영역에 국한되지 않는 스스로의 제도적 요구를 공식화 하였으며 그 결과로 일자리, 살자리, 설자리, 놀자리를 아우르는 서울시 청년정책의 모델이 형성 됨.

■ 청년정책의 혁신 과정에서 당사자의 역할이 핵심적이었으나, 여전히 행정의 수용성은 제한적이며 거버넌스 결과에 대한 책임이 민간에 전가되는 경향성도 보임

- 당사자의 요구에 대해 행정은 비예산 사업 혹은 기존 사업의 미세조정, 해당시기 중앙정부의 국정과제와 연동되는 제안을 중심으로 수용하는 경향성을 보이며, 이에 반해 예산 사업, 신규 정책의 제도화 혹은 기성 관점에서의 정책 프레임에 부합하지 않는 제안에 대해서는 유보적, 부정적 태도를 보임.

- 이는 당사자의 시정 참여가 기성의 관점에 부합하는 의제나 사업의 영역을 벗어나지 못하게 되는 한계성을 드러내게 되고, 이는 복지자원에 대한 배분을 넘어 정부의 정책운동 전반에 대한 개혁을 요구하는 청년당사자의 관점과 충돌함. 결과적으로 행정과 민간이 조우하는 거버넌스의 안정성과 효과성이 저해되는 문제가 발생하게 됨.

■ 이전 시기 청년거버넌스 과정의 한계를 극복하고, 청년정책이 지향하는 복합적인 목표를 달성하기 위해서는 청년정책이 부문의제로 비대화 되는 것은 지양하고 시정 영역 전반에 당사자의 개입력을 강화하는 ‘청년정책의 주류화’를 꾀해야 함.

- 기성의 정책과 예산은 당대를 구성하는 기득권의 이익을 중심으로 반응하는 경향이 있으며, 이는 미래세대의 정치적, 경제적 자원을 소진시키는 결과를 야기함.
- 이런 조건에서 부문의제로써 청년정책의 비대화를 모색할 경우 청년의 사회적 지위가 하락하는 결과로 이어지며, 결과적으로 청년정책의 목표를 달성하기 어렵게 됨.
- 이에 청년당사자들은 청년정책의 주류화 전략의 방향성으로 3가지 요소를 제안함. ① 보편성(미래세대가 겪게 되는 보편적 문제에의 대응), ②포용성(청년세대 내 소수성에 대한 인식을 전제하는 입체적 정책 구성), ③반응성(빠르게 변화하는 사회현실과 청년의 요구를 수용하는 반응구조)

■ 시정 영역 전반에 대한 청년당사자의 개입력을 강화하고 청년정책의 주류화를 모색하기 위해서는 민간주체의 권한과 역량의 강화가 요구됨. 이를 달성하기 위한 선결 과제로써 ‘자율예산제’의 도입이 필요함

- 청년거버넌스 운용의 관점에서 자율예산제는 두 가지 의미가 있음. 첫째로 기성이 수용 여부를 결정하는 청년정책의 의제를 넘어 당사자가 생각하고 요구하는 의제의 범위를 설정할 수 있다는 점, 둘째로 예산편성 과정에 집합적 권한을 행사함으로써 청년당사자의 역능성을 강화할 수 있다는 점.

4장 예산참여 사례: 참여예산제를 중심으로

■ 청년자율예산제라는 새로운 재정참여 모델을 구상하는데 선행 사례로서 참여예산제를 살펴보는 이유는 다음과 같음.

- (1) 가장 제도화 수준이 높은 재정참여제도라는 특징을 가지고 있다
- (2) 공모로 구성된 다수 시민의 참여라는 점에서 청년의회를 매개로 하는 청년자율예산제와 유사하다
- (3) 2012년 제도 도입 이후 지속적으로 제도가 바뀌는 등 참조할 수 있는 제도 탄력성이 높다

1. 운영 현황

■ 2012년부터 시작한 서울시 참여예산제는 도입부터 매년 지속적인 제도 개선을 진행해 왔는데, 제도의 운영상 미비점을 개선하는 것을 포함하여 당초의 참여예산도입 방향성이 크게 바뀌는 중범위 제도 개선도 진행되었으며 제도변화 단계를 크게 도입기 - 정착기 - 성숙기로 구분할 수 있음.

[표 34] 서울시 참여예산제 과정 요약

도입기	정착기	성숙기
2012~2013 -제도 도입 논의 및 조례 제정 -지원협의회 등 거버넌스 기구의 도입 -시정/지역 사업의 분화	2014~2016 -시민 사업선정 과정의 도입 -운영위원회 제도화 -컨설팅 등 사업숙성 과정의 제도화 -동지역시범사업 실시	2017~ -민관협의회 등 과정 중심 제도로 전환 -계획기반형/협치형 사업 유형의 도입 -참여결산 등 온예산 과정의 강화

■ 우선 도입기에는 당시 참여예산제가 기초지방정부를 중심으로 도입되었던 데 반해, 천만 서울시민의 광역지방정부로서 서울시가 참여예산제라는 직접적인 시민참여 제도의 도입에 따른 고민들이 주요하게 작용했음.

- 특히 제도 도입기부터 새롭게 보궐선거를 통해 등장한 민선 6기 서울시장의 특징으로, 시민사회와 함께 제도 도입의 방향을 논의했다는 특징이 있음. 2012년 1월부터 서울시의 제안으로 서울지역의 다양한 시민사회단체들이 함께 논의를 시작했으며, 이를 위해 서울 지역의 다양한 시민사회단체가 '서울시참여예산네트워크'라는 임의적인 단체를 만들어 서울시와 파트너십을 형성했음.
- 이 과정에서 가장 첨예하게 대립했던 부분은 애초 참여예산제가 가지고 있는 참여의 직접성과 권한의 이양이라는 시민사회의 요구와 새로운 제도의 도입이 가지고 있는 위험성과 운영 과정에서 사익이 개입할 수 있다는 공정성에 대한 우려 사이에서 발생했음.
- 또한 광역지방정부의 특징 상 최소한의 참여예산위원 규모가 어느 정도로 해야 할 것인가가 쟁점이었음.

■ 이런 과정을 통해서 도입된 참여예산제는 초기에 우려를 불식할 만한 시민참여의 열정을 확인할 수 있었고 그에 반해 자치구간 경쟁 구조라는 문제가 나타났음.

- 특히 실제 참여예산의 실질적인 운영과정에서 나타난 회의 시 이야기의 독점 문제나 위원들 사이의 다양한 위계에서 발생한 문제를 해결하기 위해 자체적인 윤리규정을 마련하는 한편, 남부 동수 위원장제를 도입하는 등 제도 개선이 이루어지기도 했음.

■ 제도 도입 초기의 문제점을 넘어서, 기존 단일 사업 구조가 시정형 사업과 지역형 사업으로 분리 정착하게 된 2014년 이후는 정착기라고 할 수 있음.

- 특히 한 해 도입하고 사라졌지만, 자치구 간 경쟁을 제재 중심으로 접근하기 보다는 오히려 자치구당 선거인단을 모집하도록 한 점 등의 다양한 모색이 이루어졌음.
- 무엇보다 중요한 변화는 사업제안의 구조가 다양화되었고 이에 대한 품질 관리를 위한 지원 구조가 만들어졌다는데 있음. 초기부터 지역 시민사회단체의 역량을 참여예산제도를 통해서 매개하고자 했던 노력이 사업 제안자에 대한 컨설팅에 대한 실험과, 시범사업에서 정규 분과로 정착한 온예산 분과의 설치 등으로 나타났음.

■ 무엇보다 기존의 시정형 사업과 지역형 사업의 사업구조가 점차 복합적으로 바뀌었다는 점을 중요하게 살펴볼 필요가 있음. 광역지방정부의 성격 상 불가피하게 자치구의 참여예산위원회를 지역회의로 같음할 수밖에 없는 점과 동시에 서울시의 독자적인 제도로서 독립성을 가진 참여예산제도로 운영해야 한다는 이중적인 위치에 대한 고민이 진행된 것임.

- 전자는 자치구 참여예산제의 평가를 통해서 차등적인 지역사업 예산을 배정하는 것에서 별도의 동지역회의의 활성화를 위한 동지역회의의 시범사업을 실시하는 것까지 진행되었음.
- 동 지역회의의 참여주민 연 8,679명 정도의 숫자로 대규모 시민참여의 기회와 경로를 창출했다는 점도 큰 성과로 볼 수 있음. 아울러 시민이 주민참여예산을 체험하고 지식을 축적한 것은 2016년 서울시 주민참여예산 예산학교 운영의 목표가 4,000명 수준이었다는 점을 고려한다면 상당한 성과를 달성한 것으로 볼 있음.

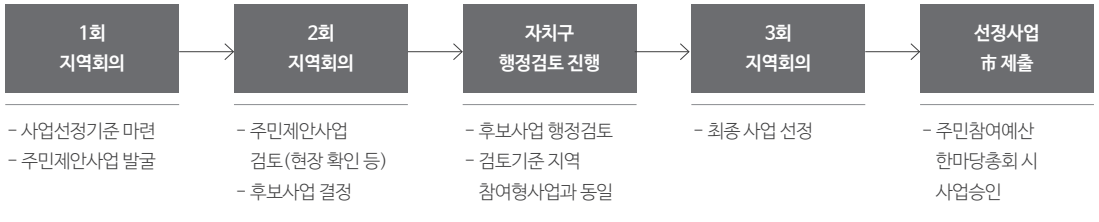
■ 시정 사업에 대한 변화는 더욱 극적이었는데, 개별 사업의 제안이 지나치게 광범위하고 사업 제안과정에 혼란을 준다는 인식하에 주제별 사업제안 방식을 도입하기도 하고(2015년) 오히려 이런 방식이 다양한 사업제안에 제약을 준다는 것 때문에 폐지하는 대신 사업의 투표과정에서 분과방식으로 선정하는 방식을 도입하는 등(2016년) 다양한 제도 변화를 꾀했음.

