

지속가능발전(SDG) 목표



비매출 무료

UN YOUTH 2030 전략과 한국 청년

기획 유네스코한국위원회

임유진 김선기 정보영 정준영 진형익



UN YOUTH 2030 전략과 한국 청년

기획 유네스코한국위원회

임유진 김선기 정보영 정준영 진형익



UN YOUTH2030 전략과 한국 청년

기 획 : 유네스코한국위원회

지은이 : 김선기 (사)신촌문화정치연구그룹 연구원

임유진 강원대학교 정치외교학과 교수

정보영 청년유니온 정책팀장

정준영 불평등과시민성연구소 연구원

진형익 경남청년정책위원회 공동위원장

편 집 : 김은영 김명신

펴낸곳 : 유네스코한국위원회

펴낸이 : 김광호

주 소 : 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26

전 화 : 02-6958-4164

팩 스 : 02-6958-4250

전자우편 : science@unesco.or.kr

홈페이지 : www.unesco.or.kr

교 열 : 허예슬

디자인 : 디자인프리즘

© 유네스코한국위원회, 2020

유네스코한국위원회 간행물등록번호 SC-2020-BK-2

유네스코 헌장(前文)

이 헌장의 당사국 정부는 그 국민을 대신하여 다음과 같이 선언한다.

전쟁은 인간의 마음속에서 생기는 것이므로 평화의 방벽을 세워야 할 곳도 인간의 마음속이다.

서로의 풍습과 생활에 대한 무지는 인류 역사를 통하여 세계 국민들 사이에 의혹과 불신을 초래한 공통적인 원인이며, 이 의혹과 불신으로 인한 그들의 불일치가 너무나 자주 전쟁을 일으켰다.

이제 막 끝난 무서운 대 전쟁은 인간의 존엄, 평등, 상호존중이라는 민주주의 원리를 부인하고, 이러한 원리 대신에 무지와 편견을 통하여 인간과 인종의 불평등이라는 교의를 퍼뜨림으로써 일어날 수 있었던 전쟁이었다.

문화의 광범한 보급과 정의, 자유, 평화를 위한 인류의 교육은 인간의 존엄에 불가결한 것이며 또한 모든 국민이 상호원조와 상호관심의 정신으로써 완수하여야 할 신성한 의무이다.

정부의 정치적·경제적 조정에만 기초를 둔 평화는 세계 국민들의 일치되고 영속적이며 성실한 지지를 확보할 수 있는 평화가 아니다. 따라서 평화를 잃지 않기 위해서는 인류의 지적·도덕적 연대 위에 평화를 건설하지 않으면 안 된다.

이러한 이유에서 이 헌장의 당사국은 교육의 기회는 모든 사람에게 충분하고 평등하게 주어져야 하고, 객관적 진리는 구속받지 않고 탐구되어야 하며, 사상과 지식은 자유로이 교환되어야 함을 확신하면서, 국민들 사이의 의사소통 수단을 발전 확대시키는 동시에, 서로를 이해하고 서로의 생활을 더욱 진실하고 더욱 완전하게 알도록 하기 위하여 이러한 수단을 사용할 것을 동의하고 결의한다.

이에 헌장의 당사국들은 세계 국민들 사이의 교육적, 과학적, 문화적 관계를 통하여 국제연합의 설립 목적이며 또한 국제연합 헌장이 선언하고 있는 세계 평화와 인류 공동의 복리라는 목적을 촉진하기 위하여 국제연합교육과학문화기구(유네스코)를 창설한다.

1945년 11월 16일

지속가능발전 목표

<p>1 빈곤 퇴치</p> 	<p>2 기아 종식</p> 	<p>3 건강과 웰빙</p> 	<p>4 양질의 교육</p> 	<p>5 성평등</p> 	<p>6 깨끗한 물과 위생</p> 
<p>7 청정 가려의 깨끗한 에너지</p> 	<p>8 영장업의 일자리와 경제성장</p> 	<p>9 산업, 혁신, 사회기반시설</p> 	<p>10 불평등 감소</p> 	<p>11 지속가능한 도시와 지역사회</p> 	<p>12 책임 있는 소비와 생산</p> 
<p>13 기후행동</p> 	<p>14 수생태계 보전</p> 	<p>15 육상생태계 보전</p> 	<p>16 평화, 정의, 강력한 제도</p> 	<p>17 목표 달성을 위한 파트너십</p> 	<p>SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS</p>

발간사

김광호

유네스코한국위원회 사무총장

오늘날 빠르게 변화하는 시대 흐름 속에서 청년들의 삶은 교육, 실업, 빈곤, 질병, 차별, 세대 간 갈등, 폭력과 범죄 등 심각한 도전을 받고 있습니다. 이런 상황은 전 세계적인 현상으로 국제적인 청년 담론을 파악하고 우리의 해결책과 실천전략을 모색하는 것은 매우 중요한 작업일 것입니다.

유엔의 교육, 과학, 문화, 정보 분야의 전문가인 유네스코는 1962년 제12차 총회에서 청년 문제에 특별한 관심을 갖고 결의안을 채택하여, 1964년 프랑스 그르노블에서 국제청년회의(International Conference on Youth)를 개최한 이래 지금까지 지속적으로 청년 사업을 추진해오고 있습니다.

청년은 오늘의 주역이며, 오늘의 발전과정에 능동적으로 참여해야 국가나 사회가 굳건히 설 수 있습니다. 이 점에서 우리의 청년 정책은 더 이상 청년을 위한(for) 정책이 아니라 청년과 함께하는(with) 정책이 되어야 하며, 청년들을 참여시키는 정책 뿐 아니라 기성세대가 청년의 세계와 활동에 참여해 가는 정책으로 발전해야 할 단계에 이르렀다고 할 수 있습니다.

그런 맥락에서 유네스코한국위원회는 올 한 해 동안 청년 연구자들과 함께 2018년 유엔이 발표한 Youth 2030 전략을 바탕으로 한국사회의 청년 활동과 정책을 점검하기 위한 연구를 해왔습니다. 아무쪼록 이번 연구를 통해 우리 사회의 청년 정책이 좀 더 건설적인 방향으로 발전될 수 있기를 기대합니다.

목 차

국제기구의 청년 담론과 「청년기본법」 임유진 강원대학교 정치외교학과 교수.....	07
한국 청년의 사회참여 실태와 개선방안 김선기 (사)신촌문화정치연구그룹 연구원.....	39
청년 불안정 노동과 변화의 가능성 정보영 청년유니온 정책팀장.....	75
청년과 인권: 한국의 현실과 변화의 가능성 정준영 불평등과시민성연구소 연구원.....	113
청년과 지역 진형익 경남청년정책위원회 공동위원장.....	147

YOUTH2030

국제기구의 청년 담론과 「청년기본법」

임유진

강원대학교 정치외교학과 교수

국제기구의 청년 담론과 「청년기본법」

임유진

강원대학교 정치외교학과 교수

I 서론

청년은 우리 사회를 지탱하는 중요한 한 축으로 국가의 미래를 책임질 세대이다. 청년 세대는 노인 세대를 부양하고 결혼과 출산을 통해 미래 세대를 생산해야 하는 중간 세대로서, 사회가 건강하게 지속적으로 발전하기 위해서는 중간계층으로서의 청년 세대 역할이 무엇보다 중요하다고 하겠다. 그러나 학업 기간의 연장, 취업의 어려움 등으로 독립 및 출산 등 성인으로서의 이행 기간이 길어짐에 따라 청년들은 삶의 전반에서 여러 가지 다양하고 복잡한 문제들에 직면하고 있다.

‘N포세대,’ ‘열정페이,’ ‘88만원 세대,’ ‘캥거루족’ 등 청년과 관련된 용어들은 청년 문제의 심각성을 보여주고 있다. 청년 세대는 더 이상 젊음과 패기, 열정으로 가득한 ‘가능성의 시기’라기보다는 보호와 지원이 필요한 사회 취약 계층으로 인식되고 있다. 이러한 현실에서 현재 우리 사회 청년들의 행복과 삶의 만족도는 OECD 국가 중 하위권에 속하며, 세대별 사회적 지위 격차에 있어서도 20~30대가 크게 떨어지고, 계층의 상향 이동 가능성에 대해서도 청년들은 비판적인 생각을 가지고 있는 것으로 조사되고 있다(유홍준·유태용·김기현·정태인·김월화·신인철, 2015).

청년 실업에서 시작된 청년 문제가 주택 문제, 심리적 문제, 사회적 소

외, 세대 갈등, 성인기 이행 지연 등 양적·질적으로 더욱 심각해지고 있다. 따라서 주로 청년 실업 해소와 청년 고용 문제 중심으로 이루어지던 기존의 청년 정책에 대한 변화가 요구되기 시작했다(이창호, 2016). 이러한 사회적 요구에 대응하여 2020년 「청년기본법」이 제정되었다. 그 이후에도 지난 2020년 9월 19일 <제1회 청년의 날>을 통해 청년의 권리 보장 및 청년 발전의 중요성을 알리는 행사가 열리는 등, 청년 문제에 대한 관심을 제고하기 위한 노력이 계속되고 있다.

본 연구는 전 세계적인 국제규범으로서 국제기구들의 청년 정책을 통해 청년 정책의 담론을 도출하고, 이를 한국의 청년 정책에 적용해보고자 한다. 이를 위해 우선 청(소)년의 범위를 정의하고, 그 규모를 분석한다. 다음으로 UN 청년 정책의 발전이라는 맥락에서 <청년 2030 전략(Youth 2030)>의 의미를 이해하고, 이를 EU의 <청년 전략(Youth Strategy)>과 비교 분석함으로써 국제기구들에서 추구하는 청년 정책의 공통적인 방향성을 도출한다. 그리고 이들 국제기구의 청년 담론을 우리나라 청년 정책인 「청소년기본법」과 「청년기본법」에 적용함으로써 우리나라 청년 정책의 내용과 방향성을 이해하고자 한다.

II 청년: 범위와 규모

1. 청년의 범위

“청(소)년(Youth)”은 아동기와 성인기 사이의 기간으로 일반적으로 10대 중반에서 20대 중반까지를 지칭한다. 그러나 청(소)년에게 기대되는 역할은 사회마다 상당히 다르며, 국제적으로 통용되는 청(소)년의 구체적인 연령 범위 역시 상이하게 나타나고 있다. 예컨대, 일부 문화권에서는 10~12세의 아동들이 이미 성인의 책임을 담당하고 있으나, 또 다른 문화

권에서는 30세가 넘어서까지도 교육 등의 이유로 부모에게 의존하는 경우도 있다.

우선 국제기구들은 정책 대상으로서 청(소)년(Youth)의 연령 범위 상한선을 대체로 24세까지로 구분하고 있다. 다만 연령 범위의 하한선의 경우, 대부분의 국제기구들에서 15세로 규정하고 있는 것과는 달리, 세계은행은 12세로 구분하고 있다.

표 1. 국제기구의 청(소)년 연령 기준

국제기구	연령구분
UN 청소년을 위한 국제 실천 프로그램 (UN's World Program of Action for Youth)	15~24세
국제노동기구(ILO)	
세계보건기구(WHO)	
세계은행(World Bank)	12~24세

출처: 이창호, 2016

개별 국가들에서 청(소)년의 연령 기준은 서로 다르게 적용되고 있다. 청년 정책 글로벌 네트워크(<http://youthpolicy.org>)에 따르면 관련 정책 대상으로서 청(소)년의 연령을 규정하고 있는 179개국 가운데¹⁾ 94개국(52.2%)에서 청(소)년의 연령 범위에 30대 이상이 포함되었다.²⁾ 반면, 청(소)년의 범위를 10대와 20대만을 포함한 경우는 86개국(47.8%)으로 조사되었다(청년 정책 글로벌 네트워크 홈페이지(www.youthpolicy.org)). 이

1) 청년 정책 조사 대상 188개국 가운데 9개국에서 연령 규정이 존재하지 않아, 총 179개국에서 청년의 연령 범위를 규정하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 벨기에의 경우, 청년 연령 규정의 범위가 플레미쉬 및 프랑스어권 지역에서 0~30세로, 독일어권 지역에서 12~26세로 구분되어 있기 때문에 총 180개국이 대상이 되었다.

2) 청(소)년의 연령 범위에서 10대만을 포함하는 국가는 이스라엘(13~18세), 미얀마(16~18세), 영국(13~19세)였으며, 40대 이상까지 청(소)년으로 구분하는 국가는 브루나이(15~40세), 말레이시아(15~40세), 네팔(16~40세)로 조사되었다.

러한 점에서 국제적으로 “Youth”는 용어는 청소년이라기보다는 청년에 가까운 용어로 사용되고 있음을 알 수 있다(김정숙·김기현·황세영, 2015). 이러한 청(소)년의 개념과 연령 범위의 혼재 속에서 한국에서는 다양한 정책을 통해 청소년과 청년의 연령을 보다 구체적으로 구분하고 있다.

표 2. 한국에서 현행 청년 관련 법령상 청(소)년의 연령 기준

구분	연령구분	해당 법령	비고
청소년	9~24세	「청소년기본법」	
청년	15~29세	「청년고용촉진특별법」	2016년 9월 15~34세로 대상 확대
		「고용정책기본법」	「청년고용촉진특별법」 정의 준용
		「조세특례제한법」	병역 이행시 최대 35세
	15~34세	「중소기업인력 지원특별법」	
	19~34세	「청년기본법」	
	~39세	「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」 「중소기업창업원지원법」	

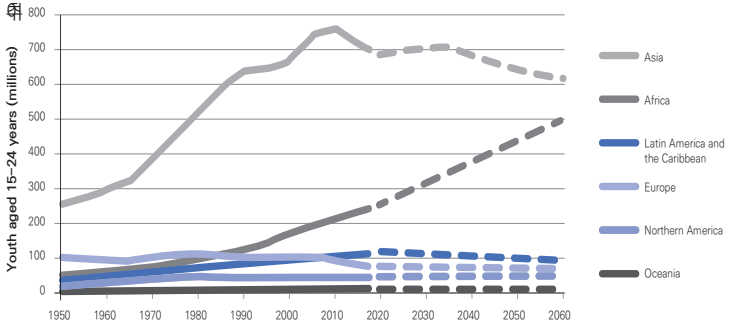
출처: 이창호, 2016

2. 청년의 규모

2019년 현재 전 세계적으로 15~24세의 청년 인구는 12억여 명으로 추산되며, 이는 세계 인구의 약 16%를 차지하는 규모이다. UN의 인구 추계에 따르면 15~24세의 청년 인구는 2065년까지 지속적으로 증가하여 14억여 명(전체 인구의 13%)까지 이를 것으로 예상된다. 그러나 2050년까지 청년 인구 규모는 지역적으로 서로 다르게 변화될 것이다. 예컨대, 사하라 이남 아프리카(+89%), 오세아니아(+38%), 북아프리카와 서아시아(+28%) 등의 지역에서는 청년 인구 규모가 급격하게 증가하는 반면, 동아시아 및

동남아시아(-15%), 라틴 아메리카 및 카리브해(-13%), 유럽 및 북미(-5%) 등의 지역에서는 청년 인구가 급격하게 감소할 것으로 예상된다(United Nations[UN], 2019).

그림 1. 청년 인구 변화



출처: United Nations, 2015 (<https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/YouthPOP.pdf>)

한편, 한국에서 청년층 인구는 급감하는 추세이며 경제활동참가율도 상당히 낮은 상황이다(통계청, 2019). 2019년 주민등록 인구 현황에 따르면 우리나라 전체 인구 5,184만 명 가운데 청년(15~34세) 인구는 1,263명으로 전체 24%를 차지한다. 경제활동인구 조사에서 청년층의 규모(15~29세)는 907만 3천 명으로 전년 대비 8만 4천 명이 감소했으며, 이들의 경제활동참가율은 48.4%로 나타났다. 또한 대졸자의 평균 졸업 소요 기간은 4년 3개월이며, 비경제활동인구는 468만여 명으로 조사되었다.

표 3. 청년층의 경제활동 상태

(단위: 천명, %)

	2018년 5월				2019년 5월			
	청년인구	15~19세	20~24세	25~29세	청년인구	15~19세	20~24세	25~29세
〈전 체〉	9,157	2,775	2,961	3,421	9,073	2,639	2,925	3,509
경제활동인구	4,368	225	1,464	2,678	4,390	234	1,430	2,727

- 취업자	3,908	205	1,301	2,402	3,953	217	1,260	2,476
- 실업자	460	20	164	276	437	17	169	251
비경제활동인구	4,789	2,550	1,497	743	4,683	2,405	1,495	783
경제활동참가율	47.7	8.1	49.5	78.3	48.4	8.9	48.9	77.7
- 고용률	42.7	7.4	43.9	70.2	43.6	8.2	43.1	70.6
- 실업률	10.5	9.0	11.2	10.3	9.9	7.1	11.8	9.2

출처: 통계청, 2019

III 국제기구의 청년 담론

1. UN의 청년 정책

1) UN 청년 정책의 발전

UN의 청년 정책은 국제평화를 위한 청년의 역량 강화와 청년의 권리 증진에 초점을 맞추어 발전해왔다. 이러한 UN의 정책적 방향은 1985년 <세계 청년의 해> 제정과 1995년 <2000년 이후 청년을 위한 세계 행동 프로그램>, 2014년 UNDP의 <Youth Strategy 2014~2017> 등을 통해 확인된다(여성가족부, 2019).

(1) 1985. 세계 청년의 해(International Youth Year)

1979년 12월 UN은 1985년을 <세계 청년의 해(International Youth Year)>로 결의하고, 회원국들이 청년 정책을 정책의 우선순위로 둘 것을 권고했다. UN은 <세계 청년의 해>를 계기로 청년의 연령을 15~24세로 정의했으며, 청년을 '어른이 될 세대, 미래를 이끌어 나갈 세대'가 아닌 '현재 살아 있고 일을 하며 가정과 공동체, 사회와 경제에 기여하는 현세대의 중요한 일부'로서 간주할 것을 회원국들에 권고하는 등 청년에 대한 인식의 변화가 나타나기 시작했다(여성가족부, 2019).

그리고 <세계 청년의 해>는 참여(participation), 개발(development), 평화(peace) 등 세 가치를 주제로 채택했다. 우선, '참여'는 청년들이 자신의 삶과 사회에 영향을 미치는 의사 결정에 참여할 권리가 있으며 자신의 권리를 행사할 수단 및 사회에의 기여가 인정된다는 확신을 가지고 있다는 인식을 포함한다. 청년은 소외되거나 착취당하는 곳에서 의미 있게 참여할 수 없기 때문이다. 다음으로 청년과 관련된 '개발'은 개인과 지역 사회에서 삶의 질을 개선하기 위한 역동적인 과정임을 확인했다. '개발'이 역동적인 과정인 이유는 그것이 사회 전체의 복지 개선을 위해 개인의 능력을 향상시키는 것뿐만 아니라 개인의 잠재력을 실현할 수 있는 사회적, 경제적, 정치적 변화까지 모두 포함하고 있기 때문이다. 마지막으로 '평화'는 참여와 개발이라는 두 가지 주제를 실행하기 위한 전제로서 필수 불가결하다. 여기에서 평화란 전쟁이 없는 상태라는 소극적 의미를 넘어 전쟁을 유발할 가능성이 있는 요인들까지도 존재하지 않는 적극적 의미라고 하겠다. 오랜 평화의 지속을 추구하는 진지한 노력 없이 참여와 발전은 가능하지 않다. 따라서 평화는 수동적인 것이 아니라 능동적인 창조 행위인 것이다.

(2) 1995. World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond

<2000년 이후 청년을 위한 세계 행동 프로그램>은 1995년 유엔총회에서 UN, 회원국 정부 또는 비정부조직이 중점적으로 추진해 나갈 청년 정책의 방향 제시 등, 구체적인 계획 수립과 후속 조치를 마련하기 위한 목적으로 채택되었다. <청년을 위한 세계 행동 프로그램>은 청년을 단순히 아동기와 성인기 사이의 인구 집단으로 보기보다는 다양한 하위 집단, 즉 도시와 비도시 청년, 어린 여성, 인종차별을 받는 청년, 어린 노동자, 학생, 어린 이주자와 난민, 장애 청년, 소년 범법자, 청년 약물 중독자 등의 집합체로서 사회가 직면한 난제를 푸는 데 필요한 일부임을 인정했다. 또한 사회생활

과 의사 결정에 대한 청년의 충분하고도 효과적인 참여가 청년 자신의 발전은 물론이고 사회 전체의 발전을 위해서도 중요하다는 인식을 바탕으로, 청년의 참여가 정부와 국제사회, 시민사회, 민간 부문에 요구되는 우선 과제를 확인했다.

이러한 노력의 결과, <청년을 위한 세계 행동 프로그램>은 전 세계 청년의 상황을 개선하기 위한 국가별 조치이자 국제적 지원을 위한 실질적인 실행 지침인 동시에, 효과적인 청년 정책을 발전시킨 최초의 청사진으로 평가되고 있다(유네스코한국위원회, 2010).

(3) UNDP: 2014~2017년 청년 전략(Youth Strategy 2014~2017)

2014년 유엔개발계획(UN Development Program: UNDP)은 전 세계 청년들이 직면한 기회 불평등과 자기 삶에 영향을 미치는 결정에 대한 의사 표현에 있어서의 어려움을 겪고 있다는 인식 아래 <UN 청년 전략(2014~2017)>을 발표했다. 이는 지속 가능한 인간의 발전(sustainable 'human' development)의 관점에서 지속 가능한 발전의 과정에서 나타나는 도전을 해결하고 사회 혁신에 기여하는 변화의 주체로서 청년의 위상을 강조했다. 즉, UNDP의 <청년 전략>에서 청년은 지역사회개발 또는 사회 발전에 참여하는 과정에서 활동의 수혜자로 머무는 것이 아니라 협력을 위한 파트너이자 실행의 주체적인 리더로서 인식된다. 이는 지속 가능한 미래의 주체로서 청년의 역량 강화를 목표로 하는 것이었다고 하겠다(황세영, 2018; 황세영·김남수, 2016).

2) UN의 <청년 2030 전략(Youth 2030 Strategy)>

2018년 9월 24일 UN 총회에서는 <Youth 2030: Working with and for Young People>이라는 새로운 UN의 청년 전략이 발표되었다. 새로운 UN의 청년 전략 <Youth 2030>은 “모든 청년의 인권이 실현되고 모든 청

년들이 잠재력을 충분히 발휘할 수 있도록 보장하고, 변화의 주체(agents of change)로서 청년들의 주체성(agency), 탄력성(resilience), 긍정적 기여(positive contribution)를 인식하는 세상”을 비전으로 제시하고 있다. 그리고 이 전략은 전 세계의 다양한 청년의 요구에 부응하면서 관련 기관과 <UN의 지속 가능한 개발을 위한 아젠다 2030(The 2030 Agenda for Sustainable Development)> 등 글로벌 의제 및 프레임워크에 대한 청년들의 참여를 통해 국제사회에서 청년의 영향력을 증진시키기 위한 것이라고 하겠다. 또한 청년을 생존, 보호, 발달의 대상으로 바라보기보다는 국제사회의 온전한 구성원으로 인식함으로써, 청년들이 자신의 역량을 발휘할 수 있는 기회와 여건을 국제사회의 차원에서 마련해야 할 필요성을 환기하는 것이라고 하겠다(최창욱·좌동훈·문호영·남화성, 2019).

<Youth 2030>은 청년 정책의 우선순위 영역을 5가지로 선정했다. 이 가운데 첫 번째 우선 과제인 ‘참여’는 다른 과제 영역을 이루기 위한 수단인 동시에 그 자체가 전략의 최고 목표로서 다른 목표들과 밀접히 연관되어 있다고 하겠다(김명신, 2020).

표 4. UN의 <Youth 2030>의 우선순위 영역

	우선순위 영역	내용
1	참여 ³⁾ , 참여 및 옹호	평화롭고 지속가능한 세계를 위한 청년의 목소리 확대
2	교육 및 보건기반	양질의 교육과 보건에 대한 청년의 접근 확대 지원
3	양질의 일자리를 통한 경제적 권한 강화	양질의 일자리 및 생산적 고용에 대한 청년의 접근확대 지원
4	청년과 인권	청년의 인권을 보호 및 증진하며 청년의 시민 및 정치적 참여 지원
5	평화 및 탄력성 구축	평화와 안보 및 인도주의적 행동을 위한 촉매제로서 청년 지원

출처: 이지향, 2019

3) 공식번역에서 engagement는 ‘관계’로 번역되고 있으나 ‘참여’로 이해하는 것이 적절하다고 판단되어 본 연구에서는 ‘참여’로 번역한다.

첫 번째 우선 과제인 ‘관여(engagement), 참여(participation), 옹호(advocacy)’는 UN의 기구 및 UN의 핵심적인 활동에 청년이 참여할 수 있도록 공식적, 비공식적 메커니즘과 플랫폼을 조성 및 확장하고, 국가와 지역적 수준에서 청년 참여 원칙의 표준을 수립함으로써 청년의 목소리를 증폭하고 청년 운동의 범위와 영향력을 강화하는 것을 목표로 한다.

두 번째 우선 과제는 ‘교육(informed) 및 보건 기반(healthy foundation)’으로서 청년들에게 양질의 교육과 보건에 대한 접근을 가능하게 하기 위한 것이다. 이를 위해 청년의 지속 가능한 생활 방식과 지속 가능한 발전을 촉진하는 양질의 교육을 개발하고 제공하는 것과 청년의 건강 및 웰빙(well-being)의 사회적 결정 요인에 대한 분석을 통해 청년들이 보편적 의료 보장의 혜택을 받으면서 청년 친화적 정신보건 서비스 및 성교육의 기회를 누릴 수 있도록 한다.

세 번째 우선 과제는 ‘양질의 일자리(decent work)를 통한 경제적 권한 강화(empowerment)’로서 양질의 일자리 및 생산적 고용에 대한 청년의 접근을 확대하기 위한 것이다. 청년들이 적절한 통합적 서비스와 토지, 금융, 디지털 및 기타 기술 등 생산적인 자원에 대해 접근할 수 있도록 보장함으로써 보다 나은 청년 고용 기회가 만들어질 수 있도록 지원하고자 한다.

네 번째 우선 과제인 ‘청년(youth)과 인권(human right)’은 청년의 인권을 보호 및 증진하며 청년들의 시민 및 정치적 참여를 지원하기 위한 것으로 청년들이 경험하는 인권 침해를 예방하고 해결하기 위한 옹호(advocacy)와 정책 개발 활동을 수행한다. 이를 위해 회원국의 선거, 정당 및 의회와 같은 정치적·시민적 활동에 대한 청년의 참여와 함께 UN 조약 기구, 특별 절차 및 기타 인권 메커니즘에서 청년의 모든 권리를 보장하는 것을 강조한다. 여기에는 청년의 시민 의식, 참여, 봉사 정신, 평화 및 비폭력 문화를 조성하기 위해 청년을 대상으로 실시하는 인권 교육 및 훈련도 포함된다.

다섯 번째 우선 과제인 ‘평화와 안보 및 탄력성 구축(resilience building)’은 평화와 안보 및 인도주의적 행동을 위한 촉매제로서 청년을 지원하기 위한 것이다. 이를 위해 평화와 안보, 폭력 예방, 재난 위험 감소, 인도주의, 기후변화 등 국제사회의 다양한 이슈 영역에서 청년들의 긍정적인 기여를 인정하는 동시에 청년들을 위한 안전한 물리적 환경을 조성하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 청년들이 수동적인 교육의 대상이 아니라 능동적인 문제해결자의 위치에서 스스로의 역량을 강화하고 세계 평화와 문화 발전에 기여하는 메신저 역할을 담당해 나갈 수 있도록 지원 한다.

요컨대, 〈Youth 2030〉은 청년이 사회의 온전한 구성원으로서 사회적·문화적·경제적·정치적 역할을 담당할 수 있는 기회와 여건을 조성하고, 청년들의 긍정적인 기여를 통해 지역 사회와 국가, 그리고 전 세계적 차원의 지속 가능한 개발을 실현하기 위한 것이라고 하겠다(이지향, 2019). 그러나 실제로 UN의 〈Youth 2030〉은 모든 회원국들이 따라야 하는 구속력 있는 문서라기보다는 전 세계 청년의 삶을 개선하기 위한 UN 차원의 청년 정책과 사업의 가이드라인으로서 기능하고 있다. 그럼에도 불구하고 〈Youth 2030〉의 진정한 의미를 찾는다면, 국제사회에서의 청년에 대한 관점이 정책과 사업의 수혜자라는 수동적 관점에서 사회 변혁의 협력자이자 파트너라는 관점으로 명확하게 변화되었다는 점일 것이다.(김명신, 2019). 이러한 점에서 청년들은 역량 강화(empowerment)를 통해 더 나은 내일을 만들기 위한 UN의 활동에 파트너로서 적극적으로 참여해야 한다.

2. EU의 청년 정책: Youth Strategy

유럽 연합은 2002년 이후 청년의 적극적인 참여와 기회균등의 원칙에 기반하여 청년 정책을 수립해왔다. 이에 유럽 연합과 27개 회원국은 청년 정책 수립과 공유, 그리고 실행을 통해 유럽에서 청년들이 직면한 과제에

대한 유럽 연합 차원의 공통적이고 일관성 있는 대응을 제공해 왔다. 그리고 이러한 협력은 유럽 연합 회원국의 정책 및 입법에서의 변화로 이어져 사회 주체로서 청년의 역량 강화에 기여해왔으며, 더 많은, 다양한 배경을 가진 청년들의 참여를 제고하기 위한 노력들이 지속적으로 이루어지고 있다(여성가족부, 2019).

1) Youth Strategy 2010~2018

유럽 연합의 <Youth Strategy 2010~2018>은 15~25세의 청년에게 교육과 노동시장에서 보다 많은 평등한 기회를 제공하고, 이들이 적극적인 시민으로서 사회에 참여하도록 장려한다는 두 가지 목표를 가지고 있었다. 이러한 두 가지 목표를 설정한 이유는 유럽 내 청년 실업률이 증가하는 상황에서 청년 세대의 고용 및 취업·창업을 제고하는 동시에, 유럽 공동체의 유지를 위한 미래 세대의 시민성 함양이 무엇보다 중요했기 때문이었다고 하겠다(여성가족부, 2019).

표 5. 유럽 연합 <Youth Strategy 2010~2018>의 8개 분야

	분야	내용
1	교육과 훈련	청년들에게 모든 수준에서 양질의 교육과 훈련, 평생학습 기회 지원
2	고용 및 기업가 정신	피고용인 또는 사업가로서 청년을 노동시장에 통합 지원
3	건강과 웰빙	청년의 건강과 웰빙 촉진
4	참여	대의민주주의와 시민사회에서 청년의 참여 촉진
5	자원봉사 활동	청년 자원 봉사 활동의 가치인정 및 지원
6	사회통합	청년 빈곤과 사회적 배제 타파
7	청년과 세계	전 지구적 이슈에 대한 정치결정과정에서 청년 참여
8	창의성과 문화	창의적 역량과 기회, 그리고 문화에 대한 청년들의 접근기회 지원

출처: 여성가족부, 2019

2) Youth Strategy 2019~2027

유럽 연합의 <Youth Strategy 2019~2027>은 2018년 11월 26일 채택되었다. 이는 민주적 삶에 청년의 참여를 촉진한다는 목적으로 청년들의 사회 및 시민 참여를 지원하고 청년이 사회에 참여하는 데 필요한 자원을 확보하기 위한 것이었다. <청년 전략 (2019~2027)>은 참여(engage), 연계(connect), 역량 강화(empower) 등 세 가지 핵심 행동 영역에 초점을 맞추고 있다.

첫째, 참여(engage)는 민주적 삶에 청년의 참여를 촉진하기 위한 것이다. 일상생활뿐만 아니라 민주적 생활에서도 청년에게 참여 경로를 제공하는 것은 민주주의의 기능과 사회에 필수적이다. 특히 오늘의 결정이 현세대 청년들에게 가장 오랜 기간 동안 영향을 미치기 때문에 청년의 참여는 중요할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 청년은 다른 연령과 비교해 상대적으로 낮게 대표되고 있으며 의사 결정 과정에 영향을 미치거나 참여할 기회 역시 상대적으로 적다. 따라서 “참여”는 청년 단체와 온라인 활동 등을 포함하여 유럽 청년들의 의미 있는 시민적, 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 참여를 목표로 한다.

둘째, 연계(connect)는 청년의 자발적 참여를 유도하고 이동성, 연대성, 문화에 대한 이해를 촉진하기 위한 것이다. 연결, 관계, 그리고 경험의 교환은 유럽으로서의 연대와 유럽 연합의 미래와 발전을 위해 중요한 자산이다. 이는 다양한 형태의 이동성을 통해 가장 잘 조성될 수 있다. 이러한 점에서 유럽 청년들이 교류, 협력, 문화 및 시민 활동을 경험할 수 있는 기회에 접근할 수 있어야 한다. 이를 통해 유럽 청년들은 사회 및 시민 역량을 개발 및 강화하고, 비판적 사고와 창의성을 개발하며, 고용 가능성을 높임으로써 적극적인 유럽 시민으로 성장해 나갈 수 있다.

셋째, 역량 강화(empower)는 청년들이 자신의 삶에 대해 스스로 책임지도록 하기 위한 것이다. 유럽의 청년들은 사회적 권리에 접근하는 데 어

려움을 겪고 있으며 사회적 배제와 차별, 가짜 뉴스 등으로 인한 위협 등 다양한 도전에 직면해 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 청년의 역량 강화는 팀워크, 리더십 강화, 문화 역량 강화, 문제 해결 및 비판적 사고 등을 통해 이루어낼 수 있을 것이다.

3. 소결

UN <Youth 2030>과 EU <Youth Strategy 2019~2027> 등 국제기구의 청년 관련 정책의 내용에 대한 분석을 기반으로 국제기구들이 추구하는 청년 담론의 방향성을 구성해보고자 한다. 물론 대표적인 국제기구인 UN과 EU의 청년 전략이 회원국들에 미치는 영향력은 다소 차이가 있다. 예컨대, UN의 <Youth 2030> 전략은 회원국에 구속력 있는 문서라기보다는 UN 차원에서 청년 관련 정책의 가이드라인을 제공하는 역할을 담당하고 있다. 반면, EU <Youth Strategy 2019~2027>은 EU 회원국들 차원에서 실질적 정책과 입법에서의 변화로 이어진다는 점에서 회원국에 미치는 영향력이 더 크다고 하겠다.

이러한 국제기구의 회원국에 대한 영향력의 차이와는 다르게 두 국제기구에서 청년 정책의 방향성은 네 가지 차원에서 유사한 점이 나타난다. 첫째, 청년에 대한 관점이 정책의 수혜자라는 수동적 역할에 머무는 것에서 벗어나 청년들이 직면한 문제를 해결하는 과정에서 사회 발전에 참여하는 파트너, 적극적인 주체로 인식의 전환이 나타나고 있다. UN의 <Youth 2030>은 다섯 번째 우선 과제인 '평화와 탄력성 구축'을 통해 다양한 이슈 영역에서 청년들의 기여를 인정하고, 청년들이 능동적인 문제 해결자의 위치에서 세계 평화와 문화 발전에 기여하는 메신저로서의 역할을 담당해 나가는 것을 전제하고 있다. 이와 유사하게 EU의 <Youth Strategy 2019~2027>은 전략의 기본 목표에서 청년들이 스스로 삶의 건축가가 되

어 개인의 발전과 성장을 자율적으로 지원하고 회복력을 기름으로써 변화하는 세상에 대처하는 삶의 기술을 갖추어야 함과 청년들이 활동적인 시민, EU의 가치와 유럽의 정체성에 기인하는 긍정적인 변화의 주체, 연대의 주체로서 성장해야 함을 밝히고 있다. 또한 핵심 행동 영역 가운데 ‘연계(connect)’를 통해 유럽의 청년들이 교류, 협력, 문화 및 시민 활동을 경험하도록 함으로써 주체적이고 적극적인 유럽 시민으로 성장해나가는 것을 돕고자 한다.

둘째, 청년들이 자신의 삶에 영향을 미치는 의사 결정 과정에 참여해야 한다는 것이다. 〈Youth 2030〉의 첫 번째 우선 과제인 ‘관여, 참여 및 옹호’는 UN의 핵심적인 활동에 대한 청년들의 참여 증진을 위해 공식적, 비공식 메커니즘과 플랫폼 조성 및 청년 참여 원칙 표준을 수립하는 것까지 포함하고 있다. EU의 〈Youth Strategy 2019~2027〉은 ‘참여(engage)’를 통해 현재의 결정에 가장 큰 영향을 받을 수밖에 없는 청년들이 의사 결정 과정에서 상대적으로 소외되고 있는 현실을 인식하고 청년 단체와 온라인 활동 등을 통한 유럽 청년들의 의미 있는 시민적·경제적·사회적·문화적·정치적 참여를 목표로 하고 있다.

셋째, 청년들이 자신들의 삶에 대해 스스로 책임을 질 수 있는 주체로서 역할을 담당하기 위한 청년 스스로의 역량 강화가 강조된다. 〈Youth 2030〉은 두 번째 우선 과제인 ‘교육 및 보건기관의 보장’과 세 번째 우선 과제인 ‘양질의 일자리를 통한 경제적 권한 강화’를 목표로 하고 있다. UN은 청년들이 지속 가능한 삶을 영위하기 위해 교육과 보건, 건강한 환경 보장이 이루어져야 하며, 양질의 일자리를 통해 경제적인 역량까지 강화시켜 나가는 것을 목표로 하고 있다. 〈Youth Strategy 2019~2027〉 역시 청년의 ‘역량 강화(empower)’를 위해 팀워크, 리더십 강화, 문화 역량 강화, 문제 해결 및 비판적 사고 향상 등과 같은 프로그램 등을 운영하고 있다. 지역과 국가, 유럽적 차원에서 또한 정책 개발, 청년 근로자 교육, 법적 프레임

워크 확립 및 충분한 자원 할당 등을 포함한 양질의 청년 직업 개발을 지원하며, 청년의 직업이 배제되지 않고 교육, 훈련 또는 직업으로 이어질 수 있는 교량 역할을 담당하도록 하고 있다.

넷째, 청년에 대한 보호와 지원이다. 이는 발전과 변화의 주체로서 청년들을 인식하고 이들의 참여와 역량 강화를 목표로 한다는 것과는 다소 상반되어 보일 수 있다. 그러나 UN(15~24세)과 EU(15~25세)가 청년으로 구분하고 있는 이들 연령대의 청년은 완전히 성숙하지 않은 미완성의 상태로서 끝없는 잠재력과 가능성을 품고 있는 주체이다. 따라서 이들 국제기구는 청년들에게 스스로 능력을 계발하고 자신들의 목소리를 내기 위한 참여를 독려하기 위한 보호와 지원이 강조되고 있다. 이러한 점에서 <Youth 2030>은 청년의 긍정적인 기여를 통한 지속 가능한 개발 실현을 위해 청년이 사회 구성원으로서 사회적·문화적·경제적·정치적으로 역할을 할 수 있는 기회와 여건을 조성하는 것을 목표로 한다. <Youth Strategy 2019~2027> 역시 청년의 비전 실현을 위해 모든 이해관계자들의 국가와 지역 차원의 것뿐만 아니라 EU 수준의 정책 도구를 동원할 것을 강조하고 있다.

표 6. UN과 EU의 청년 정책 방향성 비교

구분	UN	EU
	<Youth 2030>	<Youth Strategy 2019~2027>
주체로서의 청년	평화와 탄력성 구축	기본목표(overall objective)
		연계(connect)
참여	관여, 참여 및 옹호	참여(engage)
역량강화	교육 및 보건기반	역량 강화(empower)
	양질의 일자리 통한 경제적 역량 강화	
보호와 지원	기회와 여건 조성	EU 수준의 정책도구 동원

IV 한국의 청년 정책

한국에서 'Youth'라는 단어는 청소년과 청년 모두를 지칭하는 것으로 이해되며, 'Youth'에 해당되는 연령 역시 법률에 따라 서로 다르게 구분되고 있다(표 2 참고). 본 절에서는 국제기구의 청년 담론에 기반하여 한국의 청년 관련 정책인 「청소년기본법」과 「청년기본법」의 내용을 분석하고, 청년 담론의 방향성에 대해 논의해보고자 한다.

1. 「청소년기본법」

「청소년기본법」은 1991년 12월 31일 제정된 이후 20차례에 걸쳐 개정되었다. 「청소년기본법」은 9세 이상 24세 이하 청소년의 권리 및 책임과 청소년에 대한 가정·사회·국가·지방자치단체의 책임을 정하고 청소년 정책에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다(제1조). 이 법은 청소년 분야의 다른 법률들에 대해 기본법이면서 일반법으로서 청소년 육성에 관하여 다른 법률보다 우선하여 적용해야 하며, 청소년 육성에 관한 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 취지에 부합해야 한다(제4조).

「청소년기본법」이 제시하고 있는 청소년 정책의 네 가지 추진 방향은 기본 이념에 나타나 있는데, 이는 UN과 EU의 청년 정책 방향성과 상당히 유사하다고 할 수 있다: 1. 청소년의 참여 보장, 2. 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청소년의 능동적 삶의 실현, 3. 청소년의 성장 여건과 사회 환경의 개선, 4. 민주·복지·통일 조국에 대비하는 청소년의 자질 향상(제2조 2항).

첫째, 「청소년기본법」은 청소년을 청소년 정책의 대상으로서 육성과 보호가 필요한 수동적 대상이 아닌 한 사람의 독립된 인격체이자 권리 주체로서 인정하고 있다(유영미, 2016). 청소년은 사회 구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받고, 스스로 생각하고 활동할 수 있어야 한다(제2조 1

항). 즉 청소년의 자유권, 인격권, 평등권 등의 기본적 인권은 존중되고 보호받아야 하며, 청소년이 보호자의 보호를 받고 있거나 완전한 성인이 아니라고 하더라도 청소년의 인권이 제한되거나 무시되어서는 안된다(이재삼, 2019). 이러한 점에서 「청소년기본법」은 청소년의 권리와 책임을 명시함으로써 청소년들이 온전한 사회 구성원으로서 역할을 담당하도록 하고 있다.

표 7. 「청소년기본법」에 나타난 주체로서의 청소년

제5조(청소년의 권리와 책임)

- ① 청소년의 기본적 인권은 청소년활동·청소년복지·청소년 보호 등 청소년 육성의 모든 영역에서 존중되어야 한다.
- ② 청소년은 인종·종교·성별·나이·학력·신체조건 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니한다.
- ③ 청소년은 외부적 영향에 구애받지 아니하면서 자기 의사를 자유롭게 밝히고 스스로 결정할 권리를 가진다.

둘째, 「청소년기본법」에서 청소년은 사회의 구성원으로서 본인과 관련된 의사 결정에 참여할 권리를 가진다(김윤나, 2012). 특히 청소년의 참여는 ‘청소년 참여위원회’ 등을 통해 정책적이고 제도적으로 장려되고 있다. ‘청소년 참여위원회’는 청소년 정책에 대해 청소년들이 직접 본인들이 의견을 제시하고 의제를 설정해 가는 과정을 통해 정책안을 만들어가는 정기회의 형식을 띠고 있다. 위원회의 구성원은 지속적이며 자발적인 참여를 바탕으로 하며, 활동 과정에서 학생들이 직접 자신들이 회의를 거쳐 만든 정책을 정부 기관에 제시하고, 여성가족부나 해당 지자체에서는 청소년들의 요구를 받아들여 청소년 정책에 반영하고 있다(이윤주·정상우, 2018).

표 8. 「청소년기본법」에 나타난 청소년의 참여

제5조의2 (청소년의 자치권 확대)

- ① 청소년은 사회의 정당한 구성원으로서 본인과 관련된 의사결정에 참여할 권리를 가진다.
 - ② 국가 및 지방자치단체는 청소년이 원활하게 관련 정보에 접근하고 그 의사를 밝힐 수 있도록 청소년 관련 정책에 대한 자문·심의 등의 절차에 청소년을 참여시키거나 그 의견을 수렴하여야 하며, 청소년 관련 정책의 심의·협의·조정 등을 위한 위원회·협의회 등에 청소년을 포함하여 구성·운영할 수 있다.
 - ③ 국가 및 지방자치단체는 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다.
-
- ④ 국가 및 지방자치단체는 청소년 관련 정책의 수립과 시행과정에 청소년의 의견을 수렴하고 참여를 촉진하기 위하여 청소년으로 구성되는 청소년참여위원회를 운영하여야 한다.
 - ⑤ 국가 및 지방자치단체는 제4항에 따른 청소년참여위원회에서 제안된 내용이 청소년 관련 정책의 수립 및 시행과정에 반영될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.
 - ⑥ 제4항에 따른 청소년참여위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

셋째, 청소년은 완전히 성숙하지 않은 미래의 중요한 인적 자원이라는 점에서 이들의 능력 개발과 역량 강화를 통한 자립은 매우 중요하다. 여기에서 청소년의 자립은 생계를 스스로의 힘으로 유지하는 경제적 자립에서부터 정서와 심리적인 독립까지 모두 포함한다. 청소년 스스로 책임감 있는 민주 시민으로서의 역량을 키워나가게 하는 것도 중요하지만, 궁극적으로는, 청소년을 국가의 중요한 인적 자원으로서 생각하고 이들이 자립할 수 있는 환경을 조성하여, 이를 바탕으로 능력을 개발할 수 있는 방법을 제고하는 것이 매우 중요하다. 따라서 「청소년기본법」은 청소년들로 하여금 한 사회의 구성원으로서 지식과 기능을 습득하는 한편 사회적으로 책임성 있는 행동을 해야 할 것을 명시적으로 규정하고 있다(이재삼, 2019).

표 9. 「청소년기본법」에 나타난 청소년의 역량 강화

제5조(청소년의 권리와 책임)

- ⑤ 청소년은 자신의 능력을 개발하고 건전한 가치관을 확립하며 가정·사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력하여야 한다.

넷째, 「청소년기본법」에서 청소년은 육성되고 보호받아야 할 대상이기도 하다. 기본적으로 청소년은 스스로의 권리를 향유하는 능동적인 주체 이면서 자신과 관계된 의사 결정에 참여할 수 있는 주체적인 존재이다(제5조). 그러나 동시에 청소년들은 성장의 과정에 있는 사회 구성원이기 때문에 이들은 유해 물질·물건·장소·행위 등 유해 환경으로부터 “보호”받아야 하며, 청소년의 활동에 대한 지원, 근로 청소년에 대한 보호 등 사회 여건과 환경을 청소년에게 유익한 방향으로 개선해 나가야 한다(제3조). 그리고 청소년들의 권익을 보장하고 보다 나은 삶을 영위하도록 보호하고 이들이 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주 시민으로 균형 있게 성장하는 것을 돕기 위한 가정(제6조), 사회(제7조), 국가 및 지방자치단체(제8조)의 책임을 규정하고 있다.

표 10. 「청소년기본법」에 나타난 청소년에 대한 보호와 지원

제5조(청소년의 권리와 책임)

- ④ 청소년은 안전하고 쾌적한 환경에서 자기발전을 추구하고 정신적·신체적 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 모든 형태의 환경으로부터 보호받을 권리를 가진다.

제8조(국가 및 지방자치단체의 책임)

- ① 국가 및 지방자치단체는 청소년 육성에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 근로 청소년을 특별히 보호하고 근로가 청소년의 균형 있는 성장과 발전에 도움이 되도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 청소년에 대한 가정과 사회의 책임 수행에 필요한 여건을 조성하여야 한다.

- ④ 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 업무 수행에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

2. 「청년기본법」

1) 「청년기본법」의 의미

「청년기본법」은 2020년 2월 4일 제정되었다. 이는 2014년 3월 제19대 국회에서 〈청년발전기본법안〉이 처음 발의된 이후 제20대 국회에서 발의된 청년 관련 10건의 법안을 통합하여 여야가 공동으로 발의한 것으로 청년 정책 전반에 관한 체계적이고 종합적인 지원 근거로서 역할을 담당한다. 특히 「청년기본법」은 19세 이상 34세 미만의 청년이라는 특정 인구 집단을 대상으로 청년의 권리 및 책임을 정하고, 청년 정책의 수립·조정 및 청년에 대한 지원 등과 관련한 기본적인 사항을 규정하고 있다(제1조). 또한 청년 발전, 청년 지원 및 청년 정책과 관련하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「청년기본법」이 정하는 바에 따라야 하며, 관련된 법률을 제정하거나 개정할 때에도 이 법의 취지에 부합해야 한다(제6조).

「청년기본법」의 제정으로 우리나라에서도 청년 정책 대상의 명확화, 종합적이고 체계적인 지원의 제도화 등 청년 정책의 방향 전환이 기대된다(이송림, 2020).

첫째, 「청년기본법」은 청년의 범위를 “19세 이상 34세 이하인 자”로 규정했다. 사실 「청년기본법」이 제정되기 이전에는 청년 연령에 대한 명확한 기준이 마련되지 않아 청년을 정책 대상으로 하는 다양한 사업별로 청년 연령에 대한 상이한 기준이 적용되어왔다. 예컨대, 청년 고용률 조사 대상은 15~29세, 고용노동부의 ‘청년내일채움공제’와 ‘청년 추가고용장려금사업’은 만15~34세 미만, ‘청년구직활동지원금’과 ‘청년취업성공패키지’는 만 18~34세의 청년들을 대상으로 하여 지원되어왔다. 심지어 국토교통부가

표 11. 「청소년기본법」 및 주요 지방자치단체 조례의 '청년'의 연령 범위

구분	연령	비고
「청년기본법」	19세 이상 34세 이하	
서울	19세 이상 34세 이하	「청년기본법」 제정 이후 조례 개정
경기, 울산	15세 이상 29세 이하	「청년고용촉진특별법」 규정에 따름
부산	만18세 이상 34세 이하	
인천, 대구, 광주	만19세 이상 39세 이하	
대전	만18세 이상 39세 이하	

출처: 「경향신문」, 2020.8.4.

추진하는 '공공임대주택사업'에서 청년은 만19세~39세 이하인 반면, '청년 우대형 청약통장'에서 청년은 만19~34세로 같은 주무 부처에서 추진하는 사업별로도 청년 연령 구분에 차이가 있었다. 더욱이 청년 정책과 관련하여 「청년기본조례」 등 다양한 정책들을 시도하며 청년 정책을 주도해 온 지방자치단체들 역시 서로 다른 청년 연령 기준을 적용해왔다. 이러한 점에서 볼 때 「청년기본법」에서 청년의 연령을 19~34세로 규정함으로써 청년 정책의 통일성 확보와 함께 청년 정책의 예측 가능성을 제고할 수 있도록 했다. 또한 「청년기본법」은 청년의 연령 상한을 34세까지로 넓게 규정함으로써 정책에서 배제되는 실수요자를 최소화하고자 했다.⁴⁾

둘째, 「청년기본법」은 청년 정책의 목적과 범주가 확장되어 새로운 정책을 적극적으로 도입할 수 있는 법적 기반을 마련했다는 의미가 있다. 사실 2004년 제정된 「청년실업해소특별법」은 청년을 입법 대상으로 규정하고 있다는 의미는 있으나, 15세에서 29세 이하 청년 미취업자의 고용 확대

4) 다만, 「청년기본법」은 청년 연령(19~34세)에 대해 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다(제3조 제1항)고 규정하고 있다는 점에서 청년 정책의 내용 및 대상자가 중복되거나 또는 사각지대가 발생할 가능성은 여전히 상존한다. 예컨대, 지방자치단체의 청년 관련 조례의 근거로 활용되었던 「청년고용촉진특별법」의 경우 청년을 15~29세로 규정하고 있다(표 2 참고). 따라서 15~18세, 30~34세 구간의 청년들에서 정책의 사각지대가 발생할 우려가 있다(심미경, 2020).

와 국내외 직업훈련·개발 훈련에 대한 지원 등 일자리 지원에만 국한되어 있었을 뿐 주거, 교육, 금융 등 다양한 문제에 대한 청년들의 수요에 부합하는 입체적 지원을 위한 근거가 되지 못했다. 그러나 「청년기본법」은 ‘청년의 권리 보호 및 신장, 정책 결정 과정에서의 참여 확대, 고용 촉진, 능력 개발, 복지 향상 등을 통하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 청년의 삶의 질을 향상’시키는 ‘청년 발전’을 청년 정책의 목표로 설정하고 있다(제3조 제2호). 따라서 향후 청년 정책의 방향이 일자리 중심의 정책에서 벗어나 청년기 삶의 모든 영역을 포괄하는 종합적인 정책으로서 전환될 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 「청년기본법」은 ‘청년정책조정위원회’의 신설(제13조)과 청년 정책 기본 계획 및 시행 계획 수립(제8조)을 제도화함으로써 청년 정책의 통합관리를 통한 체계적 추진이 가능하도록 할 것이다. 특히 국무총리 소속의 ‘청년정책조정위원회’는 정부, 지방, 민간으로 구분하여 구성되며, 청년 정책의 계획에서 평가까지 전 과정을 총괄하는 컨트롤 타워의 역할을 했다. 이를 통해 다양한 부처에서 중복되거나 분산되어 실행되던 청년 정책에 대한 통합적 관리와 함께 청년 정책이 보다 체계적으로 추진될 수 있을 것이다.

2) 「청년기본법」에 나타난 청년 정책 추진 방향

「청년기본법」에서 제시하고 있는 청년 정책의 추진 방향은 기본 이념(제2조)에 나타나 있다. 1. 청년 개인의 자질 향상과 능동적 삶의 실현, 2. 청년의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 대한 참여 촉진, 3. 교육, 고용, 직업훈련 등에서 청년의 평등한 기회 제공, 4. 청년이 성장할 수 있는 사회적 경제적 환경 마련.

첫째, 「청년기본법」은 청년을 정책의 대상으로만 바라보는 것이 아니라 권리 주체이자 의무 담지자라는 사회의 온전한 구성원으로서 인정하고 있

다. 청년은 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며, 동시에 건전한 민주 시민으로서 책임을 다해야 한다(제2조). 또한 청년은 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역의 기본권 및 자유롭게 본인의 의사를 밝히고 스스로 결정할 권리를 향유한다(제5조). 특히 「청년기본법」은 청년을 ‘취업을 원하는 사람’으로만 바라보는 「청년고용촉진특별법」을 넘어 청년을 ‘인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리’를 가진 시민’으로 인정하게 되는 계기가 마련되었으며, 청년의 주거, 금융 생활, 문화 활동, 공간 지원, 청년 참여 등 청년의 삶을 보장하는 다차원적인 정책으로 전환되었다고 평가할 수 있다.

표 12. 「청소년기본법」에 나타난 주체로서의 청년

제2조(기본이념)

- ① 이 법은 청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

제5조(청년의 권리와 책임)

- ① 청년의 기본권은 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 존중되어야 한다.
- ② 청년은 자기 의사를 자유롭게 밝히고 스스로 결정할 권리를 가진다.
- ③ 청년은 인종·종교·성별·나이·학력·신체조건 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니한다.

둘째, 「청년기본법」은 청년이 청년 정책 결정 과정에서 사회의 정당한 구성원으로서 국가와 사회의 의사 결정에 참여할 권리를 규정하고(제5조), 청년 당사자의 참여와 의견 수렴을 의무화했다. 각 지방자치단체들은 「청년기본조례」에 근거하여 지역 청년위원회를 구성하고 청년들을 참여시켜 왔다. 그러나 지역 청년위원회에서의 청년의 역할은 청년 연령에 해당되는 청년위원들이 기존 정책안 홍보와 같은 지역적인 문제를 논의하는 형식적인 회의의 구성원으로서 수동적인 역할을 담당하는 한계를 노정해왔다. 사실 전문가와 기성세대가 주축이 된 정책 결정 구조에서는 청년기를 살아가는

청년들의 목소리가 정책안으로 제시되고 진지하게 논의되기 어려울 수밖에 없다. 이러한 한계를 극복하기 위해 「청년기본법」은 ‘청년정책조정위원회’에 청년 단체의 대표 등 청년 대표가 위원으로 위촉되도록 했으며(제13조 제4항), 청년 정책을 다루는 위원회를 구성할 때 위촉직 위원의 일정 비율 이상을 청년으로 위촉하도록 했다(제15조 제2항). 또한 위원회와 같은 협의체가 아니라도 하더라도 청년 정책의 결정 과정에서 자문, 심의 등에 청년의 참여나 의견 수렴을 하도록 규정했다(제15조 제1항). 이를 통해 청년의 참여가 형식적 차원의 의견 제시에 머무는 것이 아니라 보다 실질적인 차원에서 적극적인 기획자로서 정책 결정 과정에 참여하는 것이 가능해졌다(김달원, 2020).

표 13. 「청소년기본법」에 나타난 청년의 참여

제5조(청년의 권리와 책임)

④ 청년은 사회의 정당한 구성원으로서 국가·사회의 의사결정에 참여할 권리를 가진다.

제13조(청년정책조정위원회)

④ 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 대통령령으로 정하며, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 기획재정부장관·교육부장관·과학기술정보통신부장관·통일부장관·법무부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·농림축산식품부장관·산업통상자원부장관·보건복지부장관·고용노동부장관·여성가족부장관·국토교통부장관·중소벤처기업부장관·금융위원회위원장·국무조정실장 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장
2. 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따른 협의체에서 각각 추천하는 지방자치단체의 장
3. 청년정책에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 또는 청년단체의 대표 등 청년을 대표하는 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람

제15조(정책결정과정에 청년의 참여 확대)

① 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 청년정책 결정과정의 자문·심의 등의 절차에 청년을 참여시키거나 그 의견을 수렴하여야 한다.

- ② 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 청년 정책을 주로 다루는 위원회를 구성할 때 위촉직 위원의 일정 비율 이상을 청년으로 위촉하여야 한다. 이 경우 위원회의 범위와 위원회별 청년 위촉 비율 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 제1항 및 제2항에 따른 청년 참여 현황을 국무총리에게 제출하여야 한다.
- ④ 국무총리는 제3항에 따른 위원회의 청년 참여 현황을 공표하여야 하고, 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 개선을 권고할 수 있다.
- ⑤ 국무총리는 청년정책 과제의 설정·추진·점검을 위하여 청년정책 전문가와 다양한 청년들의 참여를 활성화하도록 노력하여야 한다.

셋째, 성인으로 이행하는 시기에 있는 청년들은 스스로의 역량을 강화함으로써 능동적인 주체로서 국가 사회를 운영해 나갈 역량을 갖추어나가야 한다. 최근 학업 연령이 연장되고 경제적 자립 연령이 늦어지면서 자아실현과 개인의 역량개발이 청년에게 요구되고 있다. 이를 위해 청년 스스로 다양한 직업 능력과 종합 교양을 두루 갖추어감으로써 가정, 사회, 국가의 구성원으로서 책임을 다하도록 노력해야 할 것이다.

표 14. 「청소년기본법」에 나타난 청년의 역량 강화

제5조(청년의 권리와 책임)

- ⑤ 청년은 자신의 능력을 개발하고 건전한 가치관을 확립하며 가정·사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력하여야 한다.

넷째, 「청년기본법」에서 청년은 보호와 지원의 대상이기도 하다. 청년은 여전히 성인으로 이행하는 이행기에 있기 때문에 국가와 지방자치단체가 청년 발전에 필요한 법적, 제도적 장치는 필요하다(제4조). 이를 위해 국무총리는 5년마다 청년 정책의 기본 방향과 추진 목표, 기본 시책, 기본 계획에 관한 분석 및 평가, 청년 정책에 관한 기능의 조정, 자원 조달 방법 등을 포함하는 <청년 정책 기본 계획>을 수립하고(제8조), 연도별 시행 계획을 매년 수립·시행하도록 한다(제9조). 그리고 청년의 고용·주거·교육·문화 등

에 대한 청년 실태 조사(제11조)와 종합적이고 체계적인 청년 정책의 수립·시행 및 지원을 위한 청년 정책 연구 사업(제12조)을 수행해야 한다.

그러나 「청년기본법」은 새로운 인간관계의 형성, 주거 및 재정 독립, 생활 금융 등 청소년에서 성인으로 이행하는 시기에 필요한 지원보다는 청년의 권익 증진이라는 측면이 상대적으로 강조되고 있다는 한계가 지적된다(최순종, 2019). 예컨대, 「청년기본법」 제4장 “청년의 권익증진을 위한 시책”은 고용 촉진 및 일자리 질 향상(제17조), 창업지원(제18조), 능력 개발 지원(제19조), 주거 지원(제20조), 복지 증진(제21조), 금융 생활 지원(제22조), 문화 활동 지원(제23조), 국제 협력 지원(제24조) 등 청년의 모든 삶을 국가가 책임지겠다는 약속처럼 보인다. 즉, 「청년기본법」에서 나타나는 청년은 사회의 온전한 구성원으로서 권리와 책임을 가진 능동적이고 주체적인 개인, 독립적이고 주도적이며 상호 호혜적인 사회참여 주체로서의 측면보다는 지원과 보호가 필요한 의존적이고 수혜적이며 수동적인 청년으로서 상정하고 있다는 한계를 노정하고 있다.