- 이런 실험들은 매년 성과와 함께 한계를 보였으며 이후 전면적인 참여예산 사업구조를 변화하는데 중요한 판단 기준을 제공했다고 볼 수 있음.

■ 이후 2016년 서울시에서 새롭게 설치된 협치추진단과의 협력 하에 제도개선TF를 진행했으며, 새롭게 시행한 협치형 시정사업과 더불어 그동안 동이나 구 단위에서 시행되고 있던 마을만들기 사업의 혁신계획 수립 과정을 참여예산 과정으로 포괄하는 제도변화가 진행됨.

- 또한 그동안 자치구 참여예산위원회와 서울시 참여예산 중 지역형 사업이 유사함에 따라 발생한 두 제도의 종속 관계를 개선할 수 있는 방향을 잡게 되었음.

[표 35] 동지역회의 시범사업 절차



[표 36] 연도별 서울시참여예산 제도 개선사항

구 분	개 선 사 항
2013년	<ul style="list-style-type: none"> · 지역별 형평성 보장 : 각 자치구 기반 위원 분과별 최소 1인 부여 · 참여예산사업 부적격사업 탈락기준 등 심사기준 마련 · 시의회와의 연계 강화 : 사업심사결과 설명, 참여예산위원회 간담회 등 · 참여예산위원회 기능 보완 : '14 예산편성에 대한 의견 제시, 참여예산 모니터링
2014년	<ul style="list-style-type: none"> · 시·구 공무원 및 자치구의 출연기관이나 투자기관 종사자 참여 제한 · 제안사업 심사기준 구체화 : 제안사업 심사시 적격·부적격 혼선 최소화 · 「총회 시민참여단」 구성·운영 : 일반주민 참여예산사업 결정과정에 참여(2,500명) · 예산집행 모니터링 강화 : 현장확인 결과와 서울위키 결합
2015년	<ul style="list-style-type: none"> · 시 전체공통사업(375억원)과 구 지역사업(125억원, 구별5억)으로 이원화 · 시 전체공통사업 제안사업 선정 시 전자투표 도입으로 시민참여 대폭 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 총회상정사업 전체 40여개 이내(1인당 10표 이내 투표권) ※ '14년 : 560개(1인당 168표) · 전담조직 신설(주민참여예산팀) 및 민간전문가 위촉으로 전문성 확보
2016년	<ul style="list-style-type: none"> · 시 및 자치구 사업 구분, 재원배분 : 시정참여형, 지역참여형, 동지역회의 시범사업 · 제안사업 연중 공모접수(상시, 수시) · 시민 역량강화 및 활동강화 지원 : 컨설팅단 운영, 예산학교 교육과정 강화
2017년	<ul style="list-style-type: none"> · 주민참여예산과 협치사업을 시민참여예산으로 확대 개편 · 전체 예산편성과정 등 주요 재정분야로 시민참여 영역 확대 · 민관예산협의회를 신설하여 심사 공정성 및 품질 제고 · 자치구 참여예산제 지원 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 구단위 계획형 사업 추진시 인센티브 부여, 자치구 참여예산제 평가에 따른 차등 지원

*서울특별시, 2018년 제도개선 방안, 내부자료.

[표 37] 서울시 참여예산 연간 추진표(기준: 2018년 운영계획)

1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9-12월
18년 운영 계획 수립 및 공고(1월)	시민제안사업 접수 (2.1~3.14)			민관예산협의회 운영 (5.1~7.1) (속의·공론 - 사업 구체화, 유사사업 통합)		총회상정사업 공고 (7.2~7.11)		참여예산 총회 (참여예산사업 최종 결정)(9.1)
	사업분류, 적격검토, 통폐합 (3.15~4.29)						지역형 및 협치형 사업 제출(8월 초)	참여예산 사업 편성 (9.2~9.30)
		민관예산협의회 구성 (3월)			區 참여예산제 평가(6월) 지역참여형 사업적격심사 (7월)			
	참여예산 위원 추천 (2월) 참여예산 위원 위촉식 (3월)							
예산학교 회원 공고 (1월)	1기 예산학교 (2월)	찾아가는 예산학교 (3월)	'상반기 심화 교육 민간전문가, 공무원 교육 (4월)		2기 예산학교 (6월)	하반기 심화교육 (7월)	찾아가는 시민투표 홍보 - 예산 학교 회원(8월)	3~4기 예산학교 (9, 11월) 찾아가는 예산 학교(10월)
예산학교 회원 모집·관리, 제안사업 심사 단계별 메뉴 구현, 제안사업 시민의견 달기 구현, 참여예산사업 정보공개 관리메뉴 구현, 예산낭비신고센터 관리 등								
			1차 온예산 시민의견서 작성 및 역량강화(3~5월), 예산낭비감시('18.3~'19.2월), 결산과정참여(5~6월), 2,3차 온예산 시민의견서 작성(7월, 9~10월)					평가 토론회 개최(11월)
	시민예산 성과금 심사(3월)			참여예산 사업 상반기 모니터링(5월)				참여예산 사업 하반기 모니터링(10월)

2. 성과와 한계

■ 서울시 참여예산의 변화과정을 주요한 참여예산의 구성요소별 특징으로 분류해 깊어 보면, 1년간의 참여예산 과정을 6개의 핵심적인 사항으로 구분할 수 있음.

[표 38] 서울시 참여예산 과정의 요소와 내용

구성요소	개요	내용
사업제안 및 심사과정	사업제안의 구조 분과체계	시민들의 사업제안을 어떻게 분류할 것인가 사업을 심사하기 위한 위원회 구조는 어떻게 만들어지고 운영할 것인가
참여예산위원 모집과정	위원선정 방식 연임 등 운영 규정	참여예산 위원은 어떻게 선발하고 운영할 것인가
예산학교 과정	위원 자격 및 역량강화	참여예산 위원의 역량과 제도 운영의 수월성을 강화하기 위한 교육과정은 어떻게 진행할 것인가
온라인 정보공개 과정	재정정보의 공개 온라인 플랫폼 활용	재정참여를 강화하기 위해 온라인 환경을 어떻게 활용할 것인가
전체예산 과정	참여예산제의 확대	어떻게 사업 제안 외에 전체 서울시 예산에 대한 시민참여를 마련할 것인가
예산모니터링 과정	평가와 환류체계 참여예산사업의 성과관리	선정된 사업의 성과 관리와 제도 개선은 어떻게 진행할 것인가

(1) 사업제안 및 심사과정

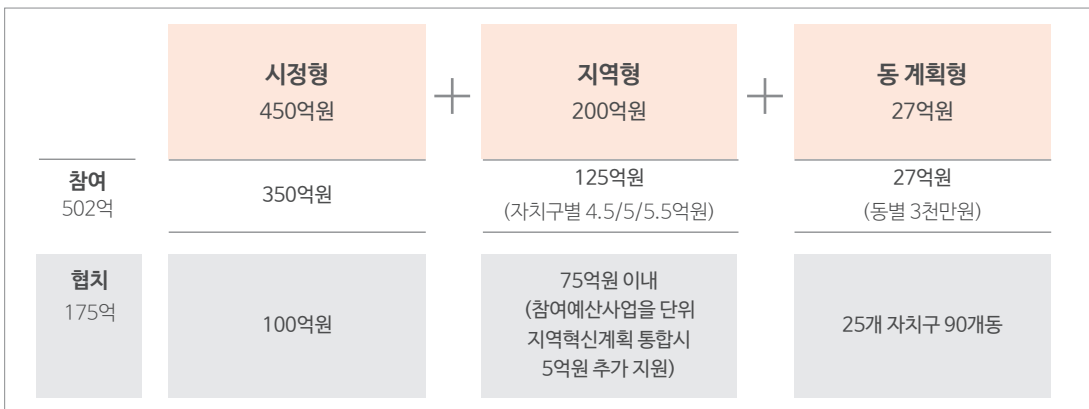
■ 서울시는 모든 참여예산제 사업의 기본 구조인 참여예산사업 제안과정과 이를 참여예산위원회에서 심사하고 결정하는 구조를 가지는데, 여타 지역의 참여예산제와의 차이점이라면 크게 두 가지를 들 수 있음.

■ 첫 번째, 사업제안의 구조가 다양함. 이는 일차적으로 서울시가 광역지방정부라는 특징을 지니고 25개 자치구의 기초지방정부를 포괄하고 있다는 특징에 기인하는데 애초 서울시 사무와 자치구 사무가 엄격하게 구분되는 만큼, 서울시 참여예산 사업은 서울시 사무로 국한되어야 하나 시민이 원하는 사업을 선정한다는 참여예산제의 가장 기본적인 방향에 충실하면서 시민들이 생활 상에서 겪는 사업제안을 포괄하여 수립했음.

- 다만 이 과정에서 전적으로 자치구 사무로 볼 수 있는 사업들은 자치구 참여예산위원회로 이관했고, 자치단체 경상보조로 집행할 수 있는 사업들은 서울시 참여예산사업으로 포괄했음.