표 15. 「청소년기본법」에 나타난 청년에 대한 보호와 지원

제4조(국가와 지방자치단체의 책무)

- ① 국가와 지방자치단체는 청년발전에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다.

V 결론

UN과 EU에서 추구하는 청년 정책에 나타난 청년 담론은 공통적으로 1) 주체로서의 청년에 대한 인식, 2) 청년의 참여, 3) 청년의 역량 강화, 4) 청년에 대한 보호와 지원 등의 내용을 담고 있었다. 이러한 국제기구의 청년

담론을 바탕으로 우리나라의 청년 관련 정책인 「청소년기본법」과 「청년기본법」의 내용을 분석한 결과 우리나라의 청년 관련 정책 역시 정책에 대한 비전과 기본 방향 등에서 국제적인 청년 담론과 상당 부분 공감하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 「청년기본법」이 실효성 있는 청년 정책으로 나아가기 위해서는 적극적인 주체로서 사회적 책임을 다하는 사회 구성원으로 청년을 인식하고 이들의 참여와 소통을 적극적으로 수용하는 방향으로 변화시켜나가야 할 것이다. 그리고 청년 문제를 해결하기 위한 추진 체계와 시행 체계에 대한 정책적 차원의 검토를 통해 청년을 위한 법이 아니라 청년과 함께 하는 법으로서 청년 문제를 해결하는 데 역할을 담당해 나갈 수 있어야 할 것이다. 이를 통해 「청년기본법」은 청년만을 위한 법을 뛰어넘어 저출산 고령화 문제, 사회 양극화와 불평등 문제, 일자리 및 노동시장 문제 등 청년들이 직면하고 있는 사회 전반적인 문제에 총체적으로 대응하는 데 기여할 수 있을 것이다.

VI 참고문헌

- 김기현 (2017). 청년 정책의 현황 진단과 개선 방향. 보건복지포럼(한국보건사회연구원) 224(0), 53-68.
- 김기현 (2020). 청년정책 실효성 제고방안. 보건복지포럼(한국보건사회연구원), 284(0), 70-82.
- 김나리. (2019). 2019년 5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과. 통계청.
- 김달원 (2020). 청년기본법 시행에 따른 청년정책 방향. 보건복지포럼(한국보건사회연구원), 284(0), 2-4.
- 김명신 (2020). '청소년2030' 전략과 한국 사회: UN 청소년2030 전략(2018). 국제기준(Global Standard)과 함께 생각해보는 학교민주시민교육 (서울교육 2020-

- 44). 서울: 서울특별시 교육청.
- 김윤나 (2012). 인권관점에서 기반한 청소년기본법의 한계와 재조명. 법과인권교육연구(한국법과인권교육학회), 5(1), 29-45.
- 노 력 (발행인). (2016). 청소년 분야 ODA 사업 아이템 발굴 및 추진방법 마련 연구 (청소년정책 이슈브리프 제26호). 세종: 한국청소년정책연구원.
- 박선영 (2016). 2000년 이후 유럽연합과 한국의 청소년정책 비교분석. 청소년학연구(한국청소년학회), 23(4), 451-472.
- 심미경 (책임연구위원). (2020). 「청년기본법」 시행에 따른 광주·전남 청년정책 대응방향 (광주전남 정책 Brief 제194호). 나주: 광주전남연구원.
- 여성가족부 (2019). 2019 청소년백서. 서울: 여성가족부.
- 오재호 (전략정책부 연구위원). (2020). 청년기본법, 어디를 향해 가야하나?(이슈&진단 제140호) 수원: 경기연구원.
- 유영미 (2016). 제·개정내용을 통한 청소년기본법 변화 고찰. 법학연구(전북대학교 법학연구소), 50(0), 103-125.
- 이승립 (2020). 「청년기본법」 제정 의의와 향후 과제(이슈와 논점 제1659호). 서울: 국회입법조사처.
- 이윤주·정상우 (2018). 청소년 정치참여의 소통 플랫폼으로서 청소년의회 고찰: 청소년의회 조례 분석과 평가를 중심으로. 교육문화연구(인하대학교 교육연구소), 24(4), 539-566.
- 이재삼 (2019). 청소년 기본법상 청소년 문제에 대한 해결방안 제고. 동북아법연구(전북대학교 동북아법연구소), 13(1), 195-232.
- 이창호 (집필총괄). (2016). 청소년과 청년의 연령 구분 및 청소년 청년 정책 사례(청소년정책리포트 제2호). 세종: 여성가족부/한국청소년정책연구원.
- 정세정 (포용복지연구단 부연구위원). (2020). 정책 대상으로서의 청년, 무엇을 어떻게 파악할 것인가? (보건복지 Issue & Focus 제370호). 세종: 한국보건사회연구원.
- 최순중. (2019). 청년정책의 전망과 방향성에 대한 제언. 청소년학연구(한국청소년학회), 26(1), 253-273.
- 최창욱·좌동훈·문화영·남화성 (2019). 세종특별자치시 청소년정책 중장기 발전계획 수립 연구용역. 수원: 한국청소년정책연구원.
- 황선영·김지원 (2017). 청년을 위한 UN과 SDGS 핸드북. 인천: UN 아시아태평양경제사회위원회 동북아시아사무소.
- 황세영·김남수 (2016). 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 청소년 삶의 질 실태 및

지원방안연구. 세종: 한국청소년정책연구원.

Council of the European Union. (2018). Resolution on the European *Union youth strategy 2019-2027*. Location: The Author.

United Nations[UN]. (2015.5). *Population facts (2015/1)*.

United Nations[UN]. (2019). *International Youth Day*, 12 August Retrieved from <https://www.un.org/en/observances/youth-day>

YOUTH2030

한국 청년의 사회참여 실태와 개선방안 - UN 청년전략의 함의 -

김 선 기

(사)신촌문화정치연구그룹 연구원

한국 청년의 사회참여 실태와 개선방안

- UN 청년전략의 함의 -

김 선 기

(사)신촌문화정치연구그룹 연구원

I 연구의 개요

1. 논의의 배경

UN 청(소)년 전략(Youth 2030: UN Youth Strategy)⁵⁾은 그 첫 번째 우선순위로 관계, 참여 및 옹호(평화롭고 지속 가능한 세계를 위한 청년의 목소리 확대)를 설정한 바 있다. 이러한 전략은 “모든 청년의 인권이 실현되고, 모든 청년의 잠재력이 충분히 발휘될 수 있도록 보장하고, 변화 주체로서 청년의 주체성, 탄력성, 긍정적인 기여를 인식하는 세상”에 대한 비전을 담고 있다(United Nations[UN], 2019, p. 5). 다만 이와 같은 세계 보편적인 전략 내용과 비전은 그 실현을 위한 구체적인 실행 전략 차원에서 고민하기 위하여, 구체적인 환경과 위치에 놓인, 다양한 모습의 청년들의 상황에 맞추어 특수화될 필요가 있다.

본 연구는 한국이라는 지역에서 구체적으로 벌어지고 있는 청년의 참여 실태를 확인하고 UN 청(소)년 전략의 선언과 원칙이 이러한 실태 개선을

5) 일반적으로 Youth는 만 9~24세에 걸쳐 있으므로 한국 청년기본법의 청년 연령 기준인 만 19~34세와는 차이가 있다. 그러나 본 연구가 한국이라는 공간적 배경의 특수성을 조명하려는 것임을 고려하여, 연구의 목적에 따라 편의상 Youth를 청년, Youth Strategy를 청년 전략으로 번역하고자 한다.

위해 어떠한 함의를 갖는지를 확인하고자 한다. 물론 청년이라는 범주는 1,000만 명 이상의 인구를 포함하며, 따라서 성급하게 이들을 단일한 세대로 가정하는 것은 세대 주의적인 오류를 범할 위험에 맞닿아 있다(김선기, 2014). 따라서 이 연구에서는 청년층 내부에도 참여와 관련해 차이 내지는 격차가 있을 수 있다는 점을 염두에 두면서, 청년 참여의 실태를 청년 세대 사회참여의 평균값이나 대푯값을 통해 진단하기보다는 ‘청년’의 이름으로 진행되고 있는 사회참여의 질적인 특성을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 연구의 설계

1) 연구대상

이 연구는 한국이라는 공간적 범위 내에서 진행되고 있는 다양한 영역의 청년 참여 실태를 알아보기 위해, 주로 청년 당사자-활동가를 비롯하여 ‘청년’과 관계된 다양한 영역에서 각자의 실천을 벌이고 있는 주체들을 면접하였다. 청년 참여가 가장 두드러지게 나타나고 있는 영역인 청년 정책 거버넌스 참여자 외에도 문화 예술, 주거 분야의 정책 거버넌스에 참여하고 있는 청년들의 사례, 혹은 정당, 노동조합, 시민사회 등 여러 분야에서 청년 참여를 활성화하기 위해 노력하는 실무자, 주도적인 활동가, 참여자 등의 청년들을 연구 참여자 표집의 대상으로 하였다.

연구 참여자 표집은 연구자가 이전의 청년 참여 관련 활동 경험을 통해 알고 있는 배경지식을 바탕으로 하여 편의적인 방법으로 이루어졌다. 다만 한국 사회의 청년 참여 전반을 논의하고자 하는 이 연구의 목적에 따라 가능하다면 이질적인 사례들을 수집하기 위해, 참여 분야, 활동 지역, 연령대, 청년 참여 프로그램 내 역할 등의 측면에서 최대한 다양한 사례를 대표할 수 있도록 네 가지 범주에 따른 특성들을 안배하는 원칙을 따랐다. 총 6명의 연구 참여자를 표집하였으며, 참여자들의 명단 및 간략한 특성은 아래 <표 1>에

정리하였다. 다만, 연구 참여자들의 신상 정보가 특정될 것을 우려하여 서울 외의 다른 지역의 경우 '지역'으로만 기재하였다.

표 1. 연구 참여자 명단

	참여분야	활동지역	연령대	역할	비고
A	노동조합, 시민사회	중앙	40대 초반	실무자	
B	정당	중앙/지역	10대 후반	활동가	
C	청년정책, 문화예술	중앙/서울	20대 후반	참여자	
D	청년정책, 시민사회	서울/지역	20대 초반	참여자	
E	청년정책, 주거	중앙/지역	30대 초반	참여자→실무자	
F	청년정책, 주거	중앙/서울	30대 초반	주도적 참여자	

연구 참여자들의 간략한 활동 이력은 다음과 같다. A는 성 소수자 인권 운동, 노동운동 등을 거쳐 2010년대 중반 이후 노동조합 활동가를 직업으로 삼게 되었으며, 2019년부터 노동조합 내에 청년 참여 관련 사업을 제안하고 직접 맡아 이를 담당 업무로 진행하고 있다. B는 만 16세에 정당 내의 청년 대상 정치교육 프로그램을 통해 정당 활동에 입문하였으며, 청소년 참정권 및 당내 청소년 당권 부여 등과 관련하여 의제 활동에 참여하였다. 만 18세 참정권 부여와 맞물려 선거권을 갖게 된 이후에는 선거 캠프에서 직책을 맡아 활동하고, 정당 내 선출직 위원 선거에 출마하는 등 적극적 참여자로서의 모습을 보였다. C는 대학 재학 당시 단과대학 및 총학생회에서 리더 경력이 있으며, 이를 바탕으로 예술대학 학생들 및 젊은 문화 예술인들의 연대체 활동을 시민사회에서 이어가게 되었다. 2019년 청년 정책 거버넌스와 연결되어 정책 거버넌스 방식의 활동을 시작하게 되었으며, 이를 계기로 문화 예술 분야에서 새롭게 시작되는 청년 거버넌스에도 참여하고 있다. D는 2018년 거주 지역이 아닌 다른 곳에서 활발하게 운영되고 있는 청년 정책 참여기구 일반 참여자로 관련 참여 활동을 시작하였다. 현재는 해당 기구에서 분과장을 맡게 될 정도의 적극적 참여자가 되었으며, 거

주 지역에서 새롭게 시작된 청년 정책 거버넌스의 심의 기구에도 위원으로 위촉되었다. 이러한 참여가 계기가 되어 향후 진로 계획을 청년 활동 분야로 바꾸고 관련 시민 단체 활동 등을 병행하고 있다. E는 일반 기업체 직장인으로 생활하다가 무료함을 이기기 위해 또래 취미 모임을 운영한 것을 계기로 지역 청년 참여기구 활동과 연결되었다. 여기에 적극적으로 참여하면서 직업 경로까지 청년 활동 분야로 변경하여 커뮤니티 매니저로 일하게 되었다. 최근에는 공기업에서 진행되는 전국 규모의 청년 참여 프로그램까지 참여의 폭을 넓혔다. F는 서울시에서 시작된 지방정부 청년 정책 및 청년 참여기구 도입 과정부터 참여한 청년 당사자-활동가다. 최근 서울시에서 청년 참여 활성화 지원 조례를 새롭게 제정하는 과정에서도 공론을 모으는 데 주요한 역할을 했다.

2) 연구 방법

본 연구는 심층 인터뷰(in-depth interview) 방법으로 청년들의 목소리(voice)를 수집하였으며, 이에 국가 통계자료 및 법, 조례 등의 문헌, 그리고 UN 청년 전략 문서를 포함해 연구 자료로 삼아 분석을 진행하였다. 수집한 자료들을 한국 청년의 사회 참여 실태 및 개선 방안이라는 연구의 문제의식을 바탕으로 배치했다.

심층 인터뷰는 주로 연구자와 연구 참여자가 편하게 대화할 수 있는 장소에서 짧게는 1시간 반에서 길게는 2시간 반까지 이루어졌다. 거리상의 이유로 한 연구 참여자와는 온라인 회의 도구를 이용하여 비대면으로 면접을 진행했다. 연구 목적에 맞게 간략한 질문지를 준비하였으나 이를 연구 참여자에게 공유하거나 혹은 인터뷰 과정에서 직접 이용하지는 않고, 비구조화된(non-structured) 방법을 활용하였다. 이는 이미 구성된 이론 틀에 연구 참여자들의 경험과 생각을 끼워 맞추기보다는 연구자 스스로 청년 참여에 대한 문제의식을 확장함으로써 통찰을 얻고자 하는 목적에 맞추어 선

택된 것이며, 연구자의 이전 연구 및 활동 경험을 통해 연구 참여자들의 생활 세계와 경험에 대한 직간접적인 지식을 어느 정도 체득하고 있었다는 점을 고려한 것이다. 연구 참여자들에게 각자의 활동, 이력, 관심 의제 등을 스스로 소개해 달라 요청하고, 궁금증이 떠오르는 부분들을 즉석에서 질문하고, 이를 연구 목적에 맞게 심화시켜 가며 참여자들의 생각을 이끌어내려고 했다. 연구 참여자의 동의하에 인터뷰 내용을 녹음하고, 녹음 파일을 전사하여 녹취록을 작성하여 분석을 위한 자료로 삼았다. 서술 과정에서 인터뷰 내용을 바탕으로 연구 참여자들의 신상이 특정되지 않도록 하는 것을 염두에 두어, 직접 인용 내용의 발언을 연구 참여자에 따라 구분하여 제시하지 않았다.

문헌 자료는 국가 통계자료 및 법, 조례 등을 참조하였다. 우선, 청년의 사회 참여 관련된 실태를 확인할 수 있는 「사회조사」 및 「청년 사회·경제 실태 조사」의 최신 통계인 2019년 자료를 참조하여, 청년층의 전반적인 사회 참여 실태를 확인하였다. 2020년 8월 시행된 「청년기본법」과 그 시행령, 2020년 10월 시행된 「서울특별시 청년 참여 활성화 지원 조례」에서 청년 참여의 의미와 범위, 구체적인 프로그램 운영 방식 등에 대해 어떠한 방식으로 규정하고 있는지를 살펴보았다. 이외에도 참여(participation) 및 청년 참여(youth participation)에 대한 개념적 이해를 도울 수 있는 학술 문헌 역시 참고하였다.

3) 본문의 구성

이후의 본문은 크게 세 개의 절로 구성하였다. 우선 2절에서 참여와 청년 참여의 개념을 간략히 검토하고, 활용 가능한 통계자료 및 문헌을 바탕으로 한국의 청년 참여 실태를 거시적으로 짚는다. 3절은 심층 면접 결과를 통해 실제 참여의 현장에서 나타나는 청년 참여의 활성화 및 저해 요인을 일별하여 제시한다. 마지막 4절에서는 연구 결과 도출된 활성화 요인을

강화하고 저해 요인을 해소하는 데 있어서, UN 청년 전략의 선언과 원칙의 함의를 검토하고 향후 진행할 수 있는 사업 내지는 프로그램, 작당 등에 대한 상상을 보태 서술하였다.

II 한국 청년들의 사회참여 현황

1. 참여와 청년 참여의 개념

정치학이나 행정학에서 참여는 기본적으로 의사 결정 과정 혹은 정책 및 행정과정에 영향을 미칠 목적으로 수행되는 시민(citizen)의 활동, 즉 정치 참여를 가리킨다. 가장 소극적인 방법으로는 선거에서의 투표가 있고, 적극적인 방법으로는 정당, 이익집단, 주민(시민)운동 등에 직접 개입하는 방식도 있을 수 있다. 거버넌스(governance) 역시 최근 대두되는 시민 참여의 주요한 방법인데, 유창복(2017, p. 8)은 이를 “공공문제를 해결하는 정책과정에 민간의 주체들이 참여하고 권한을 나눠 가짐으로써 대안적인 공공성을 확보하는 시스템”이라 평가한 바 있다.

그런데 이 같은 참여의 개념이 국가권력에 의해 전유되면서 시민을 오히려 소외의 상태에 놓이게 할 수 있다는 우려 또한 비판적 정치철학 및 사회이론 맥락에서 제기되어 왔다. 위르겐 하버마스(Habermas, 1981/2006)는 근대 복지국가에서 정치적 참여는 “추상화되어 희박해지고 효력을 상실”하며, “참여가 소외된 양상으로 제도화됨으로써 생기는 후속부담은 수혜자 역할에 떠넘겨진다”라고 주장했다(p. 539). 하버마스의 서구 복지국가 비판의 핵심은 ‘시민’의 ‘참여’는 국가의 정당화 과정에 필요한 형식적 절차로 물화되어 생활 세계가 체계에 의해 식민화된다는 것이며, 이렇게 발생한 일정한 권리 박탈에 대한 보상이 복지의 수혜자 역할로서 주어진다

데 있다. 다시 말해, 소수에게 집중되어 주어지며 형식화된 형태로 나타나는 종류의 참여는 자신의 생활 세계에 대한 결정권을 정치 체계가 박탈한 데 대한 대리적 보상물에 불과하다고 볼 수 있다.

비슷한 맥락에서 청년 참여라는 레토릭에 대한 비판적 관점의 연구들이 영미권에서는 2000년대 초반부터 제기되어 왔다. 특히 미셸 푸코의 통치성(governmentality) 개념은 이러한 비판에 있어 중요한 개념적 도구가 되어 왔다.⁶⁾ Bessant(2003)은 청년 참여를 정책적 클리셰라고 비판하며, 여기에서 참여는 오직 주요 정책 결정자의 권력에 도전하지 않는 범위의 이슈들에만 한정된다고 본다. Bragg(2007)은 참여의 문화가 오히려 신자유주의 사회에서 개인주의, 자기 의존, 자기 관리와 같은 규범에 어울리는 기업가적 주체로 청년들을 생산하는 역할을 할 수 있음을 우려한다. 이 같이 청년 참여가 오히려 청년에 대한 통제력을 행사하는 경향은, 규범적인 청년을 생산하고 참여자들이 구조적 억압을 경험하게 하는 적극적인 통치성(affirmative governmentality)으로 개념화되기도 했다(Bernard, 2016; Kwon, 2013). 싱가포르의 연구자 Hong(2015)은 좀 더 나아가 기존의 액티비즘에서와 달리 참여 문화 내에서는 청년 액티비즘 자체가 정부-주도화되며(state-endorsed youth activism), '유순한' 청년 주체가 생산된다고 보았다.

한국의 젊은 연구자들도 청년 참여 현상에 관심을 두어 유사한 관점에서 이러한 프로그램 내지는 실천의 정치성을 타진해보는 연구를 진행하기도 했다. 류연미(2014)는 서울시 청년허브라는 공간과 여기에 접속한 행위자들의 실천을 매우 초기에 다룬 연구에서, 청년들이 “위기를 자율적으로 해

6) 통치성은 “인구가 주요 표적이고, 정치경제학이 그 주된 지식의 형태이며, 안전장치가 그 주된 기술적 도구인, 지극히 복잡하지만 아주 특수한 형태의 권력을 행사케 해주는 제도, 절차, 분석, 성찰, 계산, 전술의 총체”를 일컫는 동시에, 통치라고 부를 수 있는 권력의 유형, 나아가서는 ‘국가의 통치화’에 관한 논의를 함축하고 있는 개념이다(Foucault, 1991/2011, p. 153).

결할 수 있는 개별적인 주체로 호명”되고 있다고 진단한 바 있다. 뉴딜 일자리 정책의 일환으로 추진된 지역 혁신 청년 활동가 현장에서의 청년들을 연구한 권유미(2018)는 청년들이 서울시로부터 주어진 ‘수행문’을 전유하는 방식에 따라 통치성의 다른 작동이 나타남을 보여주기도 했다. 김선기, 옥미애, 임동현(2018)은 청년 당사자들의 거버넌스 참여가 국가의 통치에 일방적으로 포섭되기만 하는 것이 아니라, 국가로부터 자원을 전유하기 위해 청년들의 사회운동이 정치적 기회구조를 적극적으로 활용하는 것으로 해석할 수 있다는 견해를 제시하기도 했다. 최소한 관련 국내 연구자들이 공유하고 있는 시각은 오늘날 청년 참여의 문제에 대해 성급하게 낙관하거나 비관하기보다는, 그 잠재력과 그것을 발현시킬 방안에 대해 섬세하게 논의해야 한다는 데 있다고 하겠다.

2. 한국 청년의 사회참여 맥락과 현황

여기에서는 한국 청년의 사회참여 맥락과 그 현황에 대해 살펴보겠다. 한국 사회에서 사회를 이끌 주체로서의 청년상에 대한 강조는 근대 이후 일관되게 나타나는 현상이며, 특히 한반도에서는 1890년대 이후 한국 사회의 ‘전위’로서의 청년과 ‘불온’한 청년이라는 두 가지 청년상이 길항해 왔다(이기훈, 2014). 특히 ‘청년’은 현재 젊은 세대의 정치 참여를 호출하는 기성세대 중 사회참여적인 분파(소위 ‘운동권’) 내에서 ‘청년-학생운동’과 같은 방식으로 활용해왔던 기표이기도 하다.

최근으로 오면 ① <88만원 세대> 이후 세대 간 불평등 담론과 이를 해결하기 위한 방법으로서, ② 청년들의 사회참여 저조 혹은 배제에 대한 대응으로서, ③ 혹은 (특히 지역의 경우) 인구 고령화 및 청년 인구 유출에 대한 대책으로서, ④ 기업/기관 등 서포터즈 프로그램의 연장선상에서 청년의 참여를 제도화하려는 노력이 두드러지고 있다. 특히 서울시의 청년 정책

초기 단계에서 나타난 '자신과 사회에 닥친 위기를 스스로 해결하는 청년', '문제 그 자체이자 그 문제를 해결하는 청년'이라는 관념은(류언미, 2014) 청년 문제를 다루는 정책의 도입 과정에서 청년 참여기구 등 청년의 참여를 위한 구조가 동시에 제도화되도록 하는 기반이 되고 있다.

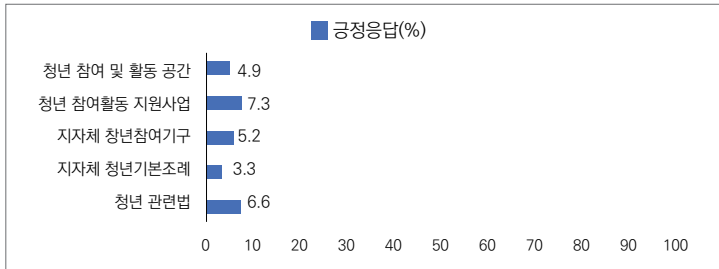
법/제도적으로는 서울특별시 청년 기본 조례 및 서울청년정책네트워크 등에서 출발한 행정에서의 청년 참여 제도화가 대부분의 광역 및 기초 지방정부로 유사한 조례와 제도가 확산된 데 이어, 2020년 8월 「청년기본법」이 시행되고 이에 따라 국무총리 주재의 청년 정책 조정위원회가 설치되는 등 기본적인 골격이 거의 완성 단계에 있다. 행정 부문에서의 청년 참여 활성화가 어느 정도 성공적이라고 평가됨에 따라, 사회의 여러 영역에서 세대교체를 꾀하는 젊은이들 혹은 세대 계승 및 재생산을 목표로 하는 실무자 및 결정권자 등이 유사한 방식의 프로그램을 사회 각 영역에서 추진하고자 하는 시도들이 나타나고 있기도 하다.

그러나 청년의 사회참여와 관련한 담론이 2000년대 후반 이후로 급증한 것과 비교하여, 사회참여 실태가 개선되고 있는지는 불분명하다. 우선, 이는 청년뿐만 아니라 모든 연령층의 사회참여 지표와 관련한 국가 통계자료의 수집이 미진한 것과도 관련이 있다. 참여의 정도를 측정하는 대표적인 지표로는 통계청이 실시하는 「사회조사」가 있는데, 여기에서 사회참여에 관한 측정 항목에는 다음과 같은 내용들이 포함된다. 개인적 인간관계 만족도, 사회에 대한 신뢰도, 사회적 관계망, 단체 참여, 현금 및 물품 기부, 자원봉사 활동, 민원 서비스 만족도 등. 여기에서는 앞서 살펴본 정치/정책 참여에 가까운 내용보다는 개인의 사적인 관계망 정도를 포함해 정치적인 초점이 탈색된 참여의 내용을 다룬다.

개인의 단체 참여와 관련한 조사 결과를 보면, 최근 설문인 2019년 기준으로 20대의 60.8%, 30대의 67.0%가 단체 참여 경험이 있는 것으로 나타나, 전체 인구 평균인 66.1%에 비해서는 미세하게 낮지만 결코 '청년의

사회참여가 낮다'라고만은 볼 수 없는 수치를 보여준다. 물론 여기서 말하는 단체는 정부, 정치과정 등에 영향을 미치는 종류의 참여로 직접적으로 이어지는는 않지만, 관련된 관심이 옴트기도 하고 사회적 교류를 통해 일련의 이해관계를 형성해가는 경로 정도로 이해할 수 있다. 구체적으로 참여하는 단체의 유형을 보면, 친목 및 사교 단체(20대 73.1%, 30대 80.2%)와 취미·스포츠 및 여가 활동 단체(20대 55.7%, 30대 52.7%)가 대부분으로, 시민사회 단체(20대 10.6%, 30대 7.5%), 이익 단체(20대 3.0%, 30대 5.3%), 정치단체(20대 0.7%, 30대 1.4%) 등 사회참여에 밀접히 관련된 단체에 대한 참여율은 낮은 편이다. 다만 시민사회 단체, 이익 단체, 정치단체 참여율이 다른 연령대에서도 낮게 나타난다는 점이 고려되어야 하겠다. 특히 사항으로 청년층의 경우 종교 단체(20대 21.2%, 30대 21.6%), 지역사회 모임(20대 1.7%, 30대 6.4%) 참여율이 기성세대와 비교해 상대적으로 낮게 나타난다는 점은 확인해 둘 만하다.

그림 1. 청년 참여 관련 법, 정책, 기구 인지도

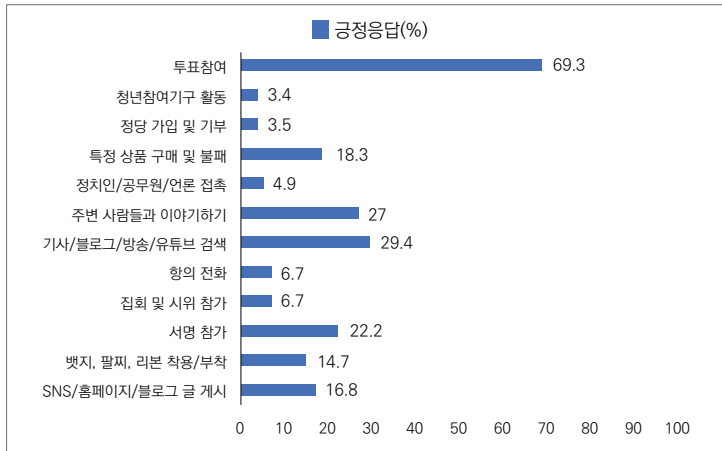


(원자료: 2019년 청년 사회·경제 실태 조사)

한국청소년정책연구원이 2016년부터 매년 조사, 발표하고 있는 「청년 사회·경제 실태 조사」에서는 관계 및 참여 항목과 정치·사회 참여 항목을 별도로 조사하고 있어, 앞서 살펴본 개입으로서의 사회참여 개념에 가까운

내용을 알아볼 수 있는 통계가 수집되고 있다. 사회·정치 문제 의견 표명 및 행동별 참여 의향과 경험, 정치적 효능감, 정치 문제 관심 정도, 투표 여부, 단체 참여 경험, 법/정책/기구 인지도 등이 조사된다. 최근 조사인 2019년 청년층의 참여 정도와 향후 참여에 대한 의향, 참여 관련 정보 인지도 등이 전반적으로 낮은 수준에 그치고 있음을 알 수 있다. 우선 청년 정책 관련 인지도가 10% 미만으로 저조한 수준이다. 청년 관련 법, 조례, 청년 참여기구, 활동 지원 사업, 청년 공간 등에 대해 공히 10% 미만의 청년만이 알고 있다고 답했다(위의 <그림 1> 참고).