- 당연히 매년 제도의 변화를 통해서 시정 사업의 비중을 높이는 방식으로 유도했고 이를 위해 사업제안자의 선택에 따라 제안 과정에서 컨설팅을 지원했으며 또한 시정형 사업에 있어서도 개별사업 제안과 주제별 제안 방안을 반복적으로 도입하고 있음.
- 2017년부터 본격화된 지역 사업 중 계획기반형 사업은 기존의 개별 사업 제안방식에서 벗어나 시민 스스로 수립한 지역계획에 수반되는 사업들을 포괄적으로 지원하는 방식으로 바뀌었고, 시정형 사업 중에서 사업의 제안 뿐만 아니라 집행과정에서 민관협력이 가능한 사업에 대해서는 협치형 사업유형으로 포괄했음.

[그림 6] 2018년 서울시참여예산 사업구조



*서울시, 2018년 시민참여예산 운영계획 공고.

■ 둘째는 심사과정에서 공론과 속의 과정이 중요하게 고려되었다는 점인데 위원회의 분과회의는 최소 6차례에서 많게는 10차례를 넘게 개최되었음.

- 특히 분과회의의 개최가 운영계획에 따른 정례회의도 있었지만 분과 내의 자체 결정에 의해 개최되기도 했기 때문에 비공식 회의를 고려하면 회의의 개최 건수는 여타 지방정부에 비해 높은 편임.
- 이는 우선 분과회의가 상당 수준의 자율성을 가졌기 때문에 가능했는데 무엇보다 분과회의의 자율성을 보장하면서도 논의의 효과를 높이기 위해 다양한 제도들이 보완되었음.
- 해당 분과에 해당하는 사업부서가 간사를 맡아서 사업심사 과정에서 부서별 검토 의견을 전달하는 역할을 했으며, 시민사회단체의 민간 전문가들이 사업 심사에 도움을 주었음.
- 특히 2017년부터 기존의 분과회의를 민관예산협의회로 재편하면서 공론과 속의 과정이 더욱 심화되었는데 기존에는 참여예산위원으로만 구성된 분과회의가 사업심사를 담당했다면 2017년부터는 사업부서 공무원과 동시에 민간전문가도 민관예산협의회 위원이라는 자격으로 사업심사에 참여할 수 있도록 했음.

- 이렇게 되면서 기존의 분과회의 심사가 제안된 사업의 우선순위를 정해서 한정된 예산에 맞춰 선정하는 기능만 했던 것에서 제안된 사업을 변경하거나 유사 사업을 통합하는 등의 적극적인 기능을 하게 되었음. 특히 분과별 심의과정은 최종적으로 총회에 상정되는 사업의 사전심의 기능을 했는데, 전체 선정 대상 사업의 130%를 결정했음.
- 서울시 참여예산사업은 분과회의의 실질화를 위해 분과의 심사 내용이 아니라 결정기준과 범위를 구체적으로 설정했는데, 최초 제안사업의 숫자와 제안사업 예산의 총액을 5:5 비율로 해서, 전체 사업비(최초엔 500억원, 현재는 350억원)를 분과별 실링액으로 분배했음.
- 이는 분과별 심사 실링액이 정액이 아니라 매년 시민들에 의해 제안된 사업의 분야별 관심도에 따라 분과별 실링액이 다르게 결정되었다는 것을 의미하는 것으로, 이는 개별 사업의 우선순위뿐만 아니라 당해년도 서울시민들이 관심을 가지고 있는 정책사업분야에도 우선순위를 부여했다는 것을 의미함.

[표 39] 현행 서울시 참여예산제 사업유형

분야	유형	내용
시정분야	일반 참여 예산형	<ul style="list-style-type: none"> • 총350억원 규모 • 일반사업 30억원 미만, 프로그램(행사성) 사업 3억원 미만 <ul style="list-style-type: none"> - 최소사업비 1억원 이상(사업특성에 따라 예외인정) - 주요분야: 여성, 경제, 일자리, 복지, 교통, 문화, 환경, 관광체육, 도시안전, 주택, 공원 등
	협치형	<ul style="list-style-type: none"> • 총 100억원 규모 • 일반사업 10억원 이내, 프로그램(행사성) 사업 3억원 미만 • 주요의제 <ul style="list-style-type: none"> - 2017년: 총 35개 사업, 8,878백만원(12개 실·국·본부, 26개부서)
지역분야	일반 참여 예산형	<ul style="list-style-type: none"> • 총 125억원 규모(자치구별 평균 5억원) <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 주민불편 해소를 위한 생활밀착형 사업 - 자치구별 평가를 통해 차등 지원 • 일반사업 2억원 이내, 프로그램(행사성)사업 5천만원 이내
	지역사회 혁신형	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 구(區)별 10억원이내 <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 문제를 해결하기 위한 구(區) 지역사회혁신계획사업 - 지역사회 내 주민참여형 혁신사업, 분야별 융합사업 - 민간의 실질적 참여를 통해 민관 공동 계획, 실행이 필요한 사업 등
	마을 계획형	<ul style="list-style-type: none"> • 대상 동(洞)별 3천만원 <ul style="list-style-type: none"> - 마을단위 문제해결을 위한 마을계획단 등의 발굴 사업 - 기존 동지역회의사업

(2) 참여예산위원 모집과정

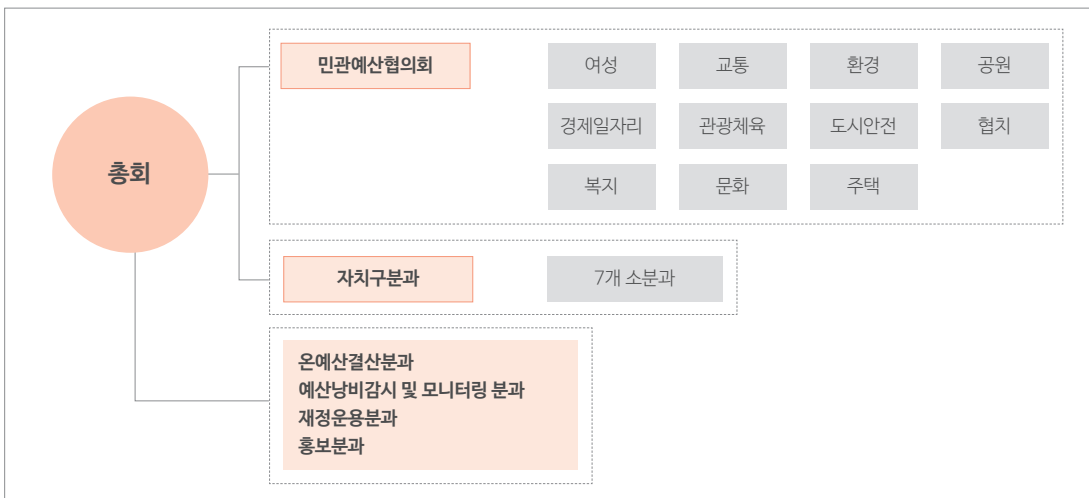
■ 참여예산위원의 선정과정은 기본적으로 공모 과정을 통한 추천방식인데, 25개 자치구를 기준으로, 연령별, 성별 기준을 바탕으로 선정되었음.

- 특히 연령별 기준은 서울시의 전체 세대별 구성을 고려하여 반영했는데 이를 통해서 참여예산위원들이 서울시민의 실질적인 표본으로서 대표성을 갖도록 했음.
- 서울시 참여예산위원회 구성에서 특기할 부분은, 사업심사를 하는 민관예산협의회나 자치구분과 외에 특별한 기능을 하는 기능분과가 부과적으로 설치되었다는 점임.
- 기본적으로 민관예산협의회 위원과 자치구 분과 위원은 중복되지 않지만 기능분과의 경우에는 겸임이 가능했음(2018년부터 기능분과의 온예산결산분과와 홍보분과가 독립분과로 분리되었다).

■ 온예산결산분과는 서울시 전체 사업에 대한 부서별 예산편성 전, 편성 후에 전체 사업에 대한 의견제시를 담당하는데 특히 예산편성 후의 의견은 별도의 보고서로 작성되어 시의회에 예산안이 송부될 때 별도 서류로 함께 제출되도록 제도화되었음.

- 예산낭비감시 및 모니터링 분과는 기존 확정되어 집행 중인 참여예산사업의 집행과정에 대한 모니터링을 상 하반기 실시하면서 당초 시민이 제안한 사업의 취지에 맞게 집행되고 있는지를 평가했음. 그리고 재정운용분과는 현재 서울시가 운영하고 있는 재정계획심의 위원회에 참여하는 분과로 설치되었음.
- 이는 단순히 단년간 서울시 예산에 대한 의견수렴 뿐만 아니라 재정운영원칙 및 중기지방 재정계획 수립과정에서도 참여예산위원회의 의견제시를 위해 설치되었음.

[그림 7] 서울시 참여예산위원회 구조



(3) 예산학교 과정

■ 서울시 참여예산과정에서 가장 역점을 둔 부분은 예산학교라고 할 수 있음. 특히 시민들의 참여과정을 실질화하는 가장 효과적인 방향이 교육이라는 기본적인 원칙을 2012년부터 지속적으로 견지했음.

- 현재 최소 6시간의 참여예산학교를 운영하고 있으며, 참여예산위원의 공모에 참여하기 위해서는 반드시 예산학교를 수료하도록 하고 있음.