그림 2. 의견 표명 행동에 대한 의향



(원자료: 2019년 청년 사회·경제 실태 조사)

향후 의견 표명 행동에 대한 의향 역시 전반적으로 저조한 수준으로 나타났다(위의 <그림 2> 참고). 투표 참여에 대한 긍정 응답이 70%에 육박한 것을 제외한다면, 전통적인 의미에서 적극적 참여의 범주에 들어갈 수 있는 청년 참여기구 활동, 정당 가입 및 기부, 정치인/공무원/언론 접촉, 향의

전화, 집회 및 시위 참가 등에 대한 의향은 10%를 밑돌았다. 이 같은 참여 행동에 대한 무관심은 기본적으로 정부, 공공 기관, 언론사 등을 비롯한 공적 주체에 대한 낮은 신뢰도, 그리고 낮은 정치적 효능감을 그 저변으로 둔다. 예컨대, 2019년 「청년 사회·경제 실태 조사」에서 정치적 효능감을 묻는 지문인 '선거나 캠페인 참여 등을 통해 정치발전에 영향을 미칠 수 있다'에 대해 29.2%만이 긍정적으로 답했다. 그러나 이러한 정치적 효능감의 저하가 청년층에서만 나타나는 세대 특정적인 현상이라고 보기에는 무리가 있다. 보다 근본적으로 전 세대에 걸쳐서 나타나는 참여/운동/활동에 대한 부정적 인식, 협소한 참여 문화가 청년층에게도 영향을 미치고 있는 것이라고 보는 것이 좀 더 알맞은 해석으로 여겨진다.

기존의 통계자료를 통해 쉽게 파악할 수 없는 부분은 바로 참여 기회에 있어서 세대 간, 그리고 세대 내 격차에 관한 부분이다. 세대 간 격차의 경우 대표적으로 연령별 국회의원 분포 등 선출/임명직 대표자의 구성을 통해 추측할 수 있다. 예컨대, 세계 평균으로 20대 국회의원의 구성비가 1.7%, 30대가 11.9%이지만 한국의 경우 20대 국회 기준으로 합쳐서 3.0%에 불과했다(한국행정연구원, 2018). 광역 지방자치단체 각종 위원회에서도 17개 시도 모두 청년(만 19~34세) 위촉 비율이 3%를 넘지 않았다(여성신문, 2020, 10, 9). 물론 대표자가 될 기회와 일상적인 참여의 기회 구조에는 간접적인 연관성이 있으나 직접적으로 일치하지 않는다. 따라서 세대 간 혹은 세대 내에서 참여에 적극적인 사람들과 그렇지 못한 사람들 사이에 어떠한 사회경제적 배경이나 기회 구조의 차이가 존재하는지 등을 살펴보는 경험적인 연구 및 자료의 축적이 필요하다. 사회운동론의 연구 전통 중 하나인 자원 동원 이론(Resource Mobilization Theory)의 연구 문제들은 청년들의 사회참여 및 기회 구조 개선과 관련해서도 중요한 탐구의 대상이 될 수 있다(cf. McCarthy & Zald, 1977).

III 청년 참여 활성화 및 저해 요인

여기에서는 연구 참여자들과의 심층 인터뷰 내용을 바탕으로 청년의 사회참여가 이루어지는 생활 세계 내에서 감각되는 청년 참여 활성화 및 저해 요인에는 어떤 것들이 있는지 일별하려고 한다. 인터뷰 과정에서 연구 참여자들은 참여라는 문제와 관련해 자기 자신의 개인적인 서사를 언급하기도, 주변 사례에서의 개인적인 사례를 소개하기도, 혹은 청년층 전반에 해당하는 것으로 여겨지는 탈개인화된 해석을 제공하기도 했다. 인터뷰 내용의 다차원적인 성격을 반영하여 청년 참여 활성화 및 저해 요인을 개인적 차원과 일반적 차원으로 나누어 살펴보려 하며, 또 각각의 차원 내에서도 필요한 경우 제도적 요인과 문화적 요인을 분리하여 설명을 제공할 것이다.

1. 청년 참여 활성화 요인

1) 개인적 차원

(1) 문화적 요인: 성장 욕구

많은 연구 참여자들은 청년 참여의 경험을 일종의 '성장 서사'의 틀 안에서 풀어냈다. 이를테면 자신이 모르는 세계에 대해 궁금해하는 성향은 점차 적극적으로 참여의 실천을 하게 된 계기가 되었고, 참여를 통해 얻게 된 성과는 일단 주로 자기 자신의 일정한 성장을 언급하였다.

“뭔가 진짜 좀 세상 물정을 모른다, 정확한 것 같은데, 지금도 모르는 것은 여전하지만, 그때는 정말 아무것도 몰랐어 가지고. (연구자: 사회 경험 같은 거?) 맞아요. 그래서 그런 부분을 최대한 알고 싶었고, 예를 들어서 주거 상담사 교육이라든지, 아니면 정책 기획자 양

성 교육처럼, 그런 게 되게 필요했었어요. 청정넷에 단지 공부하려고 들어간 게 커서.”

성장에 대한 열망과 실제 성장했다는 느낌으로부터 오는 성취감은 오늘날 청년기의 ‘자기 계발’서사와도 상당 부분 연결되는 것이기도 하다. 사회 참여가 대의명분을 가지고 혹은 이타적인 마음을 바탕으로 해야 하는 것이라고 보는 전통적인 관점과도 거리가 있다. 그러나 연구 참여자들이 그러한 성장 서사를 이룰려면 취업용 스펙이나 자격증, 자산의 획득 등이 아니라 사회참여 영역에 적용한다는 것은, 자기 계발의 문화가 참여와 같은 형태로도 발현될 수 있다는 것을 보여준다.

이를테면 한 연구 참여자는 참여 활동을 하면서 얻은 가장 큰 즐거움으로 다른 지역의 청년과 교류하면서 자신이 몰랐던 새로운 정보를 얻고 ‘많이 배울 수 있다는 것’을 꼽았다. 이때 자기 성장이라는 기획은 이를테면 ‘지방 청년도 다른 세계를 만나야 한다’(최종렬, 2017)는 식으로 표현되기도 했던 이질적인 세계의 마주침과 동시에 발생하는 일이 된다. 따라서 청년 참여 프로그램의 과정 중에 발생하는 직접적인 교육 프로그램, 혹은 타인과의 교류를 포함한 경험으로부터 발생하는 간접적인 배움은 청년 참여에 있어서 활성화 요인이 되며, 이러한 욕구를 고려한 청년 참여 과정의 설계가 요긴할 것이라고 판단할 수 있다.

(2) 제도적 요인: 명확한 권한의 분배와 역할 부여

연구 참여자들은 공통적으로 청년 참여를 하면서 얻을 수 있는 ‘효능감’에 대해서 이야기했다. 정치적 효능감(political efficiency)은 자신의 정치적 행동이 실제로 의사결정에 영향을 미치고 있다고 믿는 감각으로, 자연스럽게 참여 활성화와 비례 관계를 갖는다. 이러한 효능감의 주요한 결정 요인으로 인터뷰 과정 중 도출된 내용은 바로 청년들에게 명확한 권한과

역할(role)이 주어지는지의 여부였다.

“내가 투여한 것에 효능감을 느끼고 싶다는 건데, 학생회 활동에서는 효능감을 못 느꼈어요. 그것들이. 그런데 청정넷은 되게 빠르게 효능감이 나오는 거예요. (중략) 청정넷은 일단 예산이 500억, 자율 예산이 이렇게 되니까.”

인터뷰 참여자 여섯 명 중 세 사람은 서울청년정책네트워크 활동 경험이 있었는데, 서울은 청년 참여 거버넌스가 가장 먼저 이루어졌으며 제도화의 수준이 높은 사례이다. 특히 최대 500억의 예산을 청년 참여 과정에서 직접 예산 책정에 반영할 수 있는 통로와 권한이 주어져 있다. 5년 이상 거버넌스가 이루어지며 성숙도도 높아져, 공무원들이 청년 참여자들을 대하는 태도나 행정적인 피드백, 협조 등이 다른 청년 참여 사례와 비교해 상대적으로 좋게 인지되고 있었다.

역할에 대한 감각은 일반적으로 관계성으로부터 나온다. 정치 참여에 대한 ‘투쟁’이나 ‘갈등’의 상과는 달리, 상호 신뢰를 기반으로 한 협력의 과정으로 청년 참여를 인식함으로써 역할 감각이 발생하는 것도 흥미로운 관찰 지점이다. 예컨대 한 연구 참여자는 청년 정책 거버넌스에 참여하기 이전 자신의 시민 활동은 적을 설정하고 투쟁하는 과정이었다고 회상하는 반면, 청년 참여를 하면서 신뢰를 바탕으로 갈등을 조정하는 방식의 협력 활동의 가능성을 보게 되었다고 언급하였다. 또 다른 연구 참여자는 청년참여 초기에는 단순 참여자 역할로 시작하였지만, 점점 더 새로운 참여자들과 행정, 그리고 사회를 이어주는 매개자의 역할로 자기 스스로를 인식하고 그림으로써 참여 활동을 확장할 수 있게 되었다고 자평하기도 했다.

2) 일반적 차원

(1) 문화적 요인: 연결에의 열망과 세대 공통 의제로서의 다양성

인터뷰 과정에서 청년들 사이에 비슷한 또래의 다양한 동료들과 연결되고 싶다는 데 대한 열망을 포착할 수 있었다. 이러한 열망은 사회적 관계 형성에 대한 인간의 기본적인 욕구이기도 하지만, 참여 활동 과정에서 청년들이 갖게 되는 특정한 결핍에 대한 감각과 관련되어 있기도 하다.

“청년 활동가들은 그런 얘기 되게 많이 해요. 자기가 그 솔직히 하루 이틀 몇 날 며칠 고민해 가지고 막 어떻게 했는데 그거를 선배들은 전화 한 통으로 ‘형님, 그것 좀 해 줘’ 바로 일사천리로 길이 보이는. 그런데 그게 구력이기도 한데, 그래서 우리도 네트워크를 갖고 싶다 이런 열망이 되게 커요.”

이철승(2019)은 386세대가 국가, 시장, 시민사회를 가로지르는 네트워크를 형성하고 이를 권력 자원으로 활용하면서 세대 간 불평등을 발생시키고 있다는 주장을 편 바 있다. 참여 활동의 기본적인 장을 이루는 시민사회의 각 영역, 그리고 거기에서 활동하는 청년들의 일상적인 경험에서도 관련한 경험이 존재함을 확인할 수 있다. 공식적인 경로가 아니라 자신에게는 접근 가능하지 않은 비공식적인 경로를 통해 일이 진행될 때 느껴지는 청년들의 무력감, 그리고 청년들에게는 자꾸 ‘울동’이나 ‘짐 나르기’ 등과 같은 덜 중요한 일들이 주로 배당되는 데서 발생하는 불만 등이 누적되면서 ‘우리도 네트워크를 갖고 싶다’라는 연결에의 열망이 발생하는 것이다. 이는 부정적인 정동이 오히려 청년 참여를 더욱 열심히 하게 되는 활성화로 전화하는 중간고리로 작용하는 듯했다.

“일단은 저는 ‘청년 사업을 해야지’라고 했을 때, 정서적 친화력이 나 또는 기대가 있었던 게 바로 그런 부분인데, 공무원 노조가 조합

원 교육이나 강좌 같은 걸 잡으면서 요즘에 청년 조합원들 오게 하려면 젠더 강의가 꼭 있어야 한다. 성평등이나 이런 게 굉장히 민감하고, 그것은 본인의 정치적 경향을 떠나서, 이런 기성세대들과는 확연히 구분된, 우리 조합원들도 그렇다, 그래서 <82년생 김지영> 읽기라든가 이런 식의 모임을 하는 데도 있고.”

더불어 또래들과의 연결이 더욱 중요해지는 이유는, 청년들 사이에서 공유된 비슷한 감수성의 중요성을 자신의 활동 영역 내에서 확인하고 확장하고자 하는 열망과도 관련이 있다. 가장 대표적으로 젠더, 성 소수자 이슈, 환경 이슈 등을 전반적으로 포함하는 세대 공통의 의제이자 감수성으로서 다양성(diversity)을 이야기할 수 있다. 선배 세대가 이룩해놓은 기성 참여의 장에서 덜 다루어진다고 여겨지는 이 문제를 ‘청년’의 이름으로 풀어내고자 하는 의지가 연구 참여자들 사이에서 확인되었다.

(2) 제도적 요인: 의제의 확장

지방의회 선출직 대표자를 대상으로 한 연구에서, 청년(youth)을 대표하거나 혹은 그래서 당선되었다고 느끼는 의회 의원이 스스로의 영향력을 더 낮게 지각하는 것으로 나타난 결과가 있다(Winsvold, Odegard & Bergh, 2017). 이는 청년 의제가 경제, 외교 등과 같은 분야에 비해 덜 중요하다고 여겨지는 사회적 분위기와 관련이 있다. 또한 대표자가 인구 일반이 아니라 소수집단만을 대표한다고 여겨지는 경우 언제나 그 정당성이 의문시되곤 한다(cf. Puwar, 2004/2017).

유사하게 청년 참여의 맥락에서도 참여자들이 일종의 시민사회 내 2부 리그에서 활동한다는 생각을 하지 않도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 청년 참여에서 다룰 수 있는 의제를 ‘청년’과 유관한 것에만 제약하지 않고, 좀 더 전방위적인 사회 문제에 전면적으로 청년 참여의 결과가 실현될 수

있도록 하는 제도적인 보완이 이루어질 필요가 있다. 어디에, 어떻게 참여할 것인가와 같은 참여의 규칙을 정하는 문제에서부터 청년들 스스로가 결정할 수 있는 권한을 발휘할 수 있도록 하는 것이 하나의 중요한 원칙이 될 수 있을 것이다.

인터뷰 내용에서 수집한 사례에서도 참여 가능한 의제의 확장이 참여자들의 효능감을 상승시킬 수 있음이 드러나기도 했다. 예컨대, 연구 참여자들 중 두 사람이 참여하고 있는 주거 관련 청년 참여 프로그램에서는 활동 분과를 설정할 때 분과명과 활동의 내용을 청년이 아닌 ‘도시’에 맞추어 계획하였다. 이를테면 청년 1인 가구, 청년 신혼부부, 창업 청년, 이주 청년과 같이 청년 내부에서 분과 활동을 구획할 수도 있지만, 역시 청년인 초기 참여자들의 제안으로 분과 설정을 ‘자립 가능 도시’, ‘차별 없는 도시’, ‘지속 가능 도시’ 등으로 하여 참여 과정에서 논의할 수 있는 의제의 폭을 대폭 넓힌 것이다. 참여 과정에서 다루는 내용이 다소 추상적인 부분에서 출발하는 어려움은 있지만, 연구 참여자들은 이러한 의제의 확장을 통해 효능감 상승을 경험하고 있었다.

“청소년이라는 의제보다 여성, 외교, 성 소수자, 인권적인 부분에 좀 더 많이 관심을 갖고 있었는데, (중략) 제가 사실 지역구에 같이 함께하기는 어렵다 보니까.”

반면 한 연구 참여자는 본인이 참여를 시작하는 과정에서 자신이 참여하고 싶은 의제 분야에서 목소리를 낼 수 있는 통로가 연령 문제로 제약되고, 청소년 참정권 의제를 중심으로 참여 활동을 전개하게 되었던 사연을 언급하기도 했다. 물론 해당 참여자 스스로도 청소년 참정권 문제를 중요한 자신의 의제로 받아들여지게 되었지만, 청년 참여가 덜 활성화된 상황에서는 젊은 층의 참여 의제가 청년/청소년으로 집중되게 되는 경향을 생각해 볼

때, 향후 청년 참여의 활성화는 결국 의제의 확대와 병행하여 이루어져야 할 것으로 보인다.

2. 청년 참여 저해 요인

1) 개인적 차원

(1) 문화적 요인: 시간 부족 사회

연구 참여자들은 상대적으로 적극적인 참여군에 속하는 청년들이라고 할 수 있는데, 그렇기에 이들은 다른 청년 동료들을 참여 활동으로 동원해야 하는 매개자의 위치에 있기도 하다. 그렇기에 이들은 공통적으로 청년들과 함께 활동을 만들어나가는 게 매우 어렵다고 이야기하는데, 이 배경에는 해결하기 어려운 문제이기도 하지만 참여 저해 요인으로서의 ‘시간 부족’이 있다.

“청년 간부들을 모으는 게 너무 힘들다. 애네는 너무 바빠. 그리고 진짜 우리가 그런 얘기 했었는데, 재작년에 조직가 학교를 했는데. (중략) 거기에 2,30대 간부들도 많이 왔었는데, 이 사람들이 너무 전참을 못하는 거예요. 근데 그게 본인들이 불성실해서가 아니라, 하다가 집회 앰프 나르러 가야 하고, 이런 식으로 너무 여러 가지 일에 동원되고 끼어 있고, 자기의 영역이 보장받지 못하고 이런 것들을 보면서.”

노동조합 배경의 연구 참여자는 청년들을 모으기가 쉽지 않다는 이야기를 했는데, 여기에서 청년들에게 시간이 부족한 원인은 청년들 개인의 불성실이나 우선순위 문제로 환원될 수 없다. 참여에 필요한 시간을 보장받을 수 없는 문화적이고 구조적인 요인들이 ‘시간 부족 사회’를 부추기는 것이라고 할 수 있다. 노동조합의 사례에서는 가장 말단의 실무자로서 과업

을 떠안고 있는 청년들이 참여하기 어려운 상황에 놓인다는 이야기를 할 수 있지만, 이러한 전반적인 과도한 과업의 문제는 취업을 위한 역량 강화나 직장 내 과로 등의 문제에서 자유롭지 못한 청년 일반으로도 확장해서 파악할 수 있는 문제다. 대다수의 청년 참여 관련 여론조사에서 참여하지 않는 이유를 묻는 문항에 대한 1순위 응답이 '시간이 없어서'로 드러난다. 반면 다른 문항에서는 '적절한 여건이 갖춰지면 참여하겠다'라는 응답 또한 주로 과반이 된다.

(2) 제도적 요인: 제도적 불안정성

문화적인 시간 부족의 문제가 있다면, 이를 제도적인 보완으로 채울 필요가 있으나, 인터뷰 과정에서는 오히려 제도가 안정화되어 있지 못한 상황이 청년 개인, 심지어는 적극적인 활동군에 속하는 연구 참여자들에게도 참여 저해 요인으로 나타나고 있음을 파악할 수 있었다.

“예상과 달랐던 점은 생각보다 재미있는 작업은 아니다. 왜냐하면 일단은 내 개인 차원에서는 내 일이 하나도 안 줄어들고 있는 상태에서, 이것을 열정적으로 하기가 너무 힘이 든다. 성에 안 차니까 계속 이제 스스로도 불만이 생긴다.”

청년 참여와 관련된 사업이 조직 내에서 주요 사업으로 이루어지지 않고 있으며, 또한 중요한 사업이라고 인정을 하더라도 거기에 대해 충분한 인력과 예산 등 자원이 투입되지 않는 상황인 경우, 결국 청년 참여는 개인의 의지에 달린 문제가 되어버리기 때문에 안정적으로 계속되기가 어렵다. 한 연구 참여자는 자신이 청년 참여와 관련한 직업 경로에 관심 있음에도, 제도적 불안정성이나 사회적인 인정 체계가 부재함으로 인해 청년 참여를 계속하는 일 자체에 대한 망설임과 고민이 반복적으로 되돌아온다고 언급하기도 했다.

“팀장님이 원래 팀장님이 계셨는데, 그분이 인사이동을 하셨어요.
그래 가지고, 그 새로 오신 팀장님이 요새 엄청 공부를 하고 계시다.”

이는 청년 참여뿐만 아니라 행정의 다양한 영역에서도 마찬가지로 발생하는 문제이기도 하지만, 공무원의 보직 순환 과정에서 잦은 담당자 변경으로 업무의 지속성이 단절되는 것을 인터뷰 참여자들도 경험하고 있었다. 특히 청년 참여라는 영역이 될 중요한 것으로 여겨지고 있는 분위기상에서 이 같은 제도적 불안정성의 문제는 더욱 배가된다고 할 수 있다.

“사실 제가 지방에 살다 보니까, 서울 활동도 그렇고 정말 모든 게 한국에서는 서울 중심으로 이루어지기 때문에, 물리적인 거리가 가장.”

자원 투입의 부족은 청년 참여가 모든 청년의 생활 세계 범위 내에서 손쉽게 이루어지기 힘든, 다시 말해 개인적으로 상당한 노력을 기울이고 자원을 투여해야 성취 가능한 대상이 되는 문제로 이어지기도 한다. 한 연구 참여자는 서울에서 거리가 있는 지역에서 자란 청소년 시절 참여 활동에 관심을 두기 시작했는데, 자신의 생활권에서 쉽게 참여할 수 있는 환경이나 프로그램이 되어 있지 않아 서울을 왕복하는 방식으로 생활을 꾸려야만 했다. 아마도 이는 적절한 시간과 돈을 투여할 수 없는 청년 개인에게는 쉽게 허락되지 않는 일이기도 할 것이다. 이는 다시 청년 참여 분야에 있어서 참여 인력이나 네트워크의 부족으로 이어짐으로써, 청년 참여라는 기획 자체가 부차화되는 계기로 악순환할 수 있는 위험이 있다.

2) 일반적 차원

(1) 문화적 요인: 강력한 기성의 기준 및 참여 교육 미비

청년 참여가 저해되는 주요한 원인은 참여의 장이 ‘간접적으로’ 청년들에게 통로를 열어주고 있지 않다는 데 있다. 참정권이나 피선거권 문제 등

을 제외하면 직접적으로 나이를 기준으로 청년을 배제하는 경우는 거의 없지만, 새롭게 참여하는 사람들을 환대하기 위해 기존의 질서를 계속해서 바꾸어 나가기보다는, 기존의 질서에 새로운 사람들이 맞추기만을 기다리는 방식의 문화가 청년 참여의 잠재력을 훼손하고 있다.

“내가 없었던 시기의 얘기를 선배들이 하는 게, 그냥 그 얘기가 좋은 얘기라고 할지라도 ‘라떼는’이 되는지 그걸 보면 알 것 같다는 생각이 들더라고요. 그러면은 나도 이런데, 20대가 들어오면 도대체 뭘 소리하는지 이런 생각이 당연히 들지 않을까.”

“사실 가장 큰 문제는 이제 나이를 이유로 이제, 결국에는 차별하는 거죠. 이제 아직 젊으니까, 아직 어리니까 잘 모르는 것이다. 그런 직접적으로 발언을 그렇게 하시는 분들은 없지만, 그래도 은유적으로 많이 표현을 많이 하시죠, 그러니까 나이가 어리니까 그렇게 생각할 수 있는 것이다. 이런 식으로 소통을 그렇게 이끌어가시는 분들이 많죠.”

일단 일상적인 의사소통 과정에서 상대적으로 경력이 짧은 청년들에게 없는 배경지식이 필요한 이야기를 위주로 논의가 진행될 때, 혹은 청년들의 의사 표명에 대해서 ‘뭘 몰라서 그러는 것이다’라는 방식으로 평가절하할 때 청년 참여의 효능감은 상실될 수밖에 없다. 이로 인해 앞서 살펴본 청년들 사이의 네트워크에 대한 열망이 생겨나기도 하고, 최근에는 청년층끼리 연결망을 만들고 참여할 수 있도록 하는 프로그램들이 많이 생기고 있는데 여기에 대해서도 사실 이미 기성의 제도가 청년을 단절시켜왔던 것에 대한 반성은 쪽 빠진 채, 세대 간 단절 등의 근거를 들어 “너희들끼리만 하느냐, 청년 사업도 할 거냐, 중년 사업도 해라”의 방식으로 비판하는 기성의 시선이 존재한다.

“사실 청년 정치학교도 되게 괜찮은 대안이 될 수 있지 않을까 생

각해요. (중략) 저는 충분히 학교, 공공 교육에서도 충분히 가능하다고 생각하거든요. 왜냐하면은 진보와 보수를 떠나서, 공교육에서도 충분히 활용할 수 있는 소재라고 생각하기 때문에. 저는 되게 가능성을 봤기 때문에.”

참여 영역에서 필요한 역량이나 배경지식이 다음 세대로 원활하게 이전되고 있지 않은 상황이 있지만, 이를 해결하기 위한 일종의 ‘참여 교육’이 미비하다고 연구 참여자들은 의견을 모았다. 교육의 부족은 청년들의 참여로의 유입 기회를 줄이고, 또한 기성의 참여 영역의 질서에 대해서 듣고, 토론하면서, 자기 나름의 기준을 세워볼 수 있는 계기의 부재로 이어진다. 따라서 연구 참여자들은 이를테면 ‘청년 정치학교’나 ‘청년 참여 학교’와 같이 공식적인 교육 프로그램을 대규모화하고 여기에 충분한 자원을 투입할 필요가 있다고 보았다.

(2) 제도적 요인: 제도적으로 제한된 참여 및 수동적 설계

앞서 참여 및 청년 참여가 비판적 연구를 하는 학자들에 의해서 의문스러운 프로그램으로 이해되어 왔던 맥락을 서술한 바 있다. 연구 참여자들은 실제로 청년 참여가 청년들에게 기회를 주는 것이기도 하지만 “관리의 방식으로 작동할 수 있다”라는 점을 실제로 인식하고 또 경험하고 있었다.

“기승전 정책사업, 정책이라고 하지만 기승전 사업이죠, 기승전 사업으로 가는 게 좋긴 하지만 결국에는 많은 것들이 돈의 문제와 결부된 게 많으니까 좋긴 하지만, 조금 더 뭔가 더 할 수는 없는 걸까.”

한 연구 참여자는 청년 정책 거버넌스의 과정이 청년의 참여를 허락하지만, 무조건 ‘정책’, 무조건 ‘사업’에 대한 아이디어로 청년의 참여와 활동을 수렴하려 한다는 점에 대한 문제의식을 언급하였다. 이는 결국 행정 운영되는 데 있어서 필요한 기능적인 역할을 청년들에게 배당하고 있는 것

으로 여겨질 수 있다. 이는 앞서 활성화 요인으로 의제와 활동의 범위를 청년 스스로 확장할 수 있는 측면의 정반대 이야기로 해석할 수 있다. 청년의 능동적인 활동을 지원하지만, 결국 그 활동의 범위가 청년의 의지와는 관계없이 수동적으로 설계되는 상황에 대한 비판이라고 할 수 있다. 사실 이 같은 수동적 설계는 제한된 예산 안에서 청년 참여 사업을 효율적으로 수행하기 위한 고육지책이기도 한데, 이 과정에서 청년의 참여가 제한되기도 하는 역설이 벌어지기도 한다.

“면접은 안 봤고, 지원서를 거의 2천 자 쓴 것 같아요. (중략) 위원 회 구성으로 청년 위원은 7명이고.”

가장 대표적으로 활동을 할 수 있는 인원이 제한되어 있기에, 어떠한 청년에게 참여를 허용하고 어떠한 청년은 막을지를 결국 행정의 편의나 기성의 기준에 의해 결정하게 되는 ‘선발’의 문제가 발생한다. 연구 참여자가 언급한 사례는 청년 정책 심의 의결 기구인 위원회에서 겪은 경험인데, 위원회는 전통적으로 행정이 전문성을 담보하고 있다고 여겨지는 인물을 물색해서 섭외, 위촉하는 방식으로 구성되는데 청년 정책 위원회에서는 청년들이 직접 지원서를 쓰게 하고 그것을 행정이 선발하는 방식으로 위원을 정하는 일이 곧잘 벌어진다. 최근 중앙정부 청년 정책 조정위원회 위원 위촉 과정에서도 청년을 대표하는 자는 공개 지원 및 선발 과정을 거쳤고, 청년에 대한 전문성을 가졌다고 여겨지는 전문가에 대한 위촉은 전통적인 섭외 방식으로 이루어졌다. 중앙정부의 경우 청년 참여단 역시도 지원, 서류 검토, 면접 등의 과정을 거쳐서 참여자를 제한하고 있다.

한 연구 참여자는 이러한 방식으로 행정이 정해진 일들을 청년이 수행하도록 하는 방식의 청년 참여의 한계를, 과거 청년을 관객으로 동원하는 종류의 행사에 빗대어서 조금 강하게 다음과 같이 비판하기도 했다.

“이걸 판을 깔아줘야만 할 수 있는 거냐? 이렇게 생각을 했었는데. (중략) 청년들한테 교육부 장관 와서 상 주고, 중기부 장관 와서 상 주고, 뭐 하고, 거기 연예인들 불러 가지고 이게 학교에서 하는 대동제랑 다른 게 뭔데?”

IV 더 폭넓은 청년 참여를 위해: UN 청년 전략의 함의

1. UN 청년 전략

UN 청년 전략(UN, 2019)은 “관계, 참여 및 옹호”를 1대 우선순위 과제로 두고 있으며, 그에 따른 구체적인 실행 과제로 주류화(Mainstream), 확대(Expand), 지원(Assist), 참여(Engage), 표준 수립(Set standards), 연결(Connect), 강화(Strengthen), 증폭(Amplify) 등을 제시한 바 있다.⁷⁾

7) 주류화(Mainstream): 모든 UN 기구 및 UN의 핵심 관련 활동에, 보편적 권리 기반 청년 운동과의 의미 있고 지속 가능한 관계 및 파트너십을 강화합니다.

- 확대(Expand): 전 세계, 지역, 국가, 지역사회 수준에서 가장 소외된 청년을 대표하는 사람들의 참여 보장을 목적으로, 청년 주도 단체, 네트워크 및 운동뿐 아니라 단체에 속하지 않은 청년과의 협력, 대화 및 파트너십에 대한 UN의 기존 방식을 검토하고 개선하며 확대합니다.

- 지원(Assist): UN 기구의 청년 참여 메커니즘 설립(없는 경우) 혹은 강화(교훈을 바탕으로)를 위한 지침을 제공합니다.

- 참여(Engage): 청년의 의원 및 대표에 대한 광범위하고 능률적인 지원을 포함하여 특히 지속 가능 발전 목표 관련 전 세계 및 지역 수준의 정부 간 포럼에 청년의 의미 있는 참여 확대를 옹호합니다.

- 표준 수립(Set standards): 정부의 국가 또는 지역 수준에서의 청년 참여 방식 변화 및 의미 있고 지속 가능한 청년 참여 원칙 적용을 옹호합니다.