[표 40] 2018년 예산학교 기본 커리큘럼

회차	교육명	세부내용	강사
		[프로그램 안내]	담당공무원
1일차	지방예산 및 참여예산제 알기	[2018 서울시 정책 및 예산 이해] <ul style="list-style-type: none"> 지방예산 관련 주요 개념 및 편성절차 지방예산 현황(서울시 및 자치구 현황 중심) 정책과 예산의 연계성, 주민참여 중요성에 대한 이해 서울시 주요 시민참여창구 및 프로그램 소개 <ul style="list-style-type: none"> :민주주의서울, 정책박람회 등 	문혁 (재무행정팀장)
		[참여예산이란 무엇인가] <ul style="list-style-type: none"> 참여예산제의 의의와 역사 서울시 및 자치구 참여예산제 운영현황 국내·외 참여예산 사례와 시사점 	오관영 (좋은예산센터 상임이사)
		[서울시 시민참여예산제 운영현황] <ul style="list-style-type: none"> 서울시 시민참여예산제 역사와 현황 2018 시민참여예산제 운영계획 예산학교, 참여예산위, 참여예산사업 등 세부 이해 	시민참여예산담당관 (운영기획팀장, 시민협력팀장)
2일차	시민참여방법 알기 및 실습	[서울시정에 참여하는 다양한 방법] <ul style="list-style-type: none"> 서울시 재정정보 공개현황 및 참여방법 <ul style="list-style-type: none"> : 서울위키, 재정포털, 재정공시 등 예산낭비신고제도의 의의 및 참여방법 예산낭비신고제도 사례 	김상철 (참여예산지원협의회장)
		[참여예산 제안사업 사례 학습] <ul style="list-style-type: none"> 서울시 참여예산에 반영된 실제 사업제안서 소개 사업제안 및 심사과정 유의사항 등 시민참여 가이드 성인지, 사회적 약자 배려 등 시민참여의 가치 강조 	최승우 (참여예산지원협의회 위원)
		[시민제안사업 함께 만들기 워크숍] <ul style="list-style-type: none"> 참여자 각자 제안사항 준비하여 조별 토론 상호 토론 통해 제안내용 수정 보완(공동제안 가능) 완성된 사업제안서 실제 접수(상시접수로 처리) 	김민철 (함께하는 시민행동 기획팀장)
		[마무리 안내 및 수료증 수여 등]	담당공무원

- 뿐만 아니라, 실제 위원들이 분과로 배정되고 실제 사업심사에 들어가기에 앞서 사업심사 방법에 대한 심화교육을 별도로 실시하고, 온예산 분과에서 참여결산이나 예산안 검토를 하기에 앞서서 다양한 분야별 전문가로 구성된 강사들을 통해서 심화교육을 부가적으로 시행하고 있음.

(4) 온라인 정보공개 과정

■ 서울시의 참여예산제는 단순히 시민들의 직접참여를 통한 사업심사 과정 자체가 아니라 전반적인 재정정보의 공개에도 많은 노력을 기울였음.

- 가장 대표적인 것이 서울위키라는 공개 플랫폼인데 서울위키에는 서울시에서 수행하는 단위사업의 각년도 사업설명서가 공개되고 댓글 기능을 통해서 해당 사업에 대한 질문을 할 수 있도록 했음.
- 이렇게 작성된 댓글은 행정망을 통해서 사업 담당자에게 전달되어 직접 답변을 달도록 했을 뿐만 아니라 선정된 사업의 목록을 공개하는 한편, 2018년부터는 참여예산사업의 집행과정에 대한 일상적인 정보 역시 공개됨.

■ 이런 재정정보의 공개는 참여예산위원이 하는 모니터링 과정과 함께 예산낭비 감시활동을 효과적으로 진행할 수 있도록 했음.

- 이는 시민을 대상으로 하는 예산성과금제도와 결합하여 참여예산위원들이 적극적으로 예산낭비사례를 발굴하고 신고하도록 유도하는 것은 물론이고 해당 시민에 대한 합리적인 보상체계를 구축했다고 볼 수 있음.

(5) 전체예산 과정

■ 전체예산에 대한 의견제시과정으로서 온예산 과정은 2012년에 시범사업 과정으로 시작했음.

- 이후 별도의 분과로 제도화된 것이 2014년부터인데 특히 서울시는 2016년부터 상반기에 진행되는 결산과정을 참여결산 방식으로 운용하면서 온예산 과정의 범위를 확대했음.
- 또한 부서별로 예산편성 하기 전에 편성안에 대한 의견을 사전에 수렴하도록 함으로서 온예산 과정을 실질적 기능을 강화했음. 이는 매우 중요한 측면인데, 실제로 참여하는 시민들의 경우에는 참여가 실제 결과에 영향을 미치는가에 대한 ‘참여의 효과성’에 의문을 가질 수밖에 없는데 이를 부서 예산 편성 전에 사전적인 의견제시를 하도록 함.

3. 시사점

■ 참여예산제는 제도가 도입되고 운영되는 해당 지방정부가 운용한 재정 제도의 규정과 관행을 구체적인 맥락으로 가짐.

- 이는 참여예산제가 하나의 이상적인 제도로서 이념형이 존재하고 이를 바탕으로 실제의 참여예산제도를 일률적으로 평가할 수 없다는 것을 의미하는데, 참여예산제도는 일차적으로 구체적인 시민들의 재정 필요를 발굴해내는 것이며 이를 통해서 기존의 행정 관행이 좀 더 혁신하여 더 많은 참여와 민주주의를 확대하는 것임.

■ 이런 관점에서 보자면 한국에서 도입하여 운영하고 있는 참여예산제의 주요한 한계는 (1) 형식적 운영 (2) 제도 우위적 집행 (3) 취약한 재정시민사회라고 할 수 있는데 이런 한계는 서울의 참여예산과정에서도 공통적으로 발견됨.

- 그럼에도 불구하고 서울시 참여예산의 장점은 (1) 높은 수준의 제도 탄력성 (2) 참여 범위의 지속적인 확대 (3) 결정권의 시민 부여 등은 다른 지방정부의 참여예산제도에서 발견하기 힘든 특징이라고 할 수 있음.

■ 서울시 참여예산제도는 매년 제도개선 논의를 통해서 제도를 변화시켜왔고 이 과정에서 6개월이 넘는 제도개선TF를 운영할 정도로 행정적인 관심을 투자했음.

- 또한 참여예산의 범위도 기존의 500억 원 실링액에 제한된 것을 전체 예산으로 확대하고 있으며 자치구 차원의 혁신계획이나 협치형 사업 등과 같이 참여 대상을 꾸준히 확대함.

- 무엇보다 시행 초기부터 전체예산 과정에 대한 온예산 활동을 지원해온 것은 서울시 참여예산제도가 가지고 있는 중요한 장점임.

- 이런 제도의 확대에도 불구하고 최종적인 참여예산의 결정권을 시민들이 행사했는데 이는 의회의 예산심의권을 침해하지 않는 범위 내에 속했지만, 그럼에도 관련 법령의 위반 사항을 제외하고는 총회를 통해서 확정된 사업의 목록이 그대로 예산편성안에 반영되었음.

■ 다만 시민참여예산제는 개별사업을 제안하는 형태이기 때문에 기본적으로 생활권 중심의 문제해결에 초점이 맞춰져 있는 제도라고 할 수 있음.

- 실제로 참여예산제의 도입 및 운영의 방향성 자체가 시민들의 생활권 문제를 해결하는데 초점이 맞춰져 있으며 위원 구성 역시 지역별 편재를 고려하여 선발되고 있음. 이런 특징으로 인해 참여예산제가 다양한 시민들의 정체성에 부합하는 사업을 반영하는데 한계가 있는 것도 사실임.
- 특히 초기에 주민의 범위를 확대하여 초중등학교의 학생들까지 포괄하려고 했으나 성공하지 못한 점은, 참여예산제가 특정 계층의 이해관계를 반영하는데 비가시적인 문턱이 존재한다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있을 것임.

■ 서울시 시민참여예산제를 통해서 청년자율예산제를 도입하는데 참조할 수 있는 부분은 다음과 같음.

- (1) 시민의 직접 참여 제도는 한 번에 완벽한 제도의 도입보다는 참여 당사자의 역량 및 행정의 수용성 정도에 따라 점진적인 제도화의 경로를 따르는 것이 효과적임
- (2) 점진적인 발전의 전제조건은 참여 제도의 확대 및 효용성 증대라는 기본적인 방향성에 대한 신뢰구조가 마련되어야 하며, 이를 확인하기 위해 단단한 거버넌스 구조가 전제되어야 함(이를테면 서울시참여예산지원협의회)
- (3) 단 시민참여예산제가 개별 사업의 공모 방식으로 진행되다 보니 새롭게 등장하는 문제의 해결보다는 익숙한 문제 해결방식을 선호하는 경로의존성이 발생하고 있다는 점에서, 새로운 청년 문제를 해결한다는 취지를 강화하기 위해서는 다른 사업화 과정을 고민할 필요가 있음

5장 청년자율예산제(안)

1. 필요성

■ 예산 혹은 재정 행위는 사회의 필요에 대한 행정의 대응과정이라고 할 수 있으며, 불가피하게 한 사회 내의 사회관계를 반영함.

- 일반적인 공공선택이론의 관점에서 설명하는 바는 민주주의 국가에서 재정의 분배는 투표자들의 선호에 대응을 하며, 이에 따라서 정치적 대표성이 곧 재정 분배의 경향을 결정한다는 것임.

- 이런 논의는 특정한 국가의 정치제도, 특히 선거제도의 특징이 투표자의 선호 구조를 재편성하면서 일종의 왜곡현상이 일어날 수밖에 없다는 것을 뜻함.

■ 때문에 정치적 대표성의 특징이 한 사회의 특정한 대상, 즉 정치적으로 과소대표되는 대상에 대한 재정배분 역시 과소하게 나타날 수 있다는 것을 의미함.

- 따라서 재정형평성은 특정한 선거제도에 의해 귀결되는 정치적 사회구조에 의해 왜곡된 사회의 필요를 보정하고, 적절하게 분배하는 원칙이라고 할 수 있음.

■ 특히 현대 사회의 여러 문제가 기성세대에 의한 미래세대에 대한 착취 구조로 특징지어진다고 할 때, 재정형평성은 정치적 대표구조를 다시 보정하는 적극적인 재정 재분배 정책을 통해서 달성될 수 있음.

- 서울시에서 추진 중인 청년자율예산제는 바로 이런 목적에서 이해할 수 있는데 그 방향은 현재의 정치적 구조에서 과소대표되는 청년계층의 재정형평성을 높이기 위한 재정의 재분배 정책으로 볼 수 있을 것임.

■ 청년자율예산제의 운영 방식에 대한 제안은 가장 일반적인 형태의 프로세스를 제안하고, 이에 대한 단계적 확장방식을 제안함으로써 현실적인 적용가능성을 고려하고자 함

- 이에 따라 다음의 운영(안)은 가장 일반적인 형태의 과정을 제시하고(모델안) 현재 청년자치정부 및 청년의회의 속의 프로세스 과정을 참조하여 단계별 적용방안을 별도로 제시하고자(2019년안) 함

2. 청년자율예산제 모델안

■ 청년자율예산제를 일반적인 예산참여의 측면에서 보면 예산편성절차의 독립성, 기존사업에 대한 변형적 개입의 두 가지 측면에서 가능함.

- ‘예산편성절차의 독립성’: 기존 예산편성의 경로의존성에서 자율적인 편성과정을 보장한다는 것과 동시에 청년자율예산제가 가지는 정책의 상징적 의미를 부각시킬 수 있음.
- ‘기존사업에 대한 변형적 개입’: 기 시행 중인 정책사업 중에서 청년 대상 사업에 대해서 ‘당사자 피드백’을 제도화함으로써 기존사업의 재정 효과를 극대화함.

■ 하지만 기존사업에 대한 변형적 개입은 이미 ‘청년인지예산제’라는 방식의 별도 진단-개입의 절차가 마련되어 있으며 이를 독립적으로 심화하는 것이 적절하며 청년자율예산제의 경우에는 신규 예산반영 과정으로 특화된 예산절차로 이해하는 것이 적절함.

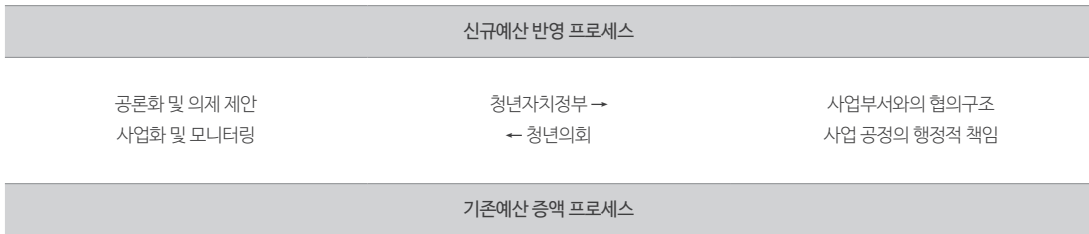
- 왜냐하면, 기본적으로 예산참여제도는 일반적인 당사자 참여를 이끌어내는데 상당수준의 문턱이 있기 때문에 예산참여의 효용감을 극대화하여 청년자율예산제의 제도적 실효성을 높일 필요가 있기 때문임.
- 상호 연관성을 확보하기 위해 행정기구로서 청년자치정부(가칭)라는 행정조직과 청년의회라는 거버넌스가 제도 매개의 역할을 수행함.

■ 우선 각각의 프로세스는 1월 1일 ~ 12월 31일의 일반적인 회계연도 기준으로 작동하는 것이 아니라 기존 행정 프로세스를 ‘외삽’하는 방식으로 진행되기 때문에 행정 주기보다 최소 2개월 전에 논의가 진행될 필요가 있음.

[표 41] 청년자율예산제/청년인지예산 운영 과정(안)

		N-1(전년도)				N(해당년도)								N+1(다음년도)							
월		10	11	12		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		3	4			
청년 자율 편성 예산	행정 flow	예산편성				결산				예산편성				예산조정				결산			
	참여 flow	의제발굴 및 제안숙의 (청년의회+청년자치정부)				사업구성 (청년의회)				사업부서와의 협의 (청년자치정부)				예산 확정 및 배정 (청년의회)				의제발굴 및 제안숙의			
청년 인지 예산	행정 flow	사업 집행				사업집행								사업집행							
	참여 flow	모니터링 및 평가 (청년자치 정부)		중액대상 사업공론화 (청년의회)		사업부서 협의 및 부서별 편성에 반영 (청년자치정부)								사업평가 및 모니터링							

[그림 8] 청년자율예산제 거버넌스 역할 구분(안)



- 특히 이 과정에서 각각의 프로세스 간의 연관성을 강화하기 위해서는 행정기구로서 청년자치정부와 청년의회가 적절하게 역할을 분담하는 구조가 효과적으로 명시될 필요가 있음.

■ 이상의 단계의 실행방안을 구체적으로 살펴보면, 문제의 발굴-> 의제-사업화 -> 사업협의-> 예산반영 -> 모니터링 및 평가의 단계로 세분화하여 살펴볼 수 있음.

(1) 문제의 발굴

■ 기존의 참여예산제도의 경우에는 일반 시민이 개별적인 문제해결을 위한 사업을 직접 구상하여 제안하는 방식으로 설계되어 운영하고 있는데, 이는 시민들에게 가장 익숙한 사업공모 방식을 차용하여 도입에 큰 부담이 없다는 장점이 있음.

- 하지만 청년자율예산제의 경우에는 청년을 대상으로 하는 특수한 이해관계당사자를 상정하고 있으며 이들의 사회문제가 기존의 일반적인 사회문제와 차별되어 구분되어야, 기존의 참여예산제와 병행하여 독자적인 예산참여의 과정으로 정당성을 찾을 수 있을 것임.

- 이에 따라 청년자율예산제의 최초 단계는 사업을 제안하는 방식이 아니라 현재 서울의 청년 당사자들이 겪고 있는 문제점을 살펴보는 단계로 설정하는 것이 타당함.

■ 이는 정책의 영역에서 청년 문제에 대해 '임상적 접근'을 한다는 것을 의미하는데, 이를테면 소아들의 질병에 대해 '몸집이 작은 어른'과 일치해 접근하지 않는 것과 같이 현대 사회의 청년 문제를 '시간이 지나면 해결될 특정 시간대'의 문제로 보지 않는다는 뜻임.

- 이에 따라 기존의 일반적인 정책 사업이 가지고 있는 진단과는 다른 진단과정이 수반되어야 하며, 그렇기 때문에 기존의 참여예산과는 다른 '진단과정'으로서 문제의 발굴이 최초의 단계로 설계될 필요가 있음.

■ 정책적으로 해결하거나 혹은 지원해야 하는 청년당사자의 필요를 구체적으로 발굴하기 위해 지역별 간담회나 온라인 플랫폼을 통한 문제 발굴을 진행함.

- 이 과정에서 현재 자치구마다 차이는 있지만 점차 구성되어가고 있는 지역의 제도적 기구와 함께 청년들의 다양한 ‘문제적 상황’ 혹은 ‘인식하고 있는 문제’들을 집중적으로 파악하고 확인함.

■ 시기는 본격적인 예산편성 시기 전 해인 t-2의 10월~12월 사이가 되는데, 이유는 기존의 예산편성절차가 행정절차 중심으로 짜여져 있는데 이는 상근-전담을 기본으로 하는 관료조직의 스케줄이기 때문에 실제로 비상근-겸임을 기본으로 할 수 밖에 없는 민간조직으로서는 해당 스케줄을 담보할 수 없기 때문임.

- 문제를 발굴하는 과정은 기본적으로 광범위한 청년 당사자의 참여를 조직하고 이를 통해서 이후 중요한 거버넌스인 청년의회를 구성하는 전 단계라는 위상을 지닐 수 밖에 없음. 따라서 주된 주체는 청년의회가 되어야 하고 각 지역의 제도화된 기구나 혹은 연대 단체들과 공동으로 주관하여 지역별 간담회, 온라인 조사 등을 병행해서 진행하는 것이 필요함.

[표 42] 문제의 발굴 절차 요약

시기	t-2(목표년도 2년전) 하반기(10월~12월)
주체	청년의회, 청년자치정부
방법(안)	지역별 간담회, 온라인 문제접수 플랫폼 운영, 설문조사 등
목적	정책사업을 통해서 해결하거나 완화해야 할 구체적인 대상을 특정함
예산과정	해당 단계에서는 예산에 대한 고려 없음
기타	문제의 내용은 이후 해당 사업의 사업지표로 활용이 가능함

(2) 의제-사업화

■ 확인된 청년의 문제들은 불가피하게 재조정이 될 수 밖에 없는데 일차적으로 지방정부의 정책수단으로는 문제의 구조적 해결 자체에 집중하기 보다는 이를 완화하거나 혹은 일시적으로 조정할 수 밖에 없다는 조건과 함께 기존의 사업부서를 통해서 사업을 집행해야 하는 참여제도의 특징 상 사업부서의 수용성을 높이기 위한 범주화가 필요하기 때문임.