- 연결(Connect): 청년 관련 대규모, 멀티미디어 아웃리치(outreach) 및 캠페인 확대를 위해 기술 및 통신 회사를 대상으로 회의 및 파트너십을 전략적으로 활용하는 것을 포함하여 UN의 청년과의 접촉, 소통, 청취 및 대응 방법을 향상합니다.

- 강화(Strengthen): 다양한 청년의 기여를 파악하고 가치를 부여하며 보여줄 수 있도록 UN

이러한 항목들은 추상적으로나마 청년 참여의 활성화를 위해 필요한 몇 가지 표준을 정한다는 의미에서 한국이라는 구체적인 특수한 현장에도 중요한 함의를 갖는다고 볼 수 있다. 이중 지원, 표준 수립, 연결, 강화, 증폭 등의 실행 과제는 UN이 세계 각지의 청년 참여를 강화하기 위해 하고자 하는 자기 역할에 가까운 것으로 보이는데, 주류화와 확대는 더 폭넓은 청년 참여의 의미를 달성하기 위해 대부분의 청년 참여 제도 및 프로그램이 노력하여 갖춰야 할 가치 기준으로 볼 수 있다. 또한 UN 청년 전략이 천명하고 있는 이 같은 가치는 청년참여 활성화를 주장하는 청년들이 스스로의 주장을 뒷받침하기 위해 활용할 수 있는 정당화 원리로 기능할 수 있다.

표 2. UN 청년 전략에 기반한 청년 참여 점검 과제

UN 청년전략	점검 과제
확대(Expand) “청년과 함께”	참여가 소수 청년에게만 제한되어 있지는 않나?
	문턱을 낮추기 위해 어떤 노력을 하고 있나?
	대표자를 선정하는 구체적인 방법은 무엇인가?
	다양한 입장과 관점을 어떻게 보장하는가?
	청년의 참여 보장을 위한 환경 조성에 힘을 기울이는가?
	참여를 위한 교육의 기회는 충분히 제공되는가?
주류화(Mainstream) “청년을 넘어”	청년의 참여 확대는 주류/주요 의제인가?
	참여 영역이 제한되어 있지는 않은가?
	참여 과정은 결정에 대한 권한을 포함하는가?
	참여를 저해하는 제도/문화적 메커니즘은 없나?
	청년 참여 프로그램의 계획에 청년이 참여하고 있는가?
	일반 참여 영역과의 관계가 위계적이지는 않은가?

의 역량 및 자원을 강화 및 확대합니다.

- 증폭(Amplify): UN 총회 고위급 정치 포럼(HLPF), UN 사무총장 기후 정상회의, 2020년 UN 창립 75주년 등과 같은 주요 UN 정상회의 맥락을 포함하여, UN의 가치를 전 세계, 국가, 지역사회에서 옹호하는 청년과 파트너가 되어 그들의 목소리를 증폭하고 글로벌 청년 운동의 범위 및 영향력을 강화합니다.

위의 <표 2>는 UN 청년 전략이 제공하는 두 가지 주요한 가치 기준인 확대와 주류화 각각과 관련하여, 실제 청년 참여 프로그램이나 환경 등을 평가하는 데 활용 가능한 점검 과제들을 도출하여 본 것이다. 과제 도출에는 UN 청년 전략 문서뿐만 아니라 인터뷰 과정에서 획득한 참여자들의 목소리에 대한 분석 결과를 반영하였다. 이러한 점검 과제 등과 관련한 추가적인 논의 과제를 다음 절에 서술하면서 보고를 마무리하려고 한다.

2. 청년 참여의 확대: “(모든) 청년과 함께”

청년 참여가 확대되어야 한다고 할 때, 그 확대는 모든 청년들에게, 특히 가장 소외된 청년에 이르기까지 참여가 보장되고 있는지를 중심으로 한 과제들과 관련된다. 특히 청년 내부의 참여에 대한 불평등을 제도가 재생산하지 않는지를 지속적으로 점검할 필요가 있다.

청년기본법(2020. 2. 4. 제정, 2020. 8. 5. 시행) 제3조는 ‘청년’을 “19세 이상 34세 이하인 사람”으로 규정하고 있는데, 이는 연령을 기준으로만 청년을 구분하고 있다는 점에서 최소 정의라 볼 수 있다. 이 같은 최소 정의는 한편으로는 포괄적인 방향으로 작용하기도 한다. 이를테면 청년 대상의 지원 정책이나 청년 참여에 있어서, 우선 특정 연령대에 해당하기만 하면 정책 대상으로서의 자격을 만족하는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 그러나 한편으로는 한정된 자원을 분배하는 데 있어서 오히려 이미 자원이 풍부한 청년들에게 지원을 부지불식간에 집중시키는 문제가 발생할 수 있음을 유념해야 한다. 청년기본법 제4조 제2항은 “국가와 지방자치단체는 청년정책 수립 절차에 청년의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다”라고 규정하였는데, 이때 청년 참여가 모든 청년 계층을 포괄하여야 한다는 등의 추가 규정이 명문화되어 있는 것은 아니다. 즉, 연령 규정만 충족하면 어떤 청년이 참여하든 제도적으로는 상관없다는 이야기인데, 이를테면

이미 경제 자본/문화 자본/상징 자본 등이 많은 청년이 추가로 정치적 자본을 획득할 수 있는 유용한 통로로 청년 참여 제도가 기능할 수 있다. 다만 시민의회의 운영을 “자원 방식으로 할 경우 특정 이익집단이나 계층에 포획된 사람들이 시민의회에 다수 참여할 수 있으며, 중하층이나 최소 수혜자 혹은 소수자의 참여를 유도할 요인이 없어서 선발된 집단이 사회경제적 편향성으로부터 자유롭지 못하게” 된다는 지적을 되새겨볼 필요가 있다(이지문, 2018).

서울청년정책네트워크와 같은 청년 정책 참여기구의 경우 모든 청년의 참여를 조건 없이 혹은 최소한의 교육 이수 등의 최소 조건만을 두고 보장한다는 데서, 자격이 있는 ‘전문가’와 그럴 자격이 없는 ‘당사자’ 사이의 구분을 문제 삼았다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그런데 다수의 지방정부 청년 참여기구 혹은 최근 중앙정부의 청년 정책 조정위원회 위원 위촉 및 청년 참여단 선발 과정에서 서류, 면접 등 청년이 참여할 수 있는 자격을 확인하고 우선순위를 세우는 절차가 진행되고 있어, 막상 실제로 누구나 청년 참여를 할 수 있지 않은 새로운 제약들이 생겨나고 있음이 드러났다. 보다 폭넓은 청년 참여를 달성하고, 나아가 청년 참여를 통해 형성되는 청년 정책 내지는 ‘청년의 목소리’가 청년층 전반을 잘 대표(representation) 하기 위해서는 ① 우선 청년참여가 개방적인 방식으로 구성되어야, 특히 청년층 내부의 사회적 위계와 연관된 선발 과정을 거치지 않아야 하며, ② 참여자들이 비참여자들을 포함한 모든 청년을 얼마나 실질적으로 대표하고 있는지를 중점적으로 점검할 필요가 있다. 이는 다시 말해, 이는 아무 청년이나 참여하면 좋다는 양적 기준이 아니라 모든 청년의 직접 참여가 보장되며, 간접적으로라도 대의 되고 있는지를 묻는 질적 기준을 바탕으로 청년 참여의 의미 및 평가 기준을 재구성할 필요가 있다.

10월 5일 시행된 서울특별시 청년 참여 활성화 지원 조례를 보면 제2조(기본 이념)에 “청년은 평등하게 시정에 참여할 권리”를 가지고 있음을 명

시하고 있고, 참여기구인 청년정책네트워크(제9조)는 “공개적인 방법으로 모집하여야” 한다고 적시하였다. 다만 조례 제정 과정에서 초기 문안에 적혀 있던 “성별, 연령대별 비율을 감안하여 구성하여 모든 청년이 차별 없이 참여할 수 있도록” 한다는 내용은 삭제되고, “특정성별이 60%를 초과하지 못하도록 구성하여야 한다”는 문장으로 축소된 점은 아쉬운 부분이다. 청년 집단 내 차이들을 반영한 인구 사회적 대표성(descriptive representation)과 실질적 대표성(substantive representation)의 제고(Pitkin, 1967)를 위해서는 명시적이지 않더라도 실질적인 차별이 이루어지고 있을 가능성에 대해 언제나 검토해야 할 필요가 있다. 예컨대, 청년 커뮤니티에서도 다문화/이주 배경의 청년들은 배제되어 있거나 종별화되어 있다고 볼 수 있는데, 우리 눈에 보이지 않기 때문에 인지하기는 쉽지 않지만 언제나 차별과 배제의 벽이 존재한다는 점에 좀 더 민감성을 높일 필요가 있다.

나아가 현재와 같이 참여자가 자원하는 방식으로 청년 참여 프로그램의 참여자를 구성했을 때 결과적으로 불평등한 참여가 반복된다면 이를 보완하기 위해 추첨 제도의 도입을 고려해볼 수 있다. “성별, 계층별, 인종별, 연령별로 균형잡힌”(하승수, 2017, p. 46) 혹은 청년 참여와 관련해서 생각한다면 비진학 청년과 대학생, 생산직 직장인, 사무직 직장인, 프리랜서, 미혼자와 기혼자, 비혼 청년 등이 골고루 포함된 청년 구성을 가능케 할 수 있다. 번외로, 최근 청년 연구에서도 통계에 잡히지 않는 종류이지만 더 취약할 가능성이 있는 청년 계층을 의도적으로 과잉 표집하는 방법의 필요성이 논의되고 있기도 하다.

3. 청년 참여의 주류화: “청년을 넘어”

청년 참여의 주류화는 청년들이 실제로 얼마나 효능감을 얻을 수 있는지, 청년 참여의 위상에 맞는 예산 배정, 권한 분배 등이 이루어지고 있는

지, 청년 참여가 일반적인 참여에 비해 위계적으로 낮은 '2부 리그'로 여겨지고 있지는 않은지, 청년 참여가 어떠한 방식으로 이루어질 것인지를 결정하는 데 청년들이 직접 참여할 수 있는지 등을 점검하도록 하는 UN 청년 전략의 원칙이라고 할 수 있다. 청년 참여 내에서 청년의 참여 분야가 제약되어 있지 않으며, 혹은 청년 참여가 다른 종류의 시민 참여 등에 비해 덜 중요한 것으로 여겨지지 않아야 청년들이 효능감을 얻을뿐더러 실질적으로 청년 참여의 의미가 실현될 수 있을 것이다.

참여라는 개념은 그것이 단순한 사회적 네트워킹 상태를 의미할 수도 있고, 가장 소극적인 정치 참여로서의 투표를 의미할 수도, 좀 더 적극적인 방식의 정치적/정책적 개입 행위를 의미할 수도 있다. 이렇게 볼 때 참여라는 이름의 제도, 혹은 참여 확대의 방식이 실제로 청년들에게 권한을 주기보다는, 단순한 동원의 형태로 회귀해 갈 가능성이 언제나 있음을 염두에 두고, 이를 방지하기 위한 끊임없는 점검과 개입을 지속해야 할 것이다.

청년기본법 제2조는 “청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록 하는” 기본 이념을 실현하기 위해 “청년의 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 대한 참여 촉진”이라는 사항을 고려해야 한다고 명시하고 있다. 이는 청년의 사회참여가 어떠한 특정한 분야에만 국한되는 것이 아니라, 사회 전 영역에 걸쳐 이루어져야 함을 의미한다.

그런데 구체적인 청년 참여 활성화 방안에 관련한 조항들을 살펴보면 청년 참여는 결국 청년 정책이라는 범주 안으로 한계지어져 있다는 사실이 드러난다. 청년기본법 제13조를 통해 설치 및 운영을 규정하고 있는 청년 정책 조정위원회는 청년 위원을 일정 비율 위촉하도록 되어 있으나, 위원회가 관장하는 사항은 청년 정책이라는 범주에 국한되고 있다. 동법 제15조는 정책 결정 과정에 청년의 참여 확대 노력을 명문화하였으나 이 역시 청년 정책에만 한정된다. 시행령을 통해서 ‘청년 관련 위원회’에 청년인 위

원 위촉 비율을 10% 이상으로 하도록 보완하고 있으나, 이 역시 청년이라는 영역을 사회로부터 분리하여 종별화하는 효과를 갖는다는 비판도 가능하다.

참여라는 단어의 일상적인 용법을 보면, 이미 짜여 있는 판이 있고 그 판안으로 들어가는 일이 참여로 표현될 때가 많다. 이를테면 라디오 방송에 문자로 사연을 보낸다거나, 오디션 프로그램에 투표를 한다거나, 이미 만들어져 있는 국민 청원 사이트와 국민 청원 게시 글에 서명을 한다거나 하는 일종의 소극적인 행위들이 참여로 인식된다. 사실 하다못해 과거 대학생/청년들의 아이디어 내지는 노동력을 적절한 임금 보상 없이 착취한다는 비판을 많이 받았던 서포터즈나 공모전류의 사업들도 다 '참여'에 해당하는 것이기도 하다. 그렇다면 참여라는 틀을 유지하되, 이를 넘어서는 좀 더 적극적인 참여를 어떻게 규정하고 구분할 수 있을까? 어디에, 어떻게 참여할 것인가와 같은 참여의 규칙을 정하는 문제에서부터 청년들 스스로가 결정할 수 있는 권한이 있음이 전제되어 있는 참여라면, 또 그러한 권한이 청년들에게 있음을 청년들 스스로가 알고 있는 상태로 진행되는 청년 참여라면 보다 급진적이고 실질적, 적극적인 참여라고 구분해 볼 수 있을 것이다.

V

참고문헌

- 권유미 (2018). 청년 호명과 주체의 전유: 서울시 '지역청년혁신활동가'를 중심으로. 석사학위논문, 연세대학교, 서울.
- 김선기 (2014). 세대연구를 다시 생각한다: 세대주의적 경향에 대한 비판적 검토. 문화와 사회(한국문화사회학회), 17(0), 207-248.
- 김선기·옥미애·임동현 (2018). 사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 읽기: 청년당사자 운동의 정치적 기회구조 분석을 중심으로. 한국언론정보학보(한국언론정보학

회), 90(0), 7-43.

- 류연미 (2014). 지속가능한 삶으로서의 활동: '서울시청년일자리허브'와 청년 활동가의 실천 연구. 석사학위논문, 서울대학교, 서울.
- 유창복 (2017). 협치서울 기본교재: 참여에서 권한으로. 서울: 서울특별시 서울협치추진단.
- 이기훈 (2014). 청년야, 청년야, 우리 청년야: 근대, 청년을 호명하다. 파주: 돌베개.
- 이지문 (2018). 시민의회는 직접민주주의인가, 대의민주주의인가? 시민과세계(참여연대 참여사회연구소), 0(32), 101-135.
- 이철승 (2019). 세대, 계급, 위계: 386 세대의 집권과 불평등의 확대. 한국사회학(한국사회학회), 53(1), 1-48.
- 이하나 (2020년 10월 9일). 지자체 각종 위원회'오교남'천하...50대·교수·남성만 가득. 여성신문. 2020년 10월 21일 검색. <http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=203012>
- 최종렬 (2017). '복합왕'의 사회학: 지방대생의 이야기에 대한 서사분석. 한국사회학(한국사회학회), 51(1), 243-293.
- 통계청 (2019). 사회조사.
- 하승수 (2017). 시민의회, 민주주의에 어떤 의미를 갖는가?. 내일을 여는 역사(재단법인 내일을여는역사재단), 69(0), 42-54.
- 한국청소년정책연구원 (2019). 청년 사회·경제 실태조사.
- 한국행정연구원 (2018). 청년정책 수립을 위한 종합연구(경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-01-01). 세종: 경제·인문사회연구회.

Bernard, M. (2016). Affirmative governmentality and the politics of youth inclusion: A critical analysis of youth voice and engagement in dominant political discourse in ontario. *Canadian Review of Social Policy*, 75, 113-137.

Bessant, J. (2003). Youth participation: A new mode of government. *Policy Studies*, 24(2-3), 87-100.

Bragg, S. (2007). "Student voice" and governmentality: The production of enterprising subject?. *Discourses: Studies in Cultural Politics of Education*, 28(3), 343-358.

Golden, C., Burchell, G., & Miller, P. (2014). 푸코 효과: 통치성에 관한 연구 (심성보,

- 유진, 이규원, 이승철, 전의령, 최영찬, 역). 서울: 난장. (1991)
- Habermas, J. (2006). 의사소통행위이론 제2권(장춘익, 역). 서울: 나남. (1981).
- Hong, D. (2015). Shaping citizen youth: The thin line between citizenship and activism in Singapore [On-Line]. Retrieved from <https://www.academia.edu/21863189/>
- Kwon, S. A. (2013). *Uncivil youth: Race, activism and affirmative governmentality*. Durham, NC: Duke University Press.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American Journal of Sociology*, 82, 1212-1241.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. U.S.A: Univ of California Press.
- Puwar, N. (2017). 공간 침입자: 중심을 교란하는 낯선 신체들(김미덕, 역). 서울: 현실문화. (2004)
- United Nations[UN] (2019). Youth 2030: *UN youth strategy*. Location: The Author.
- Winsvold, M., Odegard, G., & Bergh, J. (2017). Young councillors—influential politicians or youth alibi?. *Representation*, 53(3-4), 297-311.

YOUTH2030

청년 불안정 노동과 변화의 가능성
- 청년유니온 사례를 중심으로 -

정보영

청년유니온 정책팀장

청년 불안정 노동과 변화의 가능성

- 청년유니온 사례를 중심으로 -

정보영
청년유니온 정책팀장

1. 들어가며: 청년과 양질의 일자리

국제연합(UN)에서는 청년의 권리 보장을 위한 전략으로서 'Youth 2030'을 발표하면서 양질의 일자리(decent work)를 통한 경제적 권한 강화를 5대 우선순위 중 하나로 선정하였다. 또한, 이 목표를 달성하기 위한 국제연합의 역할로서 △ 국제적인 노력을 높일 것 △ 학교에서 직장에서의 이행 과정을 원활하게 하고 니트(NEET) 비율을 낮출 것 △ 일자리의 양뿐만 아니라 질적 향상을 위한 자원 투입, 노동시장 정책의 개선, 직무 능력 개발, 사회적 보호, 작업장 권리를 보장하고 이 과정에 청년의 참여를 보장할 것 △ 각종 고용정책과 필요 자원에 대한 청년의 접근성을 높일 것 △ 녹색 경제로의 전환하는 데 기여할 것을 약속하였다(United Nations[UN], 2019).

양질의 일자리를 보장하기 위한 노력은 유엔뿐만 아니라 국제노동기구(ILO)와 유럽연합(EU) 등 여러 국제기구와 개별 정부에서 추진하는 핵심적 과제일 정도로 산업구조 변화에 대응하는 시대적 과제로서 논의되고 있다. 한국도 노동시장이 이중화를 넘어 분절화되면서 그 격차가 고착되고 있으며 산업구조의 변화로 인해 기존의 노동법으로 포괄할 수 없는 상태의 노

동자 계층이 등장하여 확장되고 있다.

특히 청년은 노동시장에 진입하는 이행의 시기라는 점에서 양질의 일자리가 갖는 그 중요성은 매우 크다. 한국의 청년 일자리 정책은 이제까지 실업률을 낮추는 데에 집중해왔으나 제한적으로나마 양질의 일자리를 만들어가기 위한 정책으로 그 패러다임이 이동하고 있다. 그러나 이와 같은 변화는 제도 내부의 변화로만 추동된 것이 아니라 일할 권리를 보장받기 위한 청년유니온 등의 운동 주체에 의해 견인되었다.

이 변화 과정과 앞으로의 과제를 살펴보기 위해 이 글에서는 이행기로서의 청년과 현재 노동시장에서 발생하는 문제가 교차하는 지점인 청년 불안정 노동 실태를 살펴보고, 이 지점에서 변화를 만들어가는 운동 주체로서 청년세대 노동조합, 청년유니온의 운동에 대해 다룬다. 청년 불안정 노동운동은 청년이 경험하는 사회문제와 청년의 이해대변 공백, 문제 해결의 가능성이 만나는 핵심 지점이다. 따라서 청년 노동운동 주체의 목소리에 귀 기울이고 이들이 문제 제기과 문제 해결의 방식과 전략을 분석하는 작업은 청년 불안정 노동자가 경험하는 다양한 문제와 그 원인으로서 노동시장 이중구조에 대한 이해를 높이고, 이해대변 격차의 문제를 해소하는 데 필요한 통찰을 제공해줄 것이다.

글의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 이론적 배경으로서 프레카리아트 논의를 통해 청년 노동문제를 어떻게 바라볼 것인지 검토한다. 3절에서는 실제로 이행기에 놓인 청년이 겪는 노동문제에 대한 통계자료와 기존 연구를 검토하며 청년 노동문제 실태를 간략하게 파악해본다. 본문으로서 4절에서는 청년 불안정 노동자 운동이 청년 노동 이슈 각각에 어떤 전략을 통해 변화를 만들어왔는지 살펴본다. 마지막으로 청년 불안정 노동자 운동 앞에 놓여 있는 쟁점을 검토한다.

2. 프레카리아트와 청년

우리 사회가 마주하고 있는 노동은 산업화 시기의 노동 형태와 질적으로 다르다. 가이 스탠딩(2014)은 노동의 불안정성이 증가하는 현상을 ‘프레카리아트(precariat)’의 출현으로 개념화했다. 프레카리아트는 불안정한, 불확실한이라는 뜻의 ‘precarious’와 노동계급 ‘프롤레타리아트(proletariat)’의 합성어로 고용 안정, 근로 안전, 소득, 대표권 등이 결여된 계급이다. 이후 이루어진 다양한 후속 연구들에서 프레카리아트가 경험하는 ‘불안정 노동’은 크게는 불안정한 고용, 저소득, 불충분한 사회보장의 측면으로 분류되어 설명되어 왔다(Arnold & Bongiovi, 2013; Kalleberg & Hewison, 2013; Vosko, 2010).

고용과 소득, 사회보장의 측면에서 불안정성을 겪는 노동자들이 점차 많아져 하나의 계급으로까지 이해되기 시작한 이유는 지구화와 금융화를 들 수 있다. 자본과 노동의 이동이 국가의 경계를 넘어 자유로워지면서 경쟁은 더욱 치열해졌고 노동의 지위는 점차 하락했다. 여기에 금융 자본주의화로 인해 이윤 추구를 위해서라면 필수적 노동도 외부화시키는 경향이 가속화되었다(Standing, 2011/2014; 장지연·신진옥, 2017). 더하여 첨단 기술의 발전으로 노동 “털어내기”(Weil, 2014/2015)를 하더라도 상품이나 서비스의 질을 일정 수준으로 유지할 수 있게 되면서 더 낮은 비용을 추구하기 위한 고용 방식으로서 비정규직, 간접 고용, 특수 고용, 프리랜서 고용이 증가하게 되었다.

그렇다면 누가 프레카리아트가 되는가? 청년은 여성, 노인과 더불어 프레카리아트로 진입할 위험이 가장 큰 대표적인 사회계층이다(Standing, 2011/2014). 그러나 청년이라는 특정한 코호트가 소득과 고용, 사회보험에서 다른 세대보다 유의미하게 더 불안정한지는 논쟁적이다. 세대 간 불평등을 강조하는 입장에서는 청년세대가 기성세대보다 더 큰 불안정성을

경험한다고 본다. 이들은 한국의 청년이 다른 국가의 청년보다, 혹은 국내 다른 연령 계층보다 고용과 소득, 사회보장의 측면에서 더 불안정하다고 주장한다(이승윤·백승호·김윤영, 2019; 이승윤, 2019). 나아가 이철승과 동료들은 청년실업의 문제, 비정규직의 문제의 핵심 원인이 노동조합으로 대표되는 기성세대의 세대 네트워크라고 주장하였다(이철승, 2019; 이철승·정준호·전병유, 2020).

반면, 불평등의 주요한 축이 세대가 아닌 계급이라는 주장은 위의 입장에 반론을 제기한다. 신광영 (2009)은 외환위기 이후 한국의 불평등이 증가하였으나 세대 간 불평등에 의한 것이라기보다는 세대 내 이질성에 기인한 불평등 즉, 계급 문제라고 지적했다. 조귀동 (2020)도 그의 저서 <세습 중산층 사회>에서 불평등의 핵심은 세대가 아닌 '세습'임을 강조하면서 세대 간 불평등이 강조될 때 세대 내 이질성이 무화되며 지방 청년과 고졸 청년 등이 지워지게 된다는 점을 지적하였다. 이외에도 세대 내 불평등에 비해 세대 간 불평등이 심각하지 않은 수준이라는 경험연구도 다수 존재한다(남상호, 2008; 이상봉, 2010; 이상봉, 2011).

그러나 상반되어 보이는 두 주장이 서로 완전히 배타적인 것은 아니다. 세대 간 불평등을 강조하는 입장에서도 세대 내 불평등이 증가하고 있다는 점을 함께 지적하고 있으며(이승윤, 2019; 이철승, 2019), 세대 내 불평등을 강조하는 입장에서도 계급이 우선하므로 세대라는 구분 선은 무의미하다고 보는 것이 아니라 계급과 세대(불평등의 이전)가 교차하는 지점을 강조하고 있다(신광영, 2009; 조귀동, 2020).

스탠딩(2014) 또한 프레카리아트화 되는 대표적 계층으로 청년을 언급하면서도 청년세대가 앞선 세대에 비해 더 가난해졌다고 볼 수는 없다는 점을 분명히 하며 “근경은 계급에 따라 다르고 다양하게 나타날 뿐”(p. 143)이라고 지적하였다. 결국, 청년을 통해 프레카리아트를, 프레카리아트를 통해 청년을 바라보고 분석하는 작업은 현재의 청년 코호트가 특정한

세대와의 대결에서 패배한 피해자라는 관점을 취하기보다는 학교에서 노동시장으로 이행하는 시기가 전반적으로 과거보다 불안정화(세대 간 차이)되는 상황에서 이 이행이 가족 배경 등의 조건에 따라 '계층화'되는 현상(변금선, 2018)으로 이해되어야 한다.

종합하면 프레카리아트라는 새로운 계급의 출현은 기존의 노동계급과 근본적으로 다른 계급적 이해관계를 수반한다(장지연·신진옥, 2017). 특히 청년은 노동시장이 전반적으로 불안정화하고 있는 시기 노동시장으로 진입하는 계층이라는 특징이 있다. 청년이 (특히 부모 세대와 비교하여) 경험하는 불안정성은 전반적으로 증가하였지만, 그 불안정성을 경험하는 정도는 가족 배경에 따라 서로 상이하다. 이에 따라 불안정한 노동시장으로 이행하는 청년들은 앞으로 더 나아질 것이 없을 것이라는 암울한 생애 전망을 가지고 살아가게 되며(Standing, 2011/2014 p. 141) 이러한 현실은 각종 사회적 위기를 발생시킨다. 여기에 정규직, 대규모 사업장을 위주로 구성되어 있는 노동조합의 현실은 청년 불안정 노동자의 이해가 제대로 대변되지 못하는 요인으로 작동하고 있다(유형근, 2015).

이후에는 이행 과정에서 발생하는 다양한 불안정성의 문제들을 살펴보고 이러한 문제를 해결하기 위해 청년 불안정 노동자의 이해를 대변하는 노동조합인 청년유니온의 사례를 분석함으로써 변화의 가능성을 찾는다.

3. 청년 노동문제

앞서 살펴본 것처럼 청년(노동)문제는 연령으로 규정된 청년집단 전체가 동일하게 겪는 문제라고 볼 수는 없다. 다만, 청년을 교육에서 노동으로, 학교에서 노동시장으로 이동하는 이행의 시기로 규정하게 되면 역사적인 노동시장 현실의 변화와 현 청년세대의 이행을 교차시켜봄으로써 청년들이 이행의 과정에서 겪게 되는 다양한 문제들을 다룰 수 있게 된다. 더불어 <

청년고용촉진특별법》에서처럼 청년을 ‘취업을 원하는 사람’으로 납작하게 정의하는 대신 사회정책의 대상으로서 ‘사회 밖 청년(그림 1)과 같은 다양한 범주를 논의할 수 있게 된다. 이번 절에서는 노동시장을 이행하는, 혹은 이행하지 못하고 있는 청년이 경험하고 있는 노동시장의 문제를 선행 연구를 통해 살펴보고자 한다.

1) 이행하는/이행하지 못하는 청년

청년실업 문제와 취업률은 현재의 청년담론이 시작된 기원이자, 오랜 기간 청년정책의 거의 유일한 목표로 여겨져 왔을 만큼 그 중요성을 인정받아왔다. 경제활동인구조사의 청년층 부가 조사(통계청, 2020)에 따르면, 졸업이나 중퇴 이후 첫 취업에 걸리는 기간이 평균 10개월인 것으로 나타났다. (고졸 이하는 14.8개월, 대졸 이상은 7.2개월) 미취업자의 경우 1년 후와 3년 후에 미취업을 계속 유지할 확률 또한 증가하였다. 청년층의 미취업 유지율은 2000년대 들어 매우 증가한 이후 약 90% 수준을 유지하고 있다. 3년 후 미취업 유지율 또한 80%에 이르러 미취업자의 실직 기간이 장기화되고 있는 상황이다(김유빈·김우영, 2019). 미취업자의 실직 기간 증가는 취업 상태도 아니고 취업을 위한 교육이나 직업훈련을 받지도 않는 상태를 의미하는 니트(NEET, Not in Employment, Education or Training) 청년의 지속적 증가 문제로도 직결되며(그림 2), 이는 결국 노동시장 내외부의 격차를 심화시키는 결과를 낳는다.

이행의 과정 또한 문제적이다. 앞선 절에서 프레카리아트의 이론적 논의와 함께 살펴본 것처럼 좋은 일자리의 감소, 산업 환경의 변화로 인해 이행의 과정은 역사적으로 점차 불안정해져 왔으나(김유빈·김우영, 2019) 이 불안정성을 모두가 균질하게 경험하는 것은 아니다. 노동시장으로 이행하는 과정에서 청년은 부모의 사회경제적 조건에 따라, 이와 연관되는 교육 수준이나 학벌에 따라 혹은 성별에 따라 서로 다른 이행의 과정을 겪게 된

다. 노동시장 이행의 계층화 현상을 분석한 변금선(2018)의 연구에서는 과거의 코호트보다 현재 청년층 코호트에서 불안정성이 전반적으로 증가하였으나 코호트 내에서 본인의 교육 수준의 영향은 감소한 반면 부모 교육 수준이 미치는 영향은 증가해 결국 가족 배경에 따른 이행 과정에서의 격차가 심화되고 있다고 분석하였다.

노동시장 이행과 관련한 다양한 선행 연구에서도 이와 비슷한 결론을 내고 있다. 이행의 과정뿐만 아니라 이행 기간과 이행 결과로서 소득 또한 부모 소득 수준의 영향을 받으며(변금선, 2015), 학력뿐만 아니라 성별 격차도 존재하는 것으로 나타났다(정세정, 2019). 특히 여성에게서 가사나 양육과 고용 상태가 빈번하게 교차되면서 훨씬 더 복잡한 이행의 궤적이 발견되었다(오유진·김교성, 2019). 고졸 청년의 경우, 진학의 목표로 하는 일반계 고졸 청년의 경우 전문계 고졸 청년에 비해 훨씬 더 어려운 이행을 경험하는 것으로 나타났다(정영순·임유진, 2016). 요컨대 세대 간에서는 불안정성이 증가하는 한편 청년 코호트 내부에서는 그 이질성이 점차 증가하고 있다.

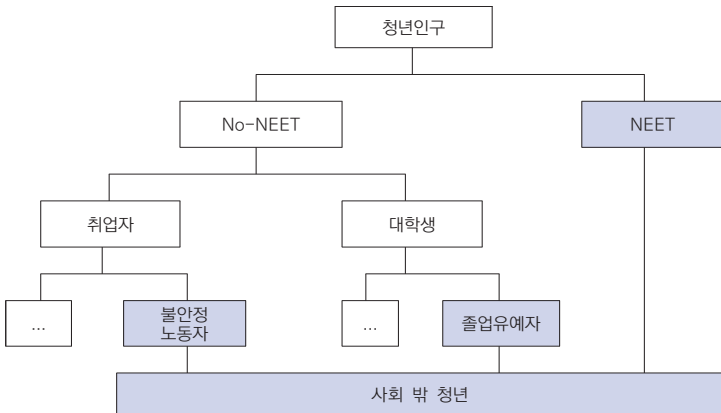
2) 노동하는 청년

앞서 청년 코호트가 경험하게 되는 노동시장 이행에 대해 다뤘지만, 청년이 이행하게 되는 노동시장은 별도의 개별적인 노동시장이 아닌 기존의 노동시장이기 때문에 노동시장 상황의 핵심적 조건인 노동시장 분절화는 청년의 노동문제에서 필수적으로 고려해야 하는 문제이다. 한국의 노동시장은 대기업과 중소·영세업체 간, 정규직과 비정규직 간 균열이 교차하는 ‘중층적 분절’이 발생하고 있으며, 이러한 노동시장 특성과 기업별 노조 중심의 노사관계와 맞물리면서 불평등과 격차가 심화되고 있다(김유선, 2019). 김유빈과 김우영의 연구(2019)에 따르면, 1998년 이후 한국의 노동시장에서 임금근로자와 비임금근로자가 각각 근로 형태를 유지할 확률

이 모두 증가하고 있다. 상대적으로 양호한 일자리를 확보한 노동자는 안정적인 지위를 유지하는 반면 불안정 노동자가 안정 노동시장으로 이행할 가능성은 줄어들었다는 의미이다. 여기에 학력, 성별, 직업 계층에 따른 격차 등이 더해지면서 더욱 복잡한 분절 구조가 형성되고 있다(강순희, 2014; 고혜진, 2019; 김영미, 2015; 남재욱·김영민·한기명, 2018; 백승호·안주영·이승윤, 2017).

노동시장의 이중구조, 나아가 분절화는 청년 고용 문제의 핵심 원인이다. 노동시장 차별 구조가 고착화되고 이동성이 낮아지면서 질 낮은 일자리에서 직무 경험을 쌓는다고 하더라도 더 나은 일자리, 나아가 양질의 일자리로 이행할 가능성은 낮아졌다(윤윤규, 2018; 정동일·권순원, 2018). 특히, 청년층에게 이러한 현상이 더욱 두드러지게 나타나는데 첫 번째로 진입한 일자리가 평생의 노동 지위를 결정하는 경향이 뚜렷해지고 있다(이병희, 2011; 이시균·양수경, 2012; 정세정, 2018). 이로 인해 청년 등 노동시

그림 1. '사회 밖 청년'의 범주



출처: 서울시 외, 2015 (조민서, 2019에서 재인용)

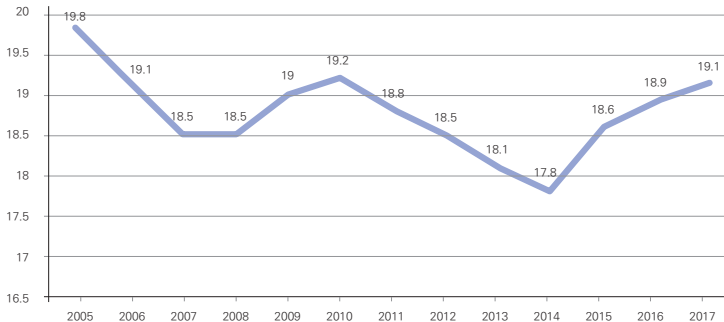
장 내 취약 집단에게 차별이 가중됨은 물론(고혜진, 2019; 남재욱·김영민·한기명, 2019), 청년들의 취업 준비 기간이 장기화되는 결과를 발생하게 되었다(윤윤규, 2018). 굳이 복잡한 논문을 읽지 않아도 중소기업에서의 일경험이 이후 대기업으로 이직할 기회로 작용하기보다는 평생을 비슷한 노동 환경에 머무르게 하는 함정으로 작용한다는 사실을 몸소 체험한 청년들에게 ‘눈높이를 낮춰’ 중소기업에 취업하라는 제안은 무의미한 것이었다. 청년층의 중소기업 기피 현상은 경쟁적 구직 활동, 구직 기간의 장기화, 구직 단념 이후 니트로의 진입 확률 증가로 이어지게 되었다(윤윤규, 2018). 이렇게 장기화된 구직 과정에서 부모의 지원 여부는 불평등 이전의 핵심 메커니즘으로 작용하기도 한다(정보영, 2020).

이후 내용에서는 실제 아르바이트, 과도기 노동, 플랫폼 및 프리랜서 노동 등 실제 노동의 현장에서 발생하는 문제를 중심으로, 보다 구체적으로 노동하는 청년들이 경험하는 문제를 살펴본다.

(1) 아르바이트하는 청년

아르바이트는 본업이 아닌 노동, 시간제 노동, 부업 등 다양한 의미를 담

그림 2. 니트 비율 추이(2005-2017년)



출처: 김형주·임지연·유설희·배진우, 2018

고 있지만, 시간제 일자리를 기준으로 살펴보면, 2019년 8월을 기준으로 만 15세에서 29세 인구(893만 4천 명) 중 재(휴)학 중 직장 체험자 비율은 44.3%였는데, 이중 시간제가 72.7%여서 학업 중 일을 하게 되는 대부분은 시간제 노동인 것으로 나타났다. 또한, 15~29세 시간제 노동자는 76만 명으로 전체 임금 근로자 중 비율은 20.3%를, 비정규직 내에서는 50.2%를 차지했다.

아르바이트 노동 실태 관련 연구는 대다수 청소년 연구의 영역에서 이루어져 왔으며 청년 아르바이트 노동자를 대상으로 하는 특정한 연구는 특정 지역이나 산업에서 실제 아르바이트를 하는 당사자를 대상으로 한 설문 조사를 통해 이루어졌다. 예컨대 부산에서 아르바이트하는 만 15세에서 29세 청년을 설문 조사한 결과 최저임금 미만율은 20.9%, 근로계약서 미작성은 48.7%, 주휴수당 미지급은 71.2%⁸⁾였다(유형근, 2018). 대구의 프랜차이즈 아르바이트 노동자를 대상으로 한 연구 결과에서는 근로계약서를 작성한 경우는 32.7%에 불과했으며 프랜차이즈를 대상으로 했음에도 30%가 최저임금을 미지급한 것으로 드러났다(김용원, 2015). 기본적인 노동법이 지켜지지 않는 것은 물론이고 괴롭힘, 유니폼 강제 구입, 꺾기(중도 퇴근)를 시키는 경우도 다수 발생하고 있었다.

한편, 청년 아르바이트 노동에 대한 관심을 환기한 청년유니온에서 발표한 자료에 따르면 전국의 청년 아르바이트 노동 실태와 그 변화에 대해 가늠해볼 수 있다. 청년유니온이 전국 편의점 400여 곳을 대상으로 실시한 실태조사에서 당시 최저임금 4,110원을 지급하지 않는 편의점이 66%에 이르러 최저임금 미준수 실태의 심각성이 처음으로 세상에 드러났다. 특히 수도권을 제외한 지역의 경우 최저임금 미만율이 80% 이상으로 나타나 아

8) 주당 소정근로시간이 15시간 이상인 응답자를 대상으로 한 결과이다. 주당 소정근로시간이 15시간 이상이면 하루치 임금을 주휴일에 지급하도록 되어 있다. 이 수당을 주휴수당이 라고 하며 '시급×주당 근로시간÷5'로 계산한다.

르바이트 노동 실태에서 또한 지역 격차가 심각한 것으로 나타났다(청년유니온, 2010).

이로부터 10년 뒤 실시된 실태조사에서는 편의점뿐만 아니라 청년 아르바이트 노동자가 가장 많이 분포되어 있는 세 개 업종(편의점, 카페, 음식점)에 종사하는 아르바이트 노동자 660여 명을 조사한 결과 최저임금의 위반율은 11.7%로 10년 전과 비교하면 상당히 준수한 편으로 나타났다. 그러나 여전히 편의점에서는 다른 업종에 비해 높은 23.8%의 위반율을 보였으며 지역을 구분해 살펴보면 수도권 미만율이 5.8%인 것에 비해 비수도권은 22.5%로 여전히 최저임금 위반 실태가 심각한 것으로 나타났다. 또한, 최저임금 인상의 부담을 피해 가기 위한 초단시간 고용⁹⁾이 증가하여 응답자의 52.7%가 주당 소정근로시간이 15시간 미만이라고 응답하였다. 15시간 이상 일하는 데도 주휴수당을 지급하지 않는 곳이 많아 응답자의 16.8%만이 주휴수당을 지급받고 있는 것으로 나타났다. 근로시간이 짧을수록 근로시간을 높이고 싶다는 응답이 많은 것으로 나타나 주휴수당 위반과 초단시간 노동의 실태가 심각한 것으로 나타났다(청년유니온, 2020a).

(2) 과도기 노동(수습, 실습, 견습, 인턴, 어시스턴트 등)

학교에서 노동시장으로의 이행이 더는 당연하게 수행할 수 있는 과업이 아니게 되면서 학업과 노동 사이에 놓인 '과도기'기간에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. '취업사관학교'가 된 대학, '졸업' 상태로 취업 준비를 하지 않으려고 학점을 일부러 다 채우지 않는 방식으로 졸업을 유예하고 추가 학기를 등록하는 대학생, 일자리를 얻기 위해 해외 연수와 무급 노동을 감수해야 하는 청년들이 언론에 심심치 않게 등장했다. 청년의 열정

9) 주당 소정근로시간이 15시간 미만인 초단시간 노동자는 법적으로 주휴수당, 퇴직금, 기간제 기간 제한, 4대 보험을 보장받을 수 없다. 이 때문에 인건비 감소를 위한 꼼수로 노동시간을 주당 15시간 미만 고용하면서 고용 인원을 늘리는 '쪼개기 고용'이 증가하게 되었다. 이로 인해 초단시간 노동은 2020년 2월을 기준으로 100만 명을 넘어섰다.

에 기반한 노동을 착취하는 현상은 한윤형과 동료들의 책 <열정은 어떻게 노동이 되는가>에서 비로소 '열정노동'로 언어화되었다(한윤형·최태섭·김정근, 2011). 그러나 체감되는 문제의 심각성에 비해 우리나라의 과도기 노동-수습, 실습, 인턴, 어시스턴트 등-은 그 실태를 파악할 통계를나 체계적인 연구조차 제대로 이루어지지 않는 상황이다.

위의 책에서 분석하고 있는 열정노동의 문제는 특히 문화 예술계에서 흔하게 발견되는데 극소수의 성공한 자들만 화려한 스포트라이트를 받으며 고액 연봉을 확보하는 피라미드 구조의 산업에 모여든 청년들은 “하고 싶은 일을 한다.”, “너 말고도 할 사람이 많다.”라는 이유로 부당한 노동 현실을 감내해야 하는 구조에 갇히고 있다(한윤형 등, 2011).

청년유니온이 2015년 과도기 노동을 경험한 청년 233명을 대상으로 진행한 실태조사에서는 '교육'을 제공한다는 표면적인 이유에도 불구하고 체계적 교육을 위한 최소한의 물적 조건도 확보되지 않은 것으로 나타났으며, 정규직 채용 연계 비중이 15.4%에 그쳐 직장 체험이 안정적 일자리로 채용(전환) 이전에 거쳐 가는 교육의 과정이 아니라 “교육을 핑계로 한 신(新)노동착취”(정준영, 2015, p. 11)라는 현실이 드러났다.

관련 논의의 지속 끝에 2016년, 고용노동부는 「일경험 수련생에 대한 법적 지위 판단과 보호를 위한 가이드라인」을 발표하였다. '일경험 수련생'을 “교육 또는 훈련을 목적으로 사업 또는 사업장에서 일(업무)을 경험하는 자”로 규정하고 이들 또한 노동법의 대상이 됨을 명확히 하였다. 그러나 그 대상이 한정적이고 법적인 강제성을 갖지 않는 '가이드라인'이라는 점에서 한계가 뚜렷하다. 이마저도 이후 국회에서도 관련 법률안을 제정하려는 시도가 이어졌으나 제정되지는 않았다.

현재에도 많은 기업이 노동자에 대한 교육 비용을 절감하기 위해 경력직을 선호하는 상황에서 이력서에 매력적인 경력 한 줄을 추가할 수 있다는 이유로 인턴 자리에 수많은 청년이 몰리고, 미디어의 조명을 받는 성공한

소수의 유명인처럼 하고 싶은 일을 하며 성공도 할 수 있다고 믿는 청년들이 수습 기간을 버티고 있지만, 그것이 불가능한 구조 속에서 과도기 노동은 남용되고 있다.

(3) 프리랜서·플랫폼 노동

배달, 디자인, 가사 서비스 등 다양한 형태의 서비스를 제공하는 플랫폼이 증가함에 따라 해당 서비스를 제공하는 노동자와 관련된 논의도 활발하게 이루어지고 있다. 플랫폼 노동은 온라인 플랫폼을 이용해 “불특정 조직이나 개인이 문제 해결이나 서비스를 제공하고 보수 혹은 소득을 얻는 일 자리”로 디자인, 번역처럼 비대면 서비스를 제공하는 ‘웹 기반 플랫폼 노동’과, 배달, 가사 서비스 등 특정 공간에서 서비스를 제공하는 ‘지역 기반 플랫폼 노동’으로 구분된다(그림 3)(김종진, 2020).

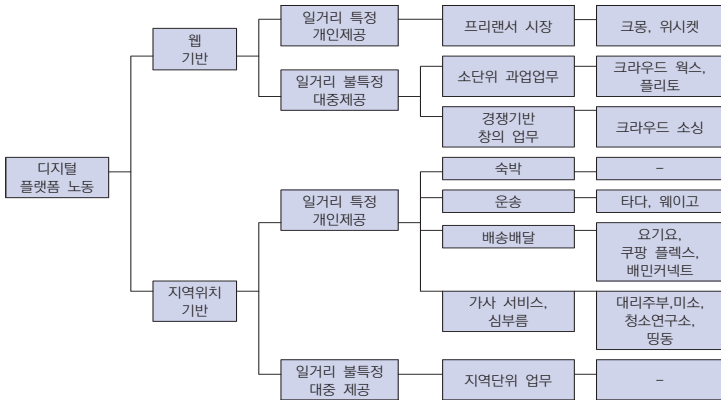
플랫폼 노동과 관련한 초기 연구들은 플랫폼 노동의 ‘혁신성’에 주목한 연구들이 주를 이루었으나, 최근 그 규모가 점차 커져감에 따라 플랫폼 노동의 어두운 이면으로서 실제 노동의 현실을 드러내는 에세이나 경험에 기반한 연구가 발간되고 있는 추세이다(Ravenelle, 2019/2020; 박정훈, 2020; Prassl, 2018/2020). 다양한 신규 일자리가 보급된다는 측면에서 일부 긍정적 측면이 존재하지만 플랫폼 노동이 기업의 비용 회피 방법으로 기능하거나 비표준적 고용 관계 양산으로 인한 노동법 사각지대가 형성되는 등의 문제가 발생하고 있기 때문이다. 실제로 일부 고숙련 영역을 제외하면 기존의 일자리가 저임금의 불안정한 일자리로 대체될 위험성이 존재한다(김종진, 2020).

플랫폼 노동은 청년만의 문제는 아니지만, 이 글에서 플랫폼 노동의 등장을 중요하게 다루는 이유는 경력이 부재한 많은 청년이 상대적으로 진입 장벽이 낮은 디지털 플랫폼으로 몰리고 있기 때문이다. 기존의 경력과 인맥으로 안정적으로 일감을 확보하는 기성 프리랜서와 달리 플랫폼의 신규

유입자들은 플랫폼에 대한 의존도가 매우 높고, 상위에 노출되기 위해 스스로 가격을 터무니없는 수준으로까지 깎아야 하는 등의 어려움을 겪고 있다. 앞서 살펴본 과도기 노동과 유사한 경로이면서 ‘스스로’ 그 과정을 선택하게 되어 문제 해결에 이르기가 더욱더 어렵다는 점이 차이로 존재할 뿐이다. 결국, 전통적 고용 관계에 속하지 않아 노동자성을 입증하기 어려운 새로운 형태의 노동으로 청년이 유입되고 있고 이들을 위한 제도의 변화가 필요한 상황이다.

지금까지 선행 연구를 통해 노동시장이 분절화되는 상황에서 청년의 노동시장 이행이 곤란해지는 과정, 과도기 노동과 새로운 형태의 노동에 진입하는 청년들의 불안정 노동 실태에 대해 알아보았다. 이후에는 청년세대 노동조합인 청년유니온이 이러한 노동 실태를 바꾸기 위해 노력해 온 운동 사례를 살펴봄으로써 변화의 가능성을 모색해본다.

그림 3. 플랫폼 노동의 분류



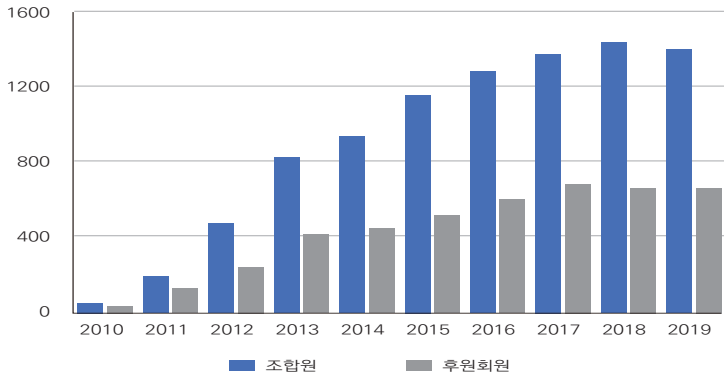
출처: Schmidt, 2017. (김종진, 2020에서 재인용)

4. 변화를 만드는 주체, 청년유니온 사례

1) 청년유니온 개요

청년유니온은 청년의 노동권 향상을 위해 설립된 노동조합으로, 한국 최초의 세대별 노동조합이다. 만 15세에서 39세라면 고용 여부나 형태와 상관없이 가입할 수 있다. 설립 직후 구성원에 구직자가 포함되었다는 이유로 노동조합 설립 신고가 반려되었으나, 여러 해에 걸친 노동조합 재신고와 행정소송을 거쳐 창립 4년 차에 노동조합 설립 신고증을 교부 받았다. 30여 명 남짓의 조합원으로 시작하여 현재 조합원 약 1,400여 명이 소속되어 있는 노동조합으로 성장하였다(그림4). 2년마다 선거를 통해 임원이 교체되며 현재 6기(위원장 이채은, 사무처장 김영민) 집행부가 활동 중이다. 전국 각 지역에 지역 지부를 두고 있으며(서울, 경기, 인천, 대구, 경남, 부산, 광주, 대전) 계층별 지부로는 청소년 지부가 있다.

그림4. 청년유니온 조합원 규모 추이



출처: 청년유니온, 2020

청년 노동의 문제를 다루는 이 글에서 청년 노동운동 주체를 중요하게 다루는 이유는 다음과 같다. 청년세대 노동조합 즉, 청년의 불안정 노동에 대응하는 운동 주체는 청년이 경험하는 사회문제와 청년의 이해대변 공백, 문제 해결의 가능성이 만나는 핵심 지점이다. 앞에서 살펴보았듯 한국 사회의 청년들은 교육에서 노동으로 이행하는 시기 다양한 불평등 문제에 직면하게 된다. 문제의 심각성에도 불구하고 제도와 정책의 영역에서 이들의 이해관계가 충분히 반영되어 있지는 않다. 이해대변 공백의 원인에는 “청년 노동자가 위치한 주변부 노동시장의 대표권 갭(representation gap), 노동조합에 대한 청년들의 부정적 태도, 그리고 청년세대를 대표하려고 하는 노동조합의 주체적 노력 미비”(유형근, 2015, p. 43) 등이 있다. 앞서 살펴본 대로 노동시장이 점차 분절화되어 노동자 내부의 이질성도 증가하고 있음에도 불구하고 전통적 노동조합의 이해대변은 주로 이미 조직화되어 있는 정규직·중년·남성 위주로 설계되어 이해대변의 위기, 연대의 위기를 맞게 되었고 (박승욱, 2004; 이병훈, 2004) 여성·청년·비정규직 등 노동시장 주변부에 위치한 미조직 계층은 스스로의 문제를 해결하기 위한 당사자 조직을 구성해야 했다. 따라서 청년 노동운동 주체의 목소리에 귀 기울이고 이들이 문제 제기과 문제 해결의 방식과 전략을 분석하는 작업은 청년 불안정 노동자가 경험하는 다양한 문제와 그 원인으로 노동시장 이중구조에 대한 이해를 높이고, 이해대변 격차의 문제를 해소하는 데 필요한 통찰을 제공해줄 것이다.

청년유니온은 외환위기 이후 시작된 청년실업 담론과 일본의 유사한 사례가 결합하여 탄생했다. 청년실업의 문제의 심각성이 2000년대 초반 담론의 영역에까지 확대되어 유명 시트콤에서 “장기화된 경기침체로 인해 청년실업이 40만에 육박”한다는 문구가 유행어가 되었고, 2007년에는 <88만원 세대>(우석훈·박권일, 2007)가 출간되어 큰 화제가 되었다. 이러한 담론 환경에서 청년유니온의 초기 구성원들은 “요즘 학생들은 왜 학생운동을

하지 않느냐”라는 질문을 듣고 지금은 민주화와 같은 거대한 가치를 수호하기 위한 운동이 아니라 고통받는 “내 옆에 친구들”을 구할 때라고 판단했다고 한다(정보영, 2018). 당시 이들은 우연히 일본의 ‘수도권 청년유니온’ 사례를 알게 된 뒤 청년유니온을 만들게 되었고 이것이 2010년대 청년운동의 시초가 되었다.

청년유니온은 창립 당시부터 구직 청년이나 불안정한 노동을 경험하는 청년을 위한 이해대변과 동시에 청년들이 모이는 공동체를 형성하는 것을 목표로 해왔다. 이에 기반하여 현재까지 이어지는 청년유니온의 주요한 활동은 기획·정책 사업과 함께 조직·교육으로 구성되어 있다. 다만 이 글에서는 청년 불안정 노동문제를 조명하고 해결하기 위한 현장 기반형 기획 및 정책 사업을 중심으로 다루고자 한다. (표 1)

표 1. 청년유니온 주요 레퍼토리

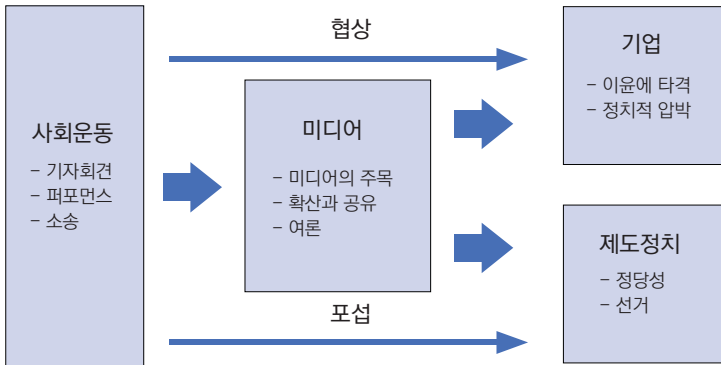
청년			
[기획] 이슈파이팅 [상시] 이슈 대응	[중앙정부] - 최저임금위원회 - 경제사회노동위원회 - 일자리위원회 [지방정부] - 지자체 거버넌스	- 노동상담 - 조합원 분쟁대응 - 노동법 아카데미 - 실태조사	- 일상모임 - 전국 활동가워크숍 - 팟캐스트
현장기반형 기획사업	제도개입	노동상담 및 분쟁대응, 교육	조직 커뮤니티
기획 및 정책		조직 및 교육	
청년유니온			

출처: 청년유니온, 2019를 일부 수정

최근, 여성노조의 디지털콘텐츠지회, IT 노동조합, 타투유니온 등 다양한 직종별로 젊은 세대가 주축이 된 노동조합이 생기고 있는 것과 달리 2010년, 노동조합을 선호하지 않는 것으로 이해되는 청년세대가 직접 노

동조합을 설립하였다는 사실은 언론의 관심을 끌었다. 언론에서는 “88만 원 세대 노조”라는 이름으로 청년유니온을 소개했다(강준구, 2010; 권기현, 2010). 설립 초기부터 언론의 관심을 환기하는 데 성공한 청년유니온은 이후 지속적으로 언론의 관심을 매개로 문제 해결에 이르는 전략을 활용하고 있다(유형근, 2015). 실태조사를 바탕으로 한 기자회견과 퍼포먼스 및 소송 등의 방법을 통해 미디어의 관심을 이끌어 내고, 이를 통해 형성한 여론으로 기업과 제도 정치를 압박함으로써 문제 해결을 시도하는 방식이다. 문제에 책임이 있는 기업으로서는 기업 이미지에 도덕적 타격이 있을 경우 이윤이 감소할 우려로 인해 협상에 나서게 된다. 제도 정치의 경우 주요 정권이나 정당이 추구하는 가치에 따라, 또 다수 유권자의 지지를 얻기 위해 사회운동의 요구를 수용하게 된다(그림 5).

그림 5. 청년유니온 핵심 운동 전략



이러한 전략은 단위 사업장을 기준으로 구성되어 있는 노동조합과 달리 청년유니온은 고정적인 사측이 존재하지 않아 단체협상을 하기 어려운 조건과 함께 규모가 작은 운동조직의 특성을 반영한다. 직접적으로 제도를 만들어내거나 기업과 협상할 수 없는 작은 운동조직은 짧은 시간 내에 특

정한 지점에 한정된 자원을 집중해야 문제를 해결할 가능성이 커지기 때문이다(유형근, 2015). 다음 절에서는 본격적으로 청년유니온의 세부 운동 사례를 구체적으로 살펴보고자 한다.

2) 이행하는/이행하지 못하는 청년: 서울시 청년정책 거버넌스와 청년수당 사례

청년유니온은 설립 직후, 편의점 아르바이트 실태조사를 통해 전국의 편의점에서 노동하는 청년 과반(66%)이 최저임금을 받지 못하고 있는 실태를 고발하고, 피자 배달을 하던 10대 노동자를 사망에 이르게 한 ‘피자 배달 30분제’를 이슈화하여 폐지하고, 대형 프랜차이즈 카페에서 지급되지 않던 주휴수당 문제를 제기하여 지급하도록 하는 등 청년에게 집중된 불안정 노동의 구체적 문제들을 제기하며 주류 매체로부터 가시성(visibility), 공명(resonance)과 정당성(legitimacy)을 확보해 나갔다(Koopmans, 2004). 이를 통해 청년 불안정 노동자를 대변하는 운동조직으로서 청년유니온이 알려지게 된 한편, 시민사회운동 출신의 서울시장이 당선되면서 사회운동 주체와 제도 정치 주체의 만남이 성사되었다(그림 5). 청년유니온은 제도 개입을 통해 청년 불안정 노동자에게 폭넓게 적용될 수 있는 정책을 만들어냄으로써 조직의 특성상 기업 단위의 교섭이 불가능한 부분을 “사회적 교섭”을 통해 해소하고자 했다(김민수, 2013). 다른 한편에서 서울시에서는 청년유니온을 포함하여 새롭게 등장하던 청년운동조직들과의 연계를 통해 정당성과 지지 기반을 확보해나가고자 했다. 두 주체는 일종의 전략적 제휴 관계를 형성하면서 서울시 청년정책이 새롭게 디자인되는 계기가 되었다.¹⁰⁾

10) 사회적 교섭을 통한 제도 개입은 청년유니온을 비롯한 청년운동의 특수한 운동 방식이다. 청년운동은 직접적인 정치세력화는 지양하면서도 (특히 지방자치단체에의) 제도 개입을 통해 정책을 만들어내는 방식으로 목표를 달성하는 방식을 채택해왔다. 이러한 운동 방식은 광범위한 대중 조직이 불가능한 상황에서 청년운동에 허락된 정치적 기회구조

최초의 사회적 협약의 결과물은 2013년 1월, 서울시와 서울청년유니온의 10개월 간의 협상으로 체결된 <청년일자리정책협약>이었다. 이 협약에서는 지방‘정부’로서 서울시가 청년실업 문제의 해결과 더불어 청년에게 노동권을 보장해야 할 책임과 의무가 있음을 명시하였고, <서울시 청년 일자리 기본조례>를 제정하도록 했다. 청년유니온은 사회적 교섭의 과정에서 <청년 일자리 권리 선언>을 발표하면서 청년의 노동할 권리를 당연히 보장받아야 할, 그렇기에 쟁취해야 할 시민권으로 규정하였다.