- 따라서 의제화라는 절차는 우선 기존의 청년의회를 통해서 도출된 청년 정책의 정책범주 혹은 서울시에서 설정하여 활용하고 있는 정책사업의 범주로 분류하는 것을 뜻함. 이런 절차는 청년의회 내부절차로 시행하는 것이 적절한데 그 이유는 그래야 기존의 청년의회가 가지고 있는 분과체계를 통해서 다양한 공식적/비공식적 공론절차가 수월하게 진행될 수 있기 때문임.

■ 이렇게 재배치된 청년 문제들은 주요한 의제 바꾸니로 분류되어 담겨지고 이를 해결하기 위한 사업들을 구상하게 됨.

- 이는 제기된 문제 하나가 이에 대한 사업 하나로 1:1 매칭하는 구조가 아니라, 해당 문제를 해결하기 위해 필요하다면 복수의 사업세트가 필요할 수 있기 때문에 불가피한데 이를 통해서 청년 문제가 가지고 있는 복합적 특징들이 사업(들)을 통해서 접근 가능해질 수 있음.
- 이 과정 역시 청년의회의 과정으로 진행하는데, 특히 각 분과별로 분류된 의제의 정량적 차이에 따라 그 해 배정되는 청년자율편성 대상 예산액에 대한 1차 실링액을 확정하고 청년의회의 각 분과는 해당 실링액의 1.5 ~ 2배의 범위 내에서 사업을 구상하게 되는데 가 급적 사업의 개수를 줄일 수 있는 인센티브 구조를 통해서 '서울시 전반의 광역화 사업'을 우선적으로 고려하도록 함.

[표 43] 의제-사업화 요약

시기	t-1 2월~4월
주체	청년의회 각 분과
방법(안)	청년의회 내 의제화 이후, 분과별 사업화 과정 진행
목적	제안된 청년문제의 분류와 해당 문제 해결을 위한 사업들의 개발과 제안
예산과정	당해연도 총 실링액을 각 분과에 배정된 과제에 비례하여 배분하되 총 예산액은 1.5배가 되도록 설계
기타	분과별로 간담회 등 공론화 절차를 추진

(3) 사업 협의

■ 청년의회를 통해서 제안된 문제해결형 사업들은 각각 사업부서에 맞춰서 배정되어야 하고 이 과정에서 사업부서와 사업 집행과정에 대한 협의가 불가피함.

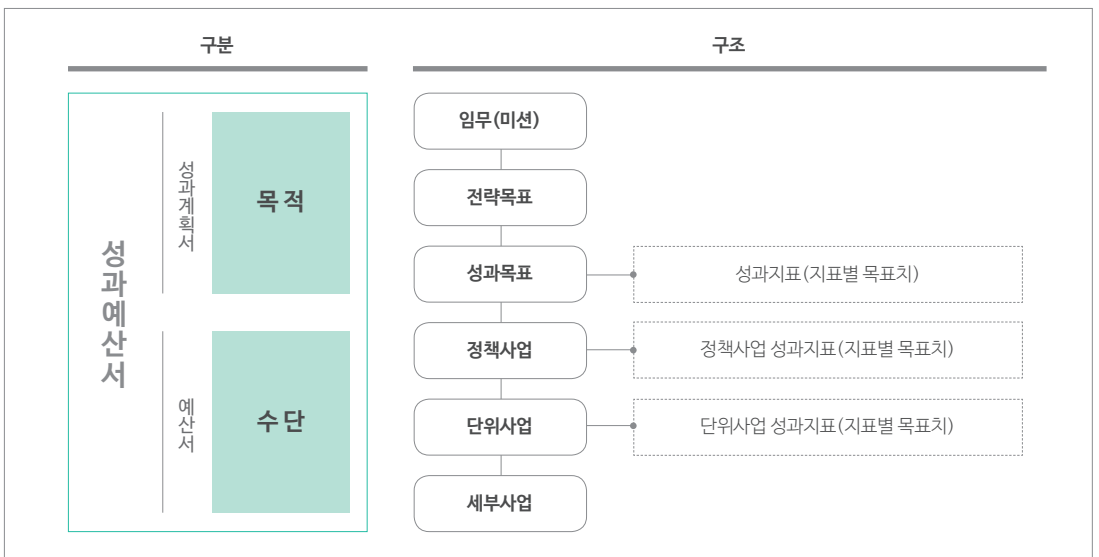
- 특히 신규사업의 경우에는 해당 사업이 기존 사업부서가 관리하는 정책사업의 분류에 맞지 않을 수 있고 이 때문에 사업의 왜곡 현상이 발생할 수 있음.

■ 현재 예산편성 시스템은 성과주의 예산으로 개별 단위사업이 정책사업의 범위에서 묶여서 포괄적으로 관리되는 형태임. 이에 따라 개별 단위 사업은 그에 적절한 정책사업을 신설하여 배정하거나 혹은 기존의 정책사업 중에서 적절한 사업에 배치하는 과정이 진행될 필요가 있음.

- 따라서 사업협의 과정에서는 단위사업을 묶어서 정책사업으로 제시하거나 혹은 기존의 정책사업 중에서 단위사업을 배치하면서 이에 따른 정책사업의 성과지표를 제시하는 것이 필요함.

■ 이에 따라 사업협의 과정은 청년자치정부와 해당 사업부서의 과단위 협의를 전제로 진행될 필요가 있음.

[그림 9] 정책사업의 구조와 체계



[표 44] 사업협의 절차 요약

시기	t-1 5월~7월
주체	청년자치정부
방법(안)	각 사업부서와 신규사업 반영에 대한 실무협의
목적	청년의회에서 제안된 사업들에 대해 실제 사업을 수행하게 되는 사업부서와 사전 논의를 하는 과정을 통해서 차년도 사업의 수용성을 높이는 것임
예산과정	사업부서와 조정을 통해서 일부 사업의 경우에는 예산의 감액이나 증액이 진행될 수 있음
기타	단위사업 지표와 별개로 정책사업과 그에 따른 정책지표를 함께 마련

(4) 예산 조정

■ 부서 협의를 통해서 반영하기로 한 사업들은 애초 제안된 사업예산의 확인 혹은 조정을 통해서 청년의회로 다시 송부됨. 해당 조정 과정은 청년자치정부와 사업부서가 협의 조정된 사업예산을 확정하는 절차로서, 청년자율예산제의 권한과 연관되는 사항임

- 앞서 살펴본 시민참여예산제의 경우에는 법적으로는 시장의 예산편성권을 분배하는 형태의 제도적 특징을 지니고 있으나 참여예산위원회의 총회를 통해서 확정된 예산을 예산편성권자인 시장이 그대로 수용함으로써 예산편성권의 실질적인 이양이 이루어지고 있음
- 이와 같은 권한의 양도는 참여예산제에 대한 시민참여의 효용성을 높이는 한편, 이에 수반되는 참여예산제도의 평가에 대한 책임을 시민참여예산위원회가 지도록 하는 제도의 내재적 유인이 됨

■ 비슷하게 청년자율예산제의 경우에도 청년의회가 발굴하여 제시한 사업들이 사업부서와의 실무협의를 통해서 조정되지만 이에 대한 최종적인 확인을 청년의회가 함으로서 청년들의 직접 참여 플랫폼인 청년의회 제도의 효용을 실질화할 수 있음.

- 특히 사업부서의 조정협의를 통해서 조정된 사업들 중에서, 최초의 제안 취지를 심각하게 훼손하거나 이에 반영되지 않은 사업에 대해서는 추가 제안을 통해서 반영할 수도 있을 것임

■ 특히 이 과정에서는 최종 선정대상 사업에 대한 우선순위를 정하는 것이 필요한데 여기서 사업선정 과정에 청년 당사자를 비롯한 일반적인 온라인 투표를 진행하는 것이 적절함

- 온라인 투표과정의 도입은 선정된 청년사업의 대표성을 확인하는 것과 동시에 사업선정 과정의 정당성을 확보하기 위한 절차로 중요한 과정이라고 할 수 있음

[표 45] 예산 조정 절차 요약

시기	t-1 8월~10월
주체	청년의회
방법(안)	사업부서와 협의가 된 사업들에 대하여 검토 및 승인을 진행하고 당해연도에 확정된 청년자율편성 예산안에 대하여 확인함 (별도의 설문조사 등을 통해서 제안된 사업의 우선순위를 정하도록 함)
목적	의제-사업회의 과정에서 도출된 사업이 사업부서와 논의과정에서 불가피하게 조정이 될 수 밖에 없는데, 해당 조정 과정에 대하여 확인하고 조정된 사업을 청년편성예산 사업으로 인정하고 이를 확정할 것인지에 대한 최종적인 검토과정
예산과정	각 분과별로 협의조정된 사업에 대한 검토와 함께 분과별 사업 우선순위를 정하고, 이에 대해 온라인 투표를 진행함. 이에 따라 최초의 배정된 분과별 실링에 따라서 우선순위 별로 기준선 이상의 사업을 예산편성 대상 사업으로 확정함
기타	조정사업의 확인 뿐만 아니라 조정과정에서 누락 혹은 임의 조정된 사업의 복구 등을 진행

(5) 모니터링 및 평가

■ 예산편성 절차가 마무리되면 다시 기존에 반영된 사업에 대한 집행모니터링을 통해서 사업 추진과정에 대한 점검을 진행하는 한편, 청년자율예산제의 진행과정에 대한 성과 평가를 진행함.