“헌법 제32조는 1항에는 ‘모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 한다’ 라고 규정되어 있다. (...) 청년유니온은 청년들의 일자리가 복지나 시혜를 넘어서서 한 국가의 시민으로 당연히 누려야할 시민권임을 선언한다. 구걸해서 얻어내는 빵 한 조각이 아니라 주장하고 싸워서 받아내는 권리임을 선언한다.

국가와 사회는 청년들에게 위로를 이야기 했지만 그 누구도 청년들에게 일자리를 위한 몫을 내 놓지 않았다. (...) 이제 청년유니온은 서울시와의 사회적 교섭을 시작으로 청년의 일자리에 대한 권리를 실현하기 위한 행동을 할 것이다. 청년들이 일자리 문제를 스스로 해결할 수 있는 노동조합을, 그리고 열악한 노동 환경에서 싸워 나갈 수 있는 노동법의 권리를 청년들에게 알려 갈 것이다.

비정규직 청년뿐만 아니라 구직자, 파트타임 노동자 등 불안정 노동에 시달리는 모든 청년들이 스스로의 사회적 안정망을 확보하기 위해 청년유니온이 나설 것이다. 그리고 한 사회의 시민으로서 당당히 청년의 일자리 권리를 쟁취해낼 것임을 선언한다.”

- 청년유니온(2012)

(political opportunity structure)을 적극적으로 활용한 결과로 이해할 수 있다(김선기·옥미애·입동현, 2018). 청년정책을 두고 형성된 거버넌스 체계는 서울시에서 시작되어 전국의 지방자치단체로 확장되었으며 2020년 청년기본법 제정 이후로는 중앙정부 수준으로까지 확장되었다.

이후 청년유니온은 서울시 청년정책 거버넌스인 ‘서울청년정책네트워크’와 서울시 ‘청년정책위원회’에 참여하면서 <2020 서울시 청년정책 기본계획> 수립과 서울시 청년수당 설계 과정에 참여하였다. 2015년 서울시 청년허브에서 청년운동단체 활동가들과 함께 집필한 <청년정책의 재구성 기획 연구>(신윤정 등, 2015)에서는 정책 영역에서 연령 범주로 청년을 구획해 이들의 특수한 이해관계가 있는 것으로 파악하는 오류, 청년의 삶을 균질한 것으로 이해하는 오류를 지적하며 청년정책이 사회정책으로서 기능해야 한다고 주장하였다.

표 2. 기존 청년 고용정책과 서울시의 청년보장 패러다임 비교

항목	기존 청년 고용정책 패러다임	서울 청년보장 패러다임
대표 사업	(구) 중소기업 청년인턴제도	청년활동지원사업
대상	취업을 원하지만 미스매치로 인해 어려움을 겪고 있는 사람	구직 의지가 약하고 활력이 떨어지거나, 다양한 진로를 원하는 사람까지 포괄
자원 이전	청년을 고용하는 기업에게 인건비 지원	필요를 가진 청년 개인에게 직접 지원
내용	(단기) 일자리 창출, 미스매치 해소, 경력형성	자기 일을 찾는 ‘넓은 의미의 구직’ 과정에서 기본적 필요 충족(수당, 상담, 교육 등)
메시지	“눈높이를 낮추고 일단 일을 해라. 그럼 시장 안에서 해결될 것이다.”	“당장 취업하라고 압박하지 않겠다. 자기 일을 찾기 위한 시간을 보장하겠다.”
정책 원리	(부정적 측면) 취약계층에 대한 시혜 (긍정적 측면) 미래 인적자원에 대한 투자	청년이 ‘시민’으로서 가지는 권리의 보장 (국가의 적극적 의무 수행이 대응)
성과 측정	취업률, 고용유지율 등	사회진입 의지 고양, 개인의 자율성 확대 등
정책과정	행정이 주도하는 하향식 정책과정	당사자가 참여하는 상향식 정책과정
한계	양적 지표를 일시 부양하는 방편으로 전략, 좋은 경력 혹은 안정적 고용으로 이어지지 못함	정책효과의 계량적 확인이 어렵고, ‘출구’에 대한 구조적 문제 여전히 존재

출처: 정준영, 2018, p. 202

특히, 보고서의 일자리·노동 파트에서는 청년세대를 ‘이행 불가 세대’로 규정하며 향후 청년(일자리·노동)정책이 “청년의 더 좋은 이행을 지원”(34) 하는 방향으로 나아가야 한다고 제안하였다. 이를 위한 정책 제안에서는 치열한 일자리 경쟁에서 배제되어 불안정 노동시장으로 바로 진입하게 되는, 이른바 ‘묻지마 취업’ 청년을 대상으로 하는 ‘서울형 실업부조’를 제안하였는데, 이는 안정적 일자리로 진입하는 데까지 “취업상담, 직업훈련, 생활수당, 취업알선, 고용보조금, 사후관리”(37)를 종합적으로 지원하는 서비스 연계 실업부조로서 서울시 청년수당에 대한 최초의 구상에 해당한다. 이 정책 제안은 2015년, (역시 청년정책 거버넌스의 결과물인) 서울시 청년기본조례에 기반하여 구성된 청년정책위원회에서 최종적으로 제안되었으며, 일정 기간의 조정을 거쳐 현재와 같은 형태의 서울시 청년수당¹¹⁾으로 실현되었다.

정리하면 서울시 청년수당은 기존의 청년정책 패러다임을 변화시켰다는 데에서 그 의미를 찾을 수 있다. 청년수당은 기존의 청년정책이 청년을 “취업을 원하는 사람”으로 정의하던 것에서 비경제활동인구까지 포괄하는 (권리를 갖는) 시민으로서 청년으로 그 개념을 확장시켰다. 또한, 당장의 소득을 위해 불안정 일자리로 휩쓸려가지 않도록 하여 직무 탐색을 위한 시간을 보장하는 정책으로 자리 잡았다. 이러한 관점의 변화는 행정·제도 내부의 혁신만으로는 불가능한 변화였다. 그보다는 청년 불안정 노동에 관련한 운동을 지속해오며 확립된 방향성을 바탕으로 제도의 형성 과정에 전략

11) 서울시 청년수당은 <2020 서울 청년보장>의 핵심 정책으로, 서울시에 거주하고 있는 만 19세에서 34세 미취업 청년에게 6개월간 월 50만 원의 현금을 지급함으로써 구직 활동을 지원하는 정책이다. 다만, 구직 활동을 교육비 등의 직접적 구직 활동을 포함하여 다양한 일상 활동을 포괄하는 방식으로 규정하였다는 점, 활동을 지원하는 수당과 함께 고립에서 벗어나도록 하는 관계망 서비스, 직무 탐색 서비스 등이 패키지로 제공되는 점이 특징이다. 서울시 청년수당이 시행된 이후 중앙정부에서는 이와 유사한 ‘구직활동지원금’ 제도를 시행하였고, 2021년부터는 ‘국민취업지원제도’로 통합될 예정이다. 서울시 청년수당이 청년 당사자 운동조직 및 활동가로부터 제안되어 최종적인 정책으로까지 마련되는 과정에 대한 설명은 조민서(2019)와 김지혜(2019)의 연구를 참고하라.

적으로 개입한 결과물이자 이에 반응하는 행정조직과의 상호작용의 결과물로 이해되어야 한다(김지혜, 2019; 조민서, 2019).

3) 아르바이트 하는 청년: 프랜차이즈 카페 주휴수당 지급

카페 프랜차이즈의 주휴수당 실태 고발은 청년유니온 초기 가장 대표적인 운동 사례의 하나이다. 청년유니온 내부에서 진행한 노동법 스터디에 참여한 한 조합원이 스터디 중 ‘주휴수당’의 존재를 알게 되었고, 카페에서 아르바이트하는 자신도 주휴수당을 받을 수 있는지 의문을 품으며 이 운동이 시작되었다. 당시 주휴수당은 현재처럼 인지도 있는 제도가 아니었기 때문에 주휴수당의 존재를 아는 사람도 드물었거니와, 주휴수당을 알고 있다 하더라도 정규직 노동자에게만 해당한다고 생각하기도 했다. 해당 조합원은 주 40시간씩 일하고 있었으므로 주휴수당을 받을 수 있는 요건을 충족했고 이를 매장 관리자에게 제기한 뒤 주휴수당을 받을 수 있었다. 본사와 논의 후 주휴수당을 지급한 관리자는 주휴수당을 받는 대신 다른 아르바이트 노동자에게는 이 사실을 절대 말하지 말 것을 요구했다.

이를 계기로 본격적으로 실태조사에 착수한 청년유니온은 대표적인 커피 전문점 브랜드 7개 업체의 251개 매장을 조사했다. 자료는 각종 아르바이트 구인 구직 사이트에 올라온 구인 광고를 보고 전화를 걸어 직접 근로조건을 물어보는 방식으로 수집되었다. 그 결과 주휴수당 미지급 비율이 81.2%에 달했다. 예상 체불임금은 197억 원¹²⁾으로 집계되었다. 주휴수당을 회피하기 위해 15시간 미만으로 계약하고 추가 근로를 시키는 경우도 있었다.

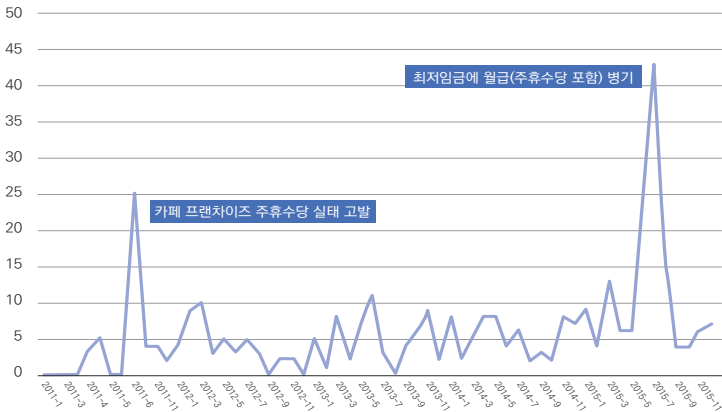
청년유니온은 이 조사 결과를 기자회견을 통해 발표했고 언론의 관심을

12) 계산방식: 전국의 매장 수 × 해당 브랜드의 주휴수당 미지급률 × 평균 아르바이트 노동자 수 × 주 15시간 노동할 시 최소 주휴수당 (3 시간 분의 최저임금) × 36개월(임금체불 법적 시효)

끄는 데 성공했다(그림 6). 기자회견(9월 6일)이 진행된 직후 보도가 급증하였고, 이를 뒤인 9월 8일 고용노동부가 7대 커피 전문점을 대상으로 노동법 위반에 대한 긴급 점검 계획을 발표했다. 또한, 커피전문점 중 미지급 추정액이 가장 높았던 '카페베네'를 고소하는 기자회견을 9월 7일 진행하였고 하루 뒤 카페베네와 직접 교섭하였다. 카페베네는 미지급된 주휴수당을 지급할 것과 재발 방지 대책을 세울 것을 약속했고, '커피빈' 또한 재직자, 퇴사자 3,000명에게 주휴수당을(약 5억 원) 일괄 지급했다고 밝혔다.

더하여, 창립 당시부터 최저임금 운동을 지속해온 청년유니온은 최저임금의 당사자인 청년 또한 최저임금을 결정할 수 있어야 한다고 주장했고, 2015년부터 최저임금위원회 노동계 위원으로 참여하게 되었다(정보영, 2018). 최저임금을 결정하는 제도 영역에까지 진출한 청년유니온은 매해 최저임금을 고시할 때 월급을 병기하도록 함으로써 주 40시간 일하는 노동자만이라도 주휴수당이 포함된 최저임금을 제대로 보장받고 있는지 확인하기 쉽게 했다.

그림 6. '주휴수당' 보도 추이 (2011~2015년)



자료: 빅카인즈에서 키워드 '주휴수당'으로 주요 일간지 기사 검색 (중복 제외)

주휴수당은 과거 낮은 최저임금을 보조하기 위해 등장한 보조적 수단이다. 그러나 주휴수당이 아르바이트 노동자와 같은 불안정한 노동자에게 지켜지지 않음으로써 저임금 노동자가 대부분을 차지하는 불안정 노동 영역의 임금이 더욱 낮아져 오히려 임금 격차가 커지는 결과가 초래되었다. 각각의 노동자가 최저임금을 받는다고 가정할 때 주휴수당을 받지 못하는 경우(제도적으로든 불법적 미지급이든) 주휴수당을 보장받는 노동자에 비해 16.7%의 임금 격차가 발생한다. 청년유니온의 실태조사 발표로 인해 주휴수당이 주 15시간 이상 일하면 누구나 보장받아야 하는 수당으로서 일정 정도의 인지도를 얻게 되었으나 2020년에 수행된 청년유니온의 조사 결과에서는 카페, 편의점, 음식점에서 일하는 청년의 16.8%만이 주휴수당을 보장받고 있었으며 52.7%가 제도적으로 주휴수당을 지급하지 않아도 되는 초단시간 노동을 하는 것으로 나타났다(청년유니온, 2020). 청년유니온은 최근 이 문제를 해결하기 위해 최저임금 기본급에 주휴수당을 포함시키자는 운동을 진행하고 있다.

4) 노동하는 청년: 패션스타일리스트 어시스턴트 노동 실태 고발

청년유니온은 입직 경로에 존재하는 다양한 형태의 과도기 노동 - 수습, 인턴, 어시스턴트 등 -에 관련한 운동을 지속해왔다. 2013년, 도제식으로 일하여 교육을 병행한다는 이유로 최저임금조차 보장받지 못하는 미용실 스태프 노동 실태를 고발했으며, 2014년에는 패션업계 열정페이를 고발하였다. 앞서 살펴본 것처럼 과도기 노동의 경우 당사자가 노동법 위반이나 괴롭힘을 인지하더라도 문제 해결에 이르기 어려운 것이 특징이다. 업계에서는 이제 막 진입한 이들에게 '이 시기를 버티면 좀 더 안정된 일자리를 얻을 수 있다'는 기대를 심는 한편 문제를 제기하는 이들에게 불이익을 주거나 이후 업계에서 채용이 불리하도록 하기 때문에 당사자들은 개별적으로 문제를 해결하기 매우 어려운 조건 위에 있다.

그럼에도 불구하고 2020년 봄, 연예인의 의상을 책임지는 패션스타일리스트의 보조 역할을 하는 어시스턴트들이 청년유니온을 찾아왔다. 문제 제기 의사가 있는 10여 명의 멤버들이 익명으로 참여하는 오픈 채팅방으로 연결되어 있었고, 이들을 모두 만나본 사람은 한 명뿐이었다. 업계 블랙리스트에 오를까봐 고도의 익명화 방법을 선택한 것이다. 최근 미조직 사업장의 전략적 조직화가 활성화되고 있지만, 규모나 인원이 지나치게 작고 업계 진출입이 잦은 패션스타일리스트 어시스턴트는 여타의 노동조합에 상담을 받아보아도 '사람을 더 모아와야 한다'는 이야기를 들었다. 그러나 소규모의 자원을 짧은 기간에 밀어 넣는 청년유니온의 운동 방식의 특성상(유형근, 2015; 정보영, 2018) 적은 인원이 모여도 이슈화가 가능하기 때문에 패션스타일리스트 어시스턴트의 노동 권익 개선을 위한 기획 사업에 착수하게 되었다.

표 3. 패션스타일리스트 어시스턴트 노동권익 개선사업 경과

일시	경과	참여
2020. 5. 15. - 6. 2.	당사자 심층 인터뷰	어시스턴트 11명
2020. 6. 5. - 6. 21.	패션어시 노동 실태조사(온라인)	어시스턴트 252명
2020. 7. 6.	패션어시 노동 실태 결과 발표 기자회견	
2020. 7. - 9.	사업TF 구성 '압구정 멋쟁이단' 운영	어시스턴트 및 조합원
2020. 7. 21. - 23.	일터 방문 캠페인	어시스턴트 및 조합원
2020. 7. 31 - 8. 17.	2020 패션어시 제보 센터	23건
2020. 9. 17.	패션어시 특별 근로 감독 요구 기자회견	
2020. 9. 23	패션어시유니온 준비위원회 출범 및 패션어시 노동 실태 토론회	
(향후)	패션어시유니온 출범	
	교섭	

당사자 11명과의 심층 인터뷰를 통해 기본적인 노동환경을 확인한 이

후, 온라인으로 250여 명의 실태조사를 진행한 결과, 충격적인 노동 실태가 드러났다. 근로계약을 작성하지 않는 것은 물론, 일상적으로 장시간 저임금 노동에 처해있는 것으로 나타났다. 산업 특성상 대기시간이 매우 긴 데 비해 월급은 용돈 수준에 머물렀다. 4대 보험 등이 적용될 리도 없었다. 단순 추계했을 때 평균 시급은 3,989원으로 10년 전 최저임금인 4,110원에도 미치지 못하는 것으로 나타났다(표 3). 이 외에도 일상적으로 모욕적인 말을 듣고, 분실품이 생길 때 비용을 부담해야 하며, 업무상 이동이 잦을 때도 교통비를 지원받지 못하는 등 어시스턴트들은 온갖 부당함에 시달리고 있었다.

표 4. 패션스타일리스트 어시스턴트 노동 실태조사 결과 요약

분류	항목	실태
기초정보	평균연령	26.3세
	성별	여성 94%
노동실태	경력	평균 27개월 (2년 미만 55.9%)
	1일 노동시간	11.5시간
	한달 휴일	4.8일
	월 평균 임금	97.2만원 (100만원 미만 43.2%)
	임금체불 경험	44.8% (일상적으로 체불 10.7%)
	근로계약 체결	4.6%
	4대보험 미가입	81.3%

자료: 청년유니온, 2020b

10년 전 최저임금에도 머무르지 못하는 임금을 받고 있다는 충격적인 결과는 역시 언론의 관심을 끌었다. 시사 주간지 '시사인'과 일간지 '한국일보'에서 기획 취재로 관련 내용을 다룬 것을 비롯하여 주요 일·주간지가 화려한 연예계의 이면에 존재하는 노동 착취로서 패션스타일리스트 어시스턴트 노동 실태 문제를 보도했다. 각 언론사에서는 만성적 저임금과 괴롭

힘, 갑질이 만연한 업계를 ‘무법천지’에, 이러한 환경을 감내하며 노동하는 어시스턴트를 ‘노예’에 비유했다. 특히, 최근 각 언론사에서 앞다투어 개설하고 있는 영상 매체가 해당 이슈를 대중에게까지 확산하는 데 큰 역할을 했다. 시사인은 기획 취재 내용을 바탕으로 팟캐스트를 제작하였으며, 한국일보에서는 자체 유튜브 채널인 ‘뷰엔’과 ‘프란’에 관련 영상을 제작해 누적 조회수가 약 146만 회를 기록했다(“시급 3,900원에”, 2020).

다만 패션스타일리스트 어시스턴트가 제공하는 스타일링 서비스는 주 고객층이 일반 대중이 아니므로 고용주인 스타일리스트(그림 5에서 ‘기업’에 해당하는 경로)의 도덕성에 타격을 입히는 것으로는 문제 해결에 이르기 어려웠다. 이 때문에 청년유니온은 제도적으로 문제를 해결하는 경로를 선택했다. 청년유니온은 심층 인터뷰와 노동 실태조사 결과, 제보 센터에 제보된 내용을 바탕으로 고용노동부에 특별 근로 감독을 이끌어내는 데 성공하였으며 현재 대표적인 스타일리스트 6인에 대한 조사가 진행 중이다.

패션스타일리스트 어시스턴트 노동 실태에 대한 문제 제기는 현재 진행 중이지만 지금까지 청년유니온이 기획한 과도기 노동 관련 이슈 중 가장 큰 반향을 일으키고 있다. 이러한 결과는 패션스타일리스트 어시스턴트로 일하는 직접 당사자가 해결의 주체로 나섰기에 가능했다. 특히, 2017년 여성노조에서 이미 실태조사를 진행하였음에도 이후 책임지고 변화를 추진해나갈 주체가 없었기에 3년이 지나도록 큰 변화가 없었던 것으로 평가된다. 따라서 청년유니온에서는 제대로 된 문제 해결과 이후 지속적인 현장 감시를 위해 당사자들의 결사체로서 ‘패션어시유니온’을 조직하기로 하고 지난 9월, 준비위원회를 출범했다. 패션스타일리스트 어시스턴트의 조직화를 위해 청년유니온에서는 기존 노동계의 지원을 끌어내는 데도 성공했다. “근로기준법을 준수하라”라는 메시지를 남겼던 전태일 열사 50주기와 맞물려 패션스타일리스트 어시스턴트의 노동 실태는 노동계 내부에서도 큰 반응을 불러일으켰고, 조합비 부담을 낮추어주기 위한 후원 모금이 이루어

졌으며 청년유니온 최초의 직종별 지부 출범을 앞두고 있다.

이상으로 청년유니온이 언론이라는 담론적 기회구조를 경유하여 만들어 온 성과를 살펴보았다. 청년유니온은 설립 이후 10년 동안 위에 소개된 사례를 포함해 청년 불안정 노동과 직결되는 다양한 변화들을 만들어왔다. 청년유니온을 최초로 연구했던 유형근 (2015)은 청년유니온의 이러한 운동방식을 '이슈 포착-실태조사-기자회견-언론의 관심-문제 해결'로 요약했다. 다만 이러한 활동이 단선적으로 반복되는 것은 아니었다. 현장의 문제를 발굴해 해결하는 동안 청년유니온은 청년 불안정 문제를 제기하는 구심점으로서 정당성을 확보하게 되었고 이것이 다시 자원으로 작용해 청년 일자리 정책에 대한 개입까지 가능하도록 기능했다. 마지막 절에서는 이러한 성과 이후, 혹은 10년간의 운동을 지속해 온 과정에서 발생한 과제와 쟁점을 소개하고자 한다.

5. 앞으로의 쟁점

지금까지 청년이 양질의 일자리로 이행하는 것을 저해하는 노동시장 분절화와 이행의 불안정화, 불안정 노동의 문제를 살펴보고 이 문제를 해결하기 위한 활동을 지속하고 있는 청년유니온의 사례를 통해 변화의 지점들을 살펴보았다. 청년유니온은 최저임금과 주휴수당과 같은 법 제도에서 소외된 청년 불안정 노동자의 존재를 적극적으로 드러내면서 주휴수당 지급, 피자 배달 30분제 폐지 등의 성과를 만들어왔으며, 이 성과들로 확보된 정당성을 자원으로 삼아 서울시와의 사회적 교섭을 통해 청년정책의 패러다임을 바꾸는 데에도 기여해 왔다. 최근에는 패션스타일리스트 어시스턴트와 같은, 여전히 이해 대변의 공백으로 남아있는 노동 현장의 문제를 제기하고 있다.

본문에서는 청년유니온의 운동과 성과를 중심으로 서술하였지만, 청년

유니온 앞에 놓인 과제도 여전히 산적해 있다. 먼저, 청년운동 주체로서의 과제이다. 2000년대 초반부터 시작된 청년(실업) 문제의 심각성에 대한 사회적 인식 제고는 비록 시혜적이기는 하였으나 청년운동이 등장하고 주목받으며 성과를 남기기에 우호적인 기회구조로 작용하였다. 그러나 청년운동이 조직되고 난 뒤 10년이 흐른 현재 상황에서 '청년'이 담론장에서 더 이상 유효한 기회구조를 담보하는 것인지에 대해서는 논쟁적이다. 예를 들어, 주휴수당 운동에서도 청년유니온은 대형 프랜차이즈의 성공의 어두운 노동 착취 실태를 강조(framing)했으나 언론에 부각된 것은 '청년 착취'였다. 청년이 피해자로서 '불쌍한' 위치에 설 때 비로소 관심을 받을 수 있었던 것이다. 최근 패션스타일리스트 어시스턴트의 노동 실태에 대한 문제 제기에서도 언론들은 '노예'라는 표현을 쓰며 피해자 청년의 이미지를 부각시켰다. 그러나 청년운동은 10년의 과정에서 '청년'을 불쌍한 피해자의 위치가 아닌 보장 받아야 하는 권리를 위해 투쟁하는 주체의 위치에 세우고자 했다. 그런데도 여전히 청년은 세대 착취에 의해 희생된 피해자로 간편하게 이해되고는 한다. 이러한 상황에서 가시화된 다양한 청년정책들은 그 필요성에도 불구하고 다른 사회적 약자를 두고 왜 청년을 지원해야 하는지에 대한 논란에 회피되기도 했다. 불쌍함을 강조해야 지지를 받을 수 있는 아이러니를 해소하기 위한 청년운동의 돌파구가 필요한 상황이다.

두 번째 쟁점은 노동운동의 주체에게 부여된 과제로서 노동시장 분절화로 인해 증가하는 연대의 가능성 축소이다. 노동시장이 점차 유연화되면서 같은 비정규직 혹은 불안정 노동시장 내에서도 다양한 격차가 발생하면서 청년 내부와 불안정 노동자 내부에서도 이질성이 증가하고 있다. 더하여 복합적으로 작용하는 다중 격차로 인하여 과거 전통적 노동운동에서처럼 물질적 조건으로부터 연대를 도모하기 어려운 상황이다. 최근, 인천국제공항공사 등 공공부문 비정규직 정규직화 과정에서 발생한 논란은 우리 사회가 어떻게 양질의 일자리를 만들어낼 것인지에 대한 논의하기보다 소수

의 좋은 일자리를 어떤 기준으로 배분할 것인지에 대한 쟁점으로 흘러가는 양상을 보여주었다. 이에 더하여 플랫폼 노동과 같은 변화하는 산업구조에서 파생하는 새로운 노동의 등장으로 인해 노동 보호에서 배제된 노동자들의 규모가 점차 확대되고 있는 상황에서, 개별 현장의 문제를 고발하는 것을 넘어서는 불안정 노동에 대한 좀 더 포괄적인 대안이 필요해 보인다.

각각의 쟁점에서 파생하는 과제가 청년유니온에게만 대안을 요구하는 것은 아니겠으나, 청년을 경유하여 불안정 노동문제에 유의미한 결과들을 남겨온 운동 주체이자, 청년운동만으로도 노동운동만으로도 환원될 수 없는 청년유니온에게 부여된 책임은 무겁다. 지금까지 다루어온 주제보다 훨씬 더 범위가 큰 주제인 고용보험, 노동시장 이중구조, 더 나은 임금제도, 플랫폼 노동 보호 등에 대해 기성의 노동운동조직과는 구분되는 청년유니온의 입장과 설득을 통해 청년 불안정 노동자를 대변하는 목소리의 구심점으로 기능해야 한다. 단기간에 답을 도출할 수는 없겠지만 지금까지의 활동과 역사를 정리하면서 그것을 개별 현장에 대한 문제 제기만으로 해석할 것이 아니라 그 활동들이 드러낸 우리 사회의 핵심적 노동문제가 무엇이었는지, 청년유니온이 제시한 대안은 무엇이었는지 등에 관한 토론이 우선되어야 할 것이다. 이 글이 부족하게나마 그 재료로 활용되기를 바란다.

참고문헌

- 강순희 (2014). 청년여성의 초기 노동시장 이행실태와 결정요인, 여성연구(한국여성정책연구원(구 한국여성개발원)), 87(2), 317-347.
- 강준구 (2010년 3월 4일). [‘88만원 세대’ 2010년 취업 보고서] 백수의 도발, 노조 만든다... ‘청년유니온’ 대표 김영경. 국민일보. <http://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0003470809>
- 고혜진 (2019). 한국 노동시장의 다중 분절. 사회복지연구(한국사회복지연구회), 50(1),

169-200.

- 국기현 (2010년 3월 18일). '88만원 세대' 청년유니온 노조설립신고서 제출. 한겨레.
<http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/410887.html>
- 김민수 (2013). 정책협약이라 쓰고 교섭이라 읽는다: 서울시와 서울청년유니온, '청년
일자리 정책협약서'를 체결하다. 비정규노동(한국비정규노동센터), 99, 50-55.
- 김선기·옥미애·임동현 (2018). 사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기 = 청년
당사자운동의 정치적 기회구조 분석을 중심으로. 한국언론정보학보(한국언론
정보학회), 90, 7-43.
- 김영미 (2015). 분절 노동시장에서의 젠더 불평등의 복잡성: 중심부와 주변부에서 나타
나는 성차별의 차이. 경제와 사회(비판사회학회), 106, 205-237.
- 김용원 (2015). 아르바이트생 근로실태에 관한 연구. 지역사회연구(한국지역사회학회),
23(2), 65-84.
- 김유빈·김우영 (2019). 한국의 노동시장 이행 현황. 노동리뷰(한국노동연구원), 174(0),
7-18.
- 김지혜 (2019). 서울시 청년수당 도입 정책의제설정과정 연구. 석사학위논문, 서울대학
교, 서울.
- 김형주(책임연구원)·임지연(공동연구원)·유설희(공동연구원)·배진우(연구보조원)
(2018). 청년 사회경제 실태 및 정책방안 연구: 기초분석보고서III (연구보고
18-R06-2). 세종: 한국청소년정책연구원.
- 남상호 (2008). 가계자산 분포와 불평등도의 분해: 노동패널 자료를 중심으로. 제9회 한
국 노동패널 학술대회 자료집, 527-556.
- 남재욱(연구책임자)·류기락(내부연구참여자)·김영빈(내부연구참여자)·변영환(외부연구
참여자)·최승훈(외부연구참여자)·크리스티나 히슬(외부연구참여자) (2019). 직
업교육과 사회이동(기본연구 2019-01). 세종: 한국직업능력개발원.
- 남재욱·김영민·한기명 (2018). 고졸 청년 노동자의 노동시장 불안정 연구. 사회복지연구
(한국사회복지연구회), 49(1), 221-262.
- 박승옥 (2004). 한국노동운동, 종말인가 재생인가. 당대비평(생각의나무), 27, 169-184.
- 박정훈 (2020). 배달의민족은 배달하지 않는다: 라이터가 말하는 한국형 플랫폼 노동.
서울: 빨간소금.
- 백승호·안주영·이승윤 (2017). 한국과 일본의 불안정노동시장 비교연구: 불안정 노동의
젠더적·직업계층적 분절. 한국사회정책(한국사회정책학회), 24(2), 1-29.
- 변금선 (2018). 학교에서 노동시장으로 이행의 계층화: 1970-80년대 출생코호트 비교.