- 특히 해당 모니터링의 과정은 당해연도 집행사업에 대한 것뿐만 아니라 전년도에 확정되어 집행이 완료된 사업에 대해서도 모니터링을 진행하여 청년자율예산제를 통해서 집행된 사업의 효과를 지속적으로 확인하는 것이 필요함
- 이 과정에서 사업 점검을 위한 평가 지표를 만들어서 해당 사업에 대한 정량적 평가를 병행하는 것이 사업의 관리에 중요함

[표 46] 참여예산사업 집행이후 모니터링 평가지표(안)

항목	평가 지표	배점				점수
			1	2	3	
필요성	이 사업은 주민참여예산제도 취지와 효과 등을 감안할 때 꼭 필요한 사업입니까?	그렇지 않다				그렇다
충실성	이 사업은 제안자의 취지대로 잘 집행되었다고 보십니까?	그렇지 않다				그렇다
공익 효과성	이 사업의 효과가 공익적이거나 사회적 약자 등에게 적절한 효과를 주는 사업입니까?	그렇지 않다				그렇다
차별성	이 사업이 기존의 정책사업과는 다르게 참여예산으로 시행한 데 따른 차별성이 있습니까?	그렇지 않다				그렇다
평등성	이 사업이 특정한 계층 혹은 성별 등에게 동등하게 접근할 수 있고 사용가능하다고 생각하십니까?	그렇지 않다				그렇다
지속성	이 사업이 현재(2018년)의 시점에서도 사업의 효과를 내고 있다고 보십니까?	그렇지 않다				그렇다

- 특히 사업에 공동으로 참여한 자치구(지역별) 네트워크 혹은 모임과 공동으로 진행하는 사업모니터링을 진행하는 것이 차년도 청년의회를 구성하는 예비과정으로서 의미가 있을 것임
 - 통상적으로 광역제도의 경우에는 기초단위의 지역과 적절한 연계과정을 고려하는 것이 필요한데 사업의 평가과정에서 서울시 차원의 청년자율예산제가 가지고 있는 효과와 한계를 공동으로 평가함으로써 광역제도에 대한 제도 상의 거리감을 해소할 수 있음

[표 47] 모니터링 및 평가 절차 요약

시기	t-1 11월~12월
주체	청년의회+청년자치정부
방법(안)	기 반영된 청년자율예산 사업에 대한 모니터링과 평가를 진행함
목적	이와 병행하여 문제의 발굴을 진행하면서 좀 더 실효성이 높은 문제의 발굴과 사업화 전략을 구상할 수 있음
기타	자치구 단위의 네트워크 혹은 모임과 공동 평가 수행

3. 청년자율예산제 2019년 도입안

■ 이상의 모델안은 청년자율예산제의 가장 일반적인 형태의 과정을 중심으로 모델링한 것으로 당장 해당 모델의 적용은 다음과 같은 사항으로 인해 적용에 어려움이 있음

- 첫째, 도입의 시기와 관련된 것으로 모델안에서는 t-2에서 t년까지의 일정을 제안하고 있으나 2019년 도입과정에서는 t-1 기준년의 일정을 중심으로 적용할 수밖에 없음
- 둘째, 각 단계마다 설정하고 있는 자치구 등 지역과의 속의 공론과정은 광역-자치구 간의 공동 논의 및 제도 운영에 대한 일정정도의 공감대가 사전에 마련될 필요가 있음. 하지만 현재 청년자치정부는 아직 출범도 하지 않은 상태에서 지역의 청년주체와 상호성있는 공동 논의가 불가능함
- 셋째, 청년자율예산제를 수용하는 기존의 사업부서 관계를 확인할 필요가 있음. 실제로 2장과 3장을 통해서 확인한 기존의 청년정책과 청년의회 과정에서 제안된 사업의 연관 사업부서가 6개 부서에 불과해 그 외의 사업부서는 청년자율예산제 사업에 대한 수용성이 매우 낮을 것으로 볼 수 있음. 이에 따라 해당 사업부서의 수용성을 진단하는 시범과정이 불가피하게 필요함

■ 따라서 청년자율예산제는 다음의 2단계 도입과정을 통해서 제도화하는 것이 타당할 것이라 판단됨

- 우선 2019년에는 기존의 시민참여예산제의 흐름을 참조하여 1월부터 8월말까지 진행되는 예산반영절차를 진행하고, 2020년도 청년자율예산제 부터는 하반기 프로세스를 진행하여 일반적인 모델로 운영하는 것을 검토함

[표 48] 단계적 도입방안

	2019	2020
범위	서울시	서울시+자치구(시범)
파트너십	청년의회	청년의회+지역단체(네트워크)
사업기간	t-1 (1월부터 8월까지)	t-2~t-1 (10월부터 차년도 10월까지)
청년자율예산제	도입기	정착기

■ 2019년 청년자율예산제는 기본적으로 문제의 발굴 -> 사업의 구성 -> 사업에 대한 공론과 속의 -> 예산반영의 4단계를 거치며, 시민참여예산제 유형 중에서 특히 시정협치형 모델을 참조하여 운영안을 마련해볼 수 있음

- 현재 청년의회회의 프로세스는 청년의회 구성원의 모집과 교육과 병행하여 서울의 청년문제를 진단하는 시민설문조사를 진행하는 것으로 상정하고 있음
- 이에 따라 분과가 구성되고 시민설문조사 결과 및 기타 진단자료 등을 통해서 청년 문제 해결형 사업을 구상하고 설계하는 과정을 진행하는데, 이 때 사업부서와의 공동 협의 과정이 병행하여 진행됨(분과별 실링액을 배정된 의제의 건수에 비례하여 할당하되 편성액 대비 1.5배의 사업비를 배정함)
- 이렇게 협의가 된 사업을 시민투표 방식으로 결정하여 각 분과별 실링액에 맞춰서 편성을 완료하면 이를 서울시 일반예산편성안과 통합하여 편성을 완료하게 되는 절차임

■ 이를 통해서 2020년도 예산안에 대한 청년자율편성 사업을 확정된 후에 하반기에 2021년 예산편성을 위한 청년자율편성과정을 진행하여 제도 정착을 진행함

[그림 10] 2019년 청년의회 일정(안)



6장 2019 청년자율예산제 운영계획(안)

1. 운영계획의 기본 구성

[표 49] 2019년 운영계획 목차(안)

I.	청년자율예산제 개요
II.	2019 추진방향
III.	2019 청년자율예산제 운영계획 1. 청년의회 구성 및 운영 2. 청년자율편성 예산제 절차 3. 청년학교 운영 4. 지역 청년네트워크 및 모임 연계 사업
IV.	추진일정 및 행정사항

2. 주요 과정별 운영계획(안)

(1) 청년자율예산제 개요

■ 운영목적: 예산편성 과정에 있어 청년 당사자의 참여를 보장하고 청년 문제의 자기 해결을 도모하기 위한 방안으로 청년자율예산제를 도입 운영하고자 하는 것임

■ 운영근거:

지방재정법 제39조

제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여)

① 지방정부의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 "주민참여예산제도"라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.

② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방정부의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 "주민참여예산기구"라 한다)를 둘 수 있다.

서울시청년기본조례 제10조

제10조(청년의 참여 확대 등)

① 시장은 청년의 참여를 확대하고 민주시민으로서의 학습과 경험을 지원하기 위해 노력하여야 한다.

② 시장은 서울시의 각종 위원회와 정책 결정과정에서 청년의 의사를 반영하고 청년의 참여를 보장하기 위해 노력하여야 한다.

■ 운영개요: 운영규모, 청년의회 투표+시민투표 결정 방식

(2) 2019년 추진방향

■ 청년자치정부의 출범 및 청년자율예산제 시행 첫 해를 맞이해 청년당사자의 정책참여를 활성화함으로써 서울의 미래 문제인 청년의제를 적극적으로 발굴하고 이를 해결할 수 있는 문제 해결형 사업의 발굴을 지원함

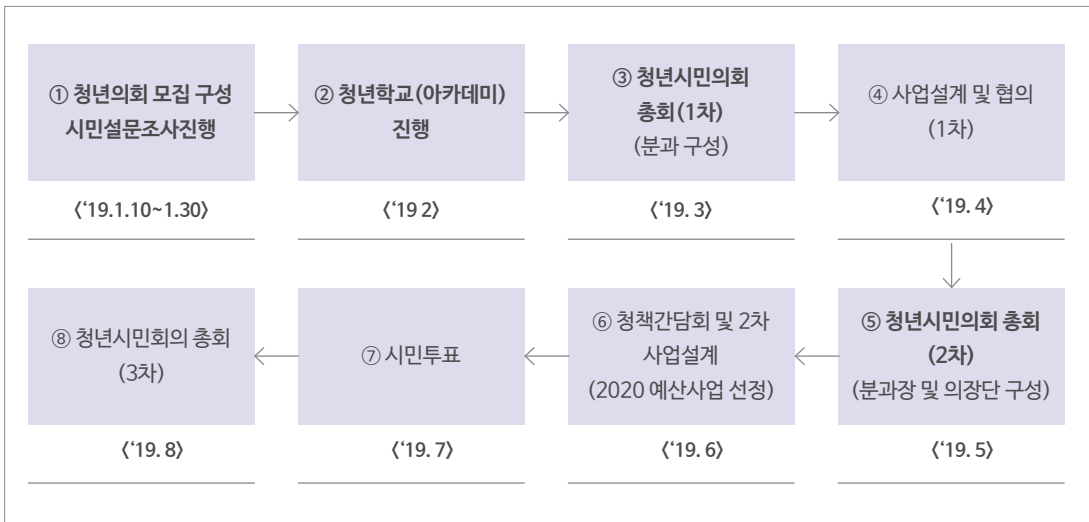
■ 2020년 본격적인 제도 운영에 앞서 새롭게 도입되는 청년자율예산제의 실제 도입을 통해서 제도운영의 보완과 이에 필요한 절차와 과정을 검토하고 이를 차기 청년자율예산제 정착과정에 적용함

■ 자치구 청년정책 거버넌스의 활성화를 위한 네트워크를 활성화하고 청년자율예산제를 배개 로 하는 청년 당사자들의 자기 문제해결을 위한 주체 역량강화를 보장함

(3) 2019 청년자율예산제 운영계획

- 청년의회 구성 및 운영: 모집인원, 모집절차, 분과 및 지원기구 구성 등
- 청년자율예산제 운영 절차: 설문조사(문제발굴), 사업속의, 우선순위 결정 및 시민투표, 예산 반영
- 청년아카데미 운영: 기본 교육, 심화 교육, 같이 하는 청년아카데미
- 지역청년네트워크 및 모임 연계 사업: 지역별 간담회, 모니터링단 구성, 운영평가 토론회

[그림 11] 청년자율예산제(2019) 운영개요



- 행정사항: 설명회 개최, 활동비 지급 기준 등

(4) 추진일정 및 행정 사항

참고 문헌

- 임진영·서정욱·민효상(2018). 지방정부 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구 : 경기도 기초지방정부를 중심으로.
- 남궁윤영·임유미·하연섭(2015) 지방정부 성인지예산의 결정요인에 관한 탐색적 연구. 기초자치단체를 중심으로. 여성연구, (89)2.5-35
- 전미선, 조원희 (2018). 서울시 자치구별 장애인활동지원제도 추가사업예산의 결정요인에 관한 연구. 지방정부연구, 22(2), 361-382.
- 이연주, 최영 (2016). 지방정부의 아동복지예산 결정요인에 관한 연구. 비판사회정책, (52), 223-255.
- 나라살림연구소(2018), 참여예산네트워크 구축사업, 2018
- 사회혁신공간THERE (2017). 청년정책 결정 및 집행체계에 대한 경험연구: 효율성, 참여성, 적합성의 원리에 따른 협력적 거버넌스 모델 제안. 청년허브
- 김민수 외 (2018). 서울청년정책평가 및 발전전망 모색을 위한 공동연구. 청년허브
- 청년정책네트워크 (2013). 2013 서울청년정책네트워크 아이디어북. 청년허브
- 글로벌정치경제연구소 (2017). 지방정부 청년정책 변화 분석을 통한 서울시 청년정책 2.0 과제 도출. 청년허브
- 신윤정 (2018). 지자체 청년정책 현황 및 제언. 전국청년정책네트워크
- 경기도가족여성연구원 (2017). 경기도 청년정책 기본계획 수립 연구.

[부록.1 논문결과 요약]

지방정부 사회복지예산 결정 요인에 관한 연구 : 경기도 기초지방정부를 중심으로

임진영·서정욱·민효상

지방행정연구 제32권 제3호(통권 114호) 2018. 9. 065~094

재정(예산)에서 요인으로 제기된 정치적 요인과 비정치적요인을 종합적으로 분석하여 지자체의 사회복지예산의 결정요인과 지방정부의 노력 수준을 예측한 연구에 따르면 지방정부 사회복지예산 결정요인에 관한 분석결과(고정효과모형) 증가 요인 중 통합정치요인으로 진보적 성향의 정당에 소속을 둔 단체장과 지방의회의원수, 비정치적 요인으로 65세 이상의 노인인구비율과 지방세 부담액이 중요함을 발견하였다. 결국 진보적 성향의 단체장의 의지가 지방정부의 복지지출 확대에 큰 영향을 미친다는 것을 실증적으로 확인할 수 있었다

사회복지예산과 자체 사회복지예산에 실질적으로 영향을 미치는 요인은 단체장의 정치성향과 지방의회의 규모로 임을 알 수 있다. 이는 진보성향의 자치단체장이 집권하는 시기에는 (자체) 사회복지예산 확대가 좀 더 용이한 것으로 해석할 수 있다.

지방의회 규모의 경우 의원수가 많다는 것은 그만큼 도시 인구규모가 크다는 것을 의미한다. 이 승중(2001)은 대도시 지역 지방정부에서 복지정책 강화, 비대도시지역 지방정부에서는 복지정책 약화의 경향이 있음을 관찰하였다. 지방의회의원 수가 많을수록 복지예산 확대가 이루어진다는 것은 도시규모가 크기 때문에 전체 예산도 크고, 사회복지예산 늘어날 수 있는 여지가 많다고 해석이 가능하다.

다른 정치적 주요 요인이었던 선거 실시 여부와 단체장 선거경쟁 지수는 통계적 유의미성을 보이지는 않았지만, 전체 예산 대비 (자체)사회복지예산 비중과 정(+)적인 관계를 보인다는 점에서, 지방선거를 실시하는 경우, 혹은 선거에서의 경쟁이 높을수록 전체 예산 대비 사회복지예산과 자체 사회복지예산의 비중이 증가할 것이라고 예상은 해볼수 있다. 단체장과 의회 관계 역시 사회복지예산과 자체 사회복지예산 결정에 통계적으로 유의미한 요소로 밝혀지지는 않았다. 흥미로운 결과 중 하나는 자체 사회복지예산 영향요인으로 1인당 지방세 부담액이 음(-)의 방향으로 나타났다는 점이다. 세입이 증가하면 지방정부가 자체 사회복지예산을 증액할 것이라는 예상과는 반대의 결과인데, 이는 자치재정력이 우수한 지역이 오히려 사회복지 분야보다는 경제개발을 포함한 다른 분야의 투자를 우선시 할 수도 있다는 논리로 해석 가능할 것으로 보인다.

(표) 지방정부 사회복지예산 결정요인에 관한 분석 결과(고정효과모형)

		사회복지예산 비중	계수	표준오차	t	P > t
모형 1	통합정치요인	선거실시 여부	0.9798	.6773	1.45	0.150
		단체장 소속 정당	1.2752*	.5361	2.38	0.018
		단체장-의회 관계	-0.5837	.5903	-0.99	0.324
		단체장 선거경쟁지수	0.0036	.0430	0.08	0.933
		지방의회의원수	0.8954***	.2296	3.90	0.000
	비정치요인	65세 이상 노인인구 비율	2.89271***	.2761	10.47	0.000
		기초생활수급자수	0.0003*	.0002	1.74	0.084
		재정자주도	-0.3005***	.0673	-4.46	0.000
		1인당지방세부담액	-1.01e-06	9.49e-07	-1.06	0.290
	R-squared					
모형 2	지자체사회복지예산 비율		계수	표준오차	t	P > t
	통합정치요인	선거실시 여부	0.1625	.2740	0.59	0.554
		단체장 소속 정당	0.8924***	.2169	4.11	0.000
		단체장-의회 관계	-0.1421	.2388	-0.59	0.553
		단체장 선거경쟁지수	0.0080	.0174	0.46	0.645
		지방의회의원수	0.3306***	.0929	3.56	0.000
	비정치요인	65세 이상 노인인구 비율	0.8181***	.1117	7.32	0.000
		기초생활수급자수	0.0001	.00008	1.42	0.156
		재정자주도	0.0115	.02726	0.43	0.671
		1인당지방세부담액	-1.30e-06***	3.84e-07	-3.38	0.001
R-squared						0.46

[부록.2 논문결과 요약]

노인복지예산 결정요인 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로

이수창(2015) 노인복지예산 결정요인 분석 : 16개 광역자치단체를 중심으로,
한국지방자치연구, 17:2, 57-76

광역자치단체의 사회적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인 그리고 지방정부 재정적 요인이 노인복지예산에 미치는 영향을 분석한 연구 결과에 의하면 지방정부의 지방세징수총액, 노인인구 규모, 지역내총생산이 노인복지예산 결정요인인 것으로 나타났다. 이중 지방세징수총액이 가장 주요한 요인이었다. 정치적 요인은 선거유무는 노인복지예산에 유의미한 상관성을 지니지 못한 것으로 분석되었지만 선거 시기에는 노인복지예산이 증가하는 것으로 나타나 선거와 노인복지예산의 증가 간의 관계는 전혀 무관하지 않다는 실마리를 제공한다. 정치적 요인의 측정지표를 선거가 있었던 해의 노인복지예산과 선거가 없었던 해의 노인복지예산의 금액만을 다루었기에 분석의 한계를 보인다. 최근 연구에서는 정치적 요인을 지방의회수, 단체장의 정당 등 정치적 요인 등 다양한 측면으로 시도하고 있다. 이에 따라 정치적 요인이 다른 요인보다 주요하게 작용한다는 연구결과가 나오고 있다.

‘청년자치정부’ 청년자율예산제 도입 방안 연구

발행 2018년 12월
판명과 판수 초판 1쇄
연구수행 나라살림연구소
서울특별시 마포구 동교로 209, 4층
디자인 DNC | www.thednc.co.kr

© 2018 서울특별시 청년허브

이 보고서는 2018년도 서울특별시 청년허브 기획연구의 결과물로 만들어졌습니다.

이 저작물은 크리에이티브 커먼즈 저작자표시-비영리-동일조건변경허락 4.0

국제라이선스에 따라 이용할 수 있습니다.



서울시 은평구 통일로 684. 1동 1층 (녹번동 5번지) 우)03371

T +82-(0)2-351-4196 F +82-(0)2-351-3580

E contact@youthhub.kr