- 한국사회복지학(한국사회복지학회), 70(3), 113-137.
- 신광영 (2009). 세대, 계급과 불평등. 경제와 사회(비판사회학회 (구, 한국산업사회학회)), 81, 35-60.
- 신윤정·권지용·정준영·김민수·황서연·한영섭·송효원 (2015). 청년정책의 재구성 기획 연구, 서울시 청년허브.
- 오유진·김교성 (2019). 성별·학력별 청년 노동시장의 이행 궤적과 유형 비교. 노동정책 연구(한국노동연구원), 19(3), 1-35.
- 우석훈·박권일 (2007). 88만원 세대: 절망의 시대에 쓰는 희망의 경제학. 서울: 레디앙미디어.
- 유형근 (2015). 청년 불안정노동자 이해대변 운동의 출현과 성장. 아세아연구(고려대학교 아세아문제연구소), 58(2), 38-77.
- 유형근 (2018). 청년 아르바이트 노동실태와 노동인권교육 활성화 방안 검토. 법교육연구(한국법교육학회), 13(1), 63-92.
- 윤윤규 (2018). 청년고용문제와 노동시장 이중구조 해소. 노동리뷰(한국노동연구원), 156, 3-5.
- 이병훈 (2004). 한국 노동조합운동의 연대성 위기. 아세아연구(고려대학교 아세아문제연구소), 47(4), 65-89.
- 이병희 (2011). 청년 고용 문제. 눈높이 때문인가? 산업노동연구(한국산업노동학회), 17(1), 71-95.
- 이상봉 (2010). 부의 불평등 시각에서 바라본 연령 집단의 경제 불평등. 현상과 인식(한국인문사회과학회), 112, 201-219.
- 이상봉 (2011). 경제 불평등 구조 분석: 계급, 지역 및 연령집단을 중심으로. 한국사회학(한국사회학회), 45(2), 25-57.
- 이승윤 (2019). 청년 불안정 노동의 시대. 황해문화(새얼문화재단), 103, 20-43.
- 이승윤·백승호·김윤영 (2017). 한국의 불안정 노동자. 서울: 후마니타스.
- 이시균·양수경 (2012). 초기 노동시장 경험이 향후 청년 고용 성과에 미치는 효과. 동향과 전망(한국사회과학연구회), 84, 222-250.
- 이철승 (2019). 불평등의 세대: 누가 한국 사회를 불평등하게 만들었는가. 서울: 문학과 지성사.
- 이철승·정준호·전병유 (2020). 세대·계급·위계 II: 기업 내 베이비 부머 / 386 세대의 높은 점유율은 비정규직 확대, 청년 고용 축소를 초래하는가?. 한국사회학(한국사회학회), 54(2), 1-58.

- 장지연·신진옥 (2017). 제6장 약자들의 연대는 왜 나타나지 않는가?: 프레카리아트 논의 중심으로. 황규성·강병의 엮음. 다중격차 II: 역사와 구조 (pp. 177-195). 서울: 페이퍼로드.
- 정동일·권순원 (2016). 가고 혹은 함정? 노동시장 구조와 비정규직 근로자의 고용형태 전환에 대한 연구. 인사조직연구(한국인사조직학회), 24(2), 9-41.
- 정보영 (2018). 청년 불안정 노동자 운동과 담론정치: 청년유니온이 최저임금 담론과 정책에 미친 영향. 석사학위논문, 중앙대학교, 서울.
- 정보영 (2020). 청년은 왜 분노했는가: 공공부문 비정규직 정규직화와 청년. 비정규노동 (한국비정규노동센터), 144, 62-67.
- 정세정 (2018). 청년의 다중 불리(multiple disadvantage)와 안정 노동 이행: 첫 일자리의 딜레마와 사회복지 대응. 박사학위논문, 연세대학교, 서울.
- 정세정 (2019). 본질 노동시장과 남성 청년: 대학졸업 후 안정적 일자리로의 첫 진입. 사회과학연구(동국대학교 사회과학연구원), 26(4), 143-171.
- 정영순·임유진 (2016). 고졸 청년의 좋은 일자리 이행추이와 이행확률 영향요인 분석: 전문계와 일반계 비교. 사회보장연구(한국사회보장학회), 32(4), 153-181.
- 정준영 (2015). 청년 과도기 노동의 실태와 대안. 청년유니온·서울시 청년허브 공동 주최 2015 청년노동 이슈포럼 자료집.
- 정준영 (2018). 청년보장의 다음 한 걸음. 2018국제청년보장포럼 자료집, 200-207.
- 조귀동 (2020). 세습 중산층 사회: 90년대생이 경험하는 불평등은 어떻게 다른가. 서울: 생각의힘.
- 조민서 (2019). 실업과 현금지급의 사회정치: 서울시 청년수당을 중심으로. 석사학위논문, 서울대학교, 서울.
- 청년유니온. (2010). 전국 편의점 아르바이트 노동실태조사 결과.
- 청년유니온. (2012). 청년 일자리 권리 선언.
- 청년유니온. (2019). 2019 청년유니온 전국총회 자료집.
- 청년유니온. (2020a). 전국 청년 아르바이트 실태조사 결과.
- 청년유니온. (2020b). 패션어시유니온(준) 출범기념 토론회 자료집.
- 통계청. (2020). 경제활동인구조사 청년층 부가조사.
- 프란 (2020년 7월 23일). 시급 3,900원에 저당잡힌 스타일리스트의 꿈. Youtube. <https://youtu.be/oIn8CwJlgrk>에서 2020.10.2. 검색

Arnold, D., and Bongiovi, J. R. (2013). Precarious, informalizing, and flexible

- work: Transforming concepts and understandings. *American Behavioral Scientist*, 57(3), 289-308.
- Kalleberg, A. L., and Hewison, K. (2013). Precarious Work and the Challenge for Asia. *American Behavioral Scientist*, 57(3), 271-288.
- Koopmans, R. (2004). Movements and media: Selection processes and evolutionary dynamics in the public sphere. *Theory and Society*, 33(0), 367-391.
- Prassl, J. (2020). 플랫폼 노동은 상품이 아니다: 플랫폼 노동은 혁신인가, 텃인가? (이영주, 역). 파주: 숨쉬는책공장. (2018).
- Ravenelle, J. A. (2020). 공유경제는 공유하지 않는다: 킥이코노미의 민낯과 무너지는 노동자(김고명, 역). 서울: 롤러코스터. (2019).
- Standing, G. (2014). 프레카리아트: 새로운 위험한 계급 (김태호, 역). 고양: 박종철출판사. (2011).
- United Nations[UN]. (2019). Youth 2030: *UN youth strategy*. Location: The Author.
- Vosko, L. (2010). *Managing the margins: Gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*. NY: Oxford University Press.
- Weil, D. (2015). *균열일터: 당신들을 위한 회사는 없다.* (송연수, 역). 서울: 황소자리. (2014).

YOUTH2030

청년과 인권 - 한국의 현실과 변화의 가능성 -

정준영

불평등과시민성연구소 연구원

청년과 인권

- 한국의 현실과 변화의 가능성 -

정준영

불평등과시민성연구소 연구원

I 청년의 삶에 인권의 시선으로 다가가기

국제연합(UN)은 앞으로 평화와 안전, 인권, 지속 가능한 발전이라는 세 가지 핵심 목표를 추구하는 과정에서 “청년과 함께, 그리고 청년을 위해” 하는 것을 자신의 원칙으로 확립하기 위해 2018년에 이르러 <청년2030: UN 청년전략>을 발표하였다(United Nations[UN], 2018). 그리고 바로 다음 해에 유네스코한국위원회는 UN의 문서를 우리말로 옮겨 한국 사회에 소개하였다(국제연합, 2019).

UN 청년전략은 UN이 그에 따른 과업을 효과적으로 실행할 수 있도록 다섯 가지의 우선순위 분야를 제시하고 있다. 그중에서 네 번째 우선 사항이 바로 ‘청년과 인권’ 영역이다. 요컨대 UN(2018)은 “젊은 사람들의 인권(young people’s human rights)을 보호하고 증진하며, 그들의 시민적·정치적 참여를 지원하고자” 한다. 인권 분야의 세부 과제는 다음과 같이 나타난다. UN은 청년의 권리에 관한 구체적인 상태를 깊이 이해하고, 공적 사안에 참여할 권리를 포함하여 청년의 모든 권리가 UN 기구들의 활동에서 주류가 되도록 노력하며, 인권 교육을 강화할 것이다.

이러한 전략 문서 속에서 ‘청년과 인권’ 분야는 우선 사항의 하나로 특별히 강조되긴 하였으나, 본래 인권이란 이 전략의 실천을 비롯하여 UN 조직과 회원국들의 모든 활동에 적용되는 기본 원칙이다. UN 청년전략 또한 “모든 청년의 인권이 실현되는 세상”을 그것의 비전으로 밝히고, “전 세계 다양한 청년들의 권리를 증진하기 위한 세계·지역·국가 수준의 확장된 행동을 촉진하는 것”을 그것의 목적이라 말하고 있다. 따라서 우리가 좀 더 정확하게 접근한다면, 인권은 고용이나 교육과 같은 특정한 분야가 아니라, 하나의 일반적인 원리로서 다뤄져야 한다.

여기서 ‘인간의 권리들’(human rights) 개념은 어떤 존재가 인간이라는 바로 그 하나의 조건에 의해, 그러한 지위에 수반하는 일체의 권리들을 가진다는 보편성의 원리를 따른다. 즉, 인간이라면 누구나 동등한 권리를 가진다. ‘그렇다면 누가 인간인가’ 하는 문제가 곧바로 뒤따르는데, 인권의 역사란 결국 인간이라면 마땅히 보장받아야 할 보편적인 권리를 가지는 주체의 범위(다시 말해, ‘인간’의 범위)를 끊임없이 확장해 온 과정이었다. 여성, 장애인, 아동, 난민, 노인, 성소수자, 노동자의 인권에 관한 인식과 실천의 수많은 사례들은 인권의 핵심 문제가 ‘누구의 인권이 지금 문제가 되고, 누가 자신의 권리를 보장받지 못하고 있는가’에 있다는 사실을 잘 보여준다(조효제, 2007).

이제는 많은 사람들이 ‘청년의 인권’이라는 말을 사용한다. 그런 표현에는 ‘청년이 인간의 권리를 가진다’라는 생각이 담겨있다. 그런데 ‘청년’이라는 범주(혹은 단계) 개념이 이미 ‘인간’이라는 더 넓은 개념에 포함되어 있음을 상기하면, ‘청년의 인권’이라는 표현 속에도 면밀히 따져봐야 할 질문이 숨어있음을 알 수 있다.

그렇다면 우리는 이 시대에 이른바 **청년의 인권**을 어째서 그리고 어떻게 고찰해야 할까? 청년의 인권이 적극적으로 논의되어야 할 필요를 낳는 새로운 현실은 어떠한 것인가? ‘청년의 인권을 보장해야 한다’라는 명제는 어

편 의미로 이해되어야 하는가? (우리가 그것을 올바르게 이해할 수 있다면) 청년의 인권이라는 관점에서 한국의 상황은 어떠한고, 우리 자신의 과제는 무엇인가? UN 청년전략에 담긴 '권리 언어'가 우리에게 던지는 질문들이다.

인권이라는 관념에 기초하여 청년의 구체적인 삶에 제대로 다가가기 위해서는 **권리** 개념에 관한 이론적이고 분석적인 탐구와 더불어 **청년**으로 표현되는 사회 부분의 현실에 대한 면밀한 관찰이 함께 이루어져야 할 것이다. 이 글은 그러한 큰 그림의 기초 작업으로서, 먼저 청년에 적용할 수 있는 국제인권 담론의 프레임워크를 검토·분석한 다음, 그것을 기준으로 한국의 현실을 **제도, 이슈, 운동**의 측면에서 살펴보고, 청년의 권리 실현을 위한 실천 과제와 변화의 가능성을 논하고자 한다.

II 청년의 인권에 주목하는 국제 담론

우리가 흔히 '인권'이라 줄여 말하는 것은 정확히 표현하자면 '인간의 권리들'(human rights)이다. 모든 사람이 인간이라는 단 한 가지 사실에 근거하여 복수의 권리들을 가진다. 그러한 권리들의 보유 여부는 특정한 사람이 가진 - 상상할 수 있는 모든 - 개별적인 속성들과는 무관하다. 모든 인간은 동일한 권리를 가진다는 점에서 평등하다.

인권의 주체인 '인간'이라는 지위는 시민의 권리(rights of citizen)를 가지는 주체인 '시민'이라는 지위와 비교됨으로써 더 정확하게 이해될 수 있다. 고대 그리스의 폴리스를 비롯하여 현대 민주주의 국가와 같은 정치 공동체의 구성원을 의미하는 시민은 - 현대적인 의미에 중점을 두자면 - 그러한 공동체에 의해 보장되는 권리들을 수반하는 법적 지위를 말한다. 따라서 시민이라는 지위와 그에 따르는 권리들은 국가와 법의 존재와 분리될 수 없다. '권리들을 가질 권리'라고 표현되기도 하는 시민성(citizenship)은

무엇보다 어떤 정치 공동체의 구성원 자격으로 이루어져 있다. 하나의 국가 내에서 모든 시민은 시민성에 기초하여 평등한 권리를 가진다(Bellamy, 2008).

이에 반하여 인간이라는 자연적 지위는 정치 공동체의 존재보다 앞서는 것으로 여겨진다. 따라서 어떤 사람이 (정치 공동체 멤버십의 표지인) 국적을 가지는지 여부나 어느 공동체에 속하는지와 상관없이, 인권은 존재하고 보장되어야 한다. 그래서 인권은 개별 국가를 넘어서 '국제 사회'로 표상되는 인류 전체에 의해 선언되기도 한다. 이런 사상은 근대가 시작되던 역사적 시기에 미국과 프랑스에서 일어난 혁명을 통해 천명되었고, 20세기에 인류가 경험한 두 번의 전쟁 끝에 UN의 〈세계인권선언〉으로 다시 정립되었다(조효제, 2007). 한편 인권은 여러 규약, 협약, 조약으로 구성된 국제인권법과 개별 국가 수준의 헌법과 법률에 의해 구체적으로 규정됨으로써 법적 성격의 띠다.

전 세계 수준에서 인권 실현을 강제할 권위를 부여받은 하나의 세계정부가 존재하지 않으며 인권의 실현이 실질적으로는 각 국가의 노력에 달려있다는 점을 상기하면 역설적이게도, 인권에 대한 논의는 국제연합, 유럽연합 등이 주도하는 국제적인 담론의 장에서 활발하게 진행되어 왔다. 이 글의 주제인 청년에 관련한 인권에 대해서도 마찬가지다. 비교적 최근에 발행된 UN과 EU의 공식 문서들이 그러한 문제를 직접 다루고 있다. 민간 부문 사례로는 EU 에라스무스+ 프로그램의 지원을 받고 있는 유럽 지역의 청년 조직인 유럽청년포럼이 제시하는 프레임워크를 들 수 있다. 여기서 우리는 인간의 보편적 권리가 어떻게 청년이라는 특정한 단계 혹은 집단에 적용될 수 있는지에 답하는 체계적인 논변을 확인할 수 있다. 이어지는 부분에서는 이런 사례들을 검토하여 표준 논변의 형태로 분석함으로써 이후 논의의 기준을 마련하고자 한다.

1. UN 인권고등판무관사무소 '청년과 인권' 보고서

UN 인권고등판무관사무소는 2018년 9월에 열린 유엔 인권이사회에 올라갈 한 가지 의제인 '청년과 인권'을 주제로 다룬 연간 보고서를 같은 해 6월에 발행했다. 청년과 인권 보고서는 "청년들에게 적용될 수 있는 국제·지역 단위의 인권 프레임워크를 검토하고, 그 집단이 자신의 권리에 접근하는 데에서 마주하는 어려움과 차별을 설명"한다(Human Rights Council[HRC], 2018).

이 보고서(HRC, 2018)에 따르면, 현재 전 세계의 "많은 청년들이 자신의 기본적인 권리가 위반됨으로써 그들의 잠재력이 저해되고 있음을 목격하고" 있다. 국제인권 규범에 따르면 청년과 명시적으로 연관되는 권리 목록은 다음과 같이 삶의 전반 영역을 아우른다. 말하자면, 젊은 사람들에게서 이런 권리들이 제대로 실현되지 못하고 있다는 것이다.

적절한 주거에 대한 권리, 교육에 대한 권리, 최상으로 달성될 수 있는 건강 수준에 대한 권리, 일/노동에 대한 권리, 경제·사회·문화적 권리에서의 비차별, 문화생활에 참여할 모두의 권리, 성과 재생산 건강에 대한 권리, 정당하고 유리한 노동조건에 대한 권리

먼저 보고서는 '청년'(youth)이라는 용어에는 일관된 정의(definition)가 없고, UN이 전통적으로 사용해온 '15세부터 24세까지'라는 연령 범위는 애초에 통계적 목적에 의해 선택된 것이라고 밝히면서 '청년이 무엇인지에 관한 현실'을 이렇게 서술한다. 청년은 "고정된 연령집단이 아니라 유동적이며 비동질적인 범주이며, 젠더·민족·인종과 같은 정체성의 다른 형태들과는 다르게, 삶의 지나가는 한 단계이다. 그 단계의 내용은 '의존'에서 '독립과 완전한 자율성'으로의 이행이다." 청년이라는 단계에 부여된 규범성 혹은 정상성이 낳는 문제를 비판적으로 고찰하더라도, 우리의 주제와 관련해서는 청년 자체를 고정적이고 실정적인 집단으로 인식하지 않는다

는 점이 중요하다.

그렇다면 청년의 인권에 대한 핵심 논지는 무엇인가? 보고서는 인권 문제를 청년에 적용하는 데에 ‘청년들에 대한 차별’이라는 관점을 채택한다. 이런 관점에서 청년의 인권이란 청년이라는 특수한 집단만을 위한 특별한 권리를 뜻하는 것이 아니라, 청년이라는 삶의 단계에서도 그저 당연하게 보장되어야 할 인간의 권리를 가리킨다. 그런데 현실에서는 연령이라는 요소와 결합된 복합적인 차별과 구조적이고 제도적인 장벽 때문에 청년들이 - 즉, 청년 단계에 있는 사람들이 - 자신의 권리에 제대로 접근하지 못하고 있다. 그러한 의미로 이해되는 청년의 인권을 실현하기 위해서는 무엇보다 청년들이 그와 관련해 마주하고 있는 어려움과 차별을 명확히 인식해야 한다. 청년의 인권을 보장한다는 것 또한 다양한 수단을 통해 그러한 어려움과 차별을 해소함을 의미한다.

UN 인권이사회(2018)는 청년 단계에 이르러 “의존 상태에서 독립·자율 상태로 이행하는 과정은 다양한 시기에 서로 다른 권리들과 관련되어 이루어진다”라고 말하며, 그러한 권리들에 관하여 청년이 어려움과 차별을 겪는 대표적인 영역을 아래와 같이 제시한다.

- (a) 정치와 공적 의사결정에 참여하기
- (b) 교육에서 괜찮은 일로 이행하기 : 청년 고용
- (c) 의료 서비스에 접근하기 (특히 성과 재생산에 관한 건강과 권리)
- (d) 양심적 병역 거부
- (e) 취약한 상황에서 자율 상태로 이행하기 (이주민, 망명신청자, 난민, 범법자, 장애인)

국제인권 담론의 관점에서 성과 재생산에 관한 권리와 양심적 병역 거부 문제가 ‘청년에 관련된 인권’ 범주 안에 포함된 것이 눈길을 끈다. 보고서는 UN 회원국들이 “청년이 차별 받지 않고 자신의 권리를 향유할 수 있도록

보장하기 위해 필요한 모든 조치를 취해야 하고, 그런 목적을 추구하면서 청년 조직들과 협력하고 청년이 주도하는 구조를 갖춰서 활동해야 한다"라고 권고하고 있다.

2. EU '유럽연합 청년전략'과 유럽청년포럼의 프레임워크

유럽연합 이사회는 2018년 11월 26일¹³⁾ 결의안을 통해 2019년부터 2027년까지 유럽연합의 청년 정책 협력을 위한 프레임워크로서 '유럽연합 청년전략'을 수립한다(The European Union[EU], 2018). EU 청년전략은 **참여(Engage)**, **연결(Connect)**, **권한부여(Empower)**라는 단어로 표현되는 세 가지의 핵심 행동 영역을 가진다.

해당 결의안(2018)은 EU 청년전략의 지침이 되는 원칙으로 "유럽의 청년 정책과 유럽연합 청년전략 내에서 수행되는 모든 행동은 국제적인 인권 체계에 단단히 뿌리내리고 있어야" 하고, 평등과 비차별(non-discrimination), 포괄, 참여 등의 "원칙이 청년에 관한 모든 정책과 활동에 적용되어야 한다"라고 밝히고 있다. 특히 개인과 조직 단위의 의미 있는 참여 수단을 통해 자신에게 영향을 주는 정책들을 발전시키고, 실행하고, 추적해가는 데에 청년들이 참여할 권리를 보장해야 한다고 쓰고 있다. 국제기구인 UN과 국제 공동체인 EU 모두 청년 문제를 다루면서 '비차별'로 표현되는 인권 원리에 기초를 두고 있음을 확인할 수 있다.

다음은 민간 부문의 경우다. 유럽에서 활동하는 100개 이상의 청년 조직들이 모인 플랫폼 단체인 유럽청년포럼(European Youth Forum)의 사

13) UN 청년전략, UN 인권이사회 청년과 인권 보고서, EU 청년전략이 모두 2018년에 발효되었다는 점은 짚어둘 만하다. UN 인권이사회(2018)에 따르면, 2018년은 브라가 청년 행동 계획(the Braga Youth Action Plan)과 리스본 청년 정책·프로그램 선언(the Lisbon Declaration on Youth Policies and Programmes)이 채택된 지 20주년이 되는 해이다. 인권이사회는 "청년의 권리를 현실로 만들기 위한 노력을 새롭게 하고 강화해야 할 때"라고 밝혔다.

레는 청년 자신의 실천과 연결된 구체적인 프레임워크를 보여준다.

우선 유럽청년포럼은 2013년부터 2019년까지의 '전략적 우선순위'를 담은 문서(2012. 4. 22. 채택)에서 청년이 마주한 어려움을 극복하기 위해 ▲청년 참여의 증대, ▲청년 조직의 강화, ▲청년의 자율성과 포괄이라는 세 가지 목표를 제시하고, 그러한 상위 목표를 달성하기 위한 세부 목표의 하나로 자신들의 활동을 '권리 기반의 접근'에 따르도록 하겠다고 밝힌다. 해당 문서는 이와 관련하여 다음과 같이 서술하고 있다(The European Youth Forum[EYF], 2012).

“다른 모든 인간 존재들과 마찬가지로 청년들은 자신의 인권과 근본적 자유의 완전한 존중, 보호, 증진에 대한 자격을 가진다. 포럼은 청년정책에 관하여 국제인권 체계의 규범, 기준, 원리들을 청년정책의 발전, 실행, 평가에 통합시키는 권리 기반의 접근을 채택한다.”

인용한 부분에 UN, EU 사례와 동일한 인식이 잘 나타난다. 그들은 더 나아가 2020년부터 2023년에 적용되는 '전략적 계획'(2019. 11. 23. 채택)에서는 “우리는 유럽 청년들의 권리와 이익을 증진하고 옹호한다”라고 거듭 선언하는 한편, “우리는 지속가능한 발전을 위해, 그리고 권리 기반의 접근에 따라 활동한다”라고 다시 한번 강조하고 있다(EYF, 2019). 2012년의 문서와 비교하여 2019년의 전략 계획에는 “청년에 친화적인 세계”(Youth-friendly world)를 만들기 위한 구상을 더 자세히 그리고 있다. 청년의 권리 항목에서 눈길을 끄는 대목은 사회권(social rights)에 대한 것이다. 유럽청년포럼은 2023년까지 유럽의 복지 체계가 보다 더 권리에 기반을 두고, 더 청년을 포괄하고, 더 지속 가능하게 변화해야 한다는 목표를 제시한다. 그리고 그러한 목표에 도달하는 경로로 “우리는 평등, 세대 간 공정성, 행복에 기초를 두고 세워져 모든 사람이 존엄을 가지고 살아갈 수 있

도록 보장하는 빈곤 축소에 초점을 두는 복지체계를 옹호할 것”이라고 밝히고 있다.

유럽청년포럼의 사례에서 가장 인상 깊은 부분은 그들이 청년의 권리에 대해 체계적으로 설명하는 도구(웹 사이트)의 구성과 내용이다(EYF, 2017). 그들은 이 온라인 공간을 통해 ‘인권이란 무엇인가?’, ‘청년의 권리란 무엇인가?’, ‘왜 그것을 위해 싸워야 하는가?’, ‘젊은 사람들이 가진 인권이란 무엇인가?’와 같은 기본적인 질문들에 상세히 답하고, UN이나 EU와 같은 국제적인 수준과 개별 국가의 수준에서 청년의 권리가 어떻게 다뤄지고 있는지, 그리고 그것을 실현하기 위해 청년 자신이 어떤 실천을 할 수 있고 어떤 절차를 활용할 수 있는지를 보여주고 있다.

예를 들어 유럽청년포럼(2017)은 “UN 아동권리협약은 18세 미만의 개인들에게 적용되지만, 아동기와 성인기라는 삶의 두 단계 사이를 이동하는 젊은 사람들은 다양한 형태의 차별에 특히 취약할 수 있다”라고 지적하면서, “청년의 권리(Youth rights)란 젊은 사람들이 기본적인 권리와 자유를 완전하게 향유함을 가리킨다”라고 설명한다.

그림 1. 청년에 관련된 인권의 영역들



유럽청년포럼은 [그림 1]과 같이 유럽의 청년 조직들이 중요한 이슈로 삼고 있는 주요 권리 영역들을 제시하면서, 각 항목마다 해당 권리를 위반한 사례들을 구체적으로 들고 있다. 이처럼 현실에서 나타나는 다양한 영역의 권리 위반 상태에 개입하여 개별 권리들이 제대로 존중, 보호, 실현될 수 있도록 하는 것이야말로 청년의 인권을 실현하기 위한 사회 정책의 목적이다. 한국의 현실을 두고 아래 [표 1]과 같은 작업을 수행하는 것은 청년 운동·활동의 좋은 출발점이 될 것이고, 이 글의 4절에서 그것을 실제로 시도해본다.

표 1. 청년과 관련성이 높은 권리 영역과 유럽 지역에서 나타나는 그것의 위반 사례

권리 영역	권리 위반의 사례
차별로부터의 자유	<ul style="list-style-type: none"> • 고용 혹은 삶의 다른 영역에서 나이에 따른 차별 • 청년을 경험이 부족함(미숙함) 존재로 여기는 것 • 나이와 여타 정체성들(종교, 신념, 장애, 성적 지향, 인종적 출신, 성별 등)이 교차하여 복합적인 차별에 이르는 것
집회와 결사의 자유	<ul style="list-style-type: none"> • 평화적인 집회의 자유를 제약하는 법
공적 사안에 대한 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 투표연령 혹은 성인 연령보다 높은 선출직 공무원 입후보 연령
건강	<ul style="list-style-type: none"> • 성과 재생산 건강에 관한 정보와 서비스에 대한 접근성의 부족 • 청년을 위한 적절한 정신건강 지원의 부족
주거	<ul style="list-style-type: none"> • [청년이 아닌] 성인에 비해 청년층의 높은 홈리스(homeless) 비율 • 집시(Roma) 공동체의 강제 퇴거
일/노동	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 단위의 최저임금보다 낮은 청년 대상의 최저임금 • 임금이 지급되지 않는 인턴 제도 • 지속적으로 높은 청년실업률
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 장애 여부에 따른 학교 분리 • 집시 청년과 같은 특정 집단에서 매우 높은 중퇴 비율 • 청년 이주민, 난민, 망명 신청자를 위한 교육 접근성의 부족

유럽청년포럼이 분명히 밝히고 있듯이, “기존 인권 프레임워크가 모든 사람에게 적용되는 것과 마찬가지로 청년에게도 그대로 적용된다.” 다만 권리 위반의 구체적인 양상이 청년이라는 단계에 고유하게 나타날 수 있는데, 나이와 결합된 복합적인 차별이 대표적이다. 청년 노동의 가치를 저평가하여 연령대에 따라 최저임금을 차등적으로 적용하는 경우가 있다. 교육과 노동의 경계에서 나타나는 무급 인턴도 청년에 고유한 문제다. 직접적인 차별 행위가 드러나지 않더라도, 주거, 고용, 교육 등의 영역에서 다른 연령대에 비하여 ‘청년으로 정의된 특정 연령대’의 통계 지표가 나쁘게 나타난다면 ‘살고 일하고 배우는 것’과 관련한 시민의 권리가 청년 단계에서 제대로 실현되지 않고 있다는 경험적 증거가 될 수 있다.

여기까지 청년의 인권에 주목하는 국제 담론의 사례를 종합하면 아래와 같은 논변을 도출할 수 있다.¹⁴⁾ 이는 곧 권리에 기초하여 청년 정책을 정당화하는 삼단논법이기도 하다. 국제 사회와 우리 정치 공동체가 맨 앞의 대전제인 인권 원칙에 합의하고 있다면, 실제 쟁점은 실제 현실이 어떠한가에 대한 소전제에서 형성될 것이다. 대전제와 소전제가 모두 진실을 담고 있다면, 그에 따라 논리적으로 도출되는 결론 역시 참이다. 그것은 우리에게 규범적 의미를 가지며, 또한 실천을 요구한다. 이 글의 나머지 부분에서는 이러한 표준 논변을 한국의 현실에 적용해본다.

- ① 모든 사람은 인간과 시민으로서 가지는 권리들을 평등하게 누릴 자격이 있다. (**대전제**: 기본 원리의 인식)
- ② 청년 단계에 있는 사람들은 현실의 복합적인 차별과 어려움 때문에 이러한 권리들을 제대로 보장받지 못하고 있다. (**소전제**: 경험적인 사실의 인식)

14) 이러한 논변은 박이대승(2017, p.261)이 청년 실업자의 권리 주장을 사회권에 기초한 논리 형식으로 제시한 것을 인권에 기초한 형태로 고치고 덧붙인 것이다.

- ③ i) 청년 단계에 있는 사람들의 권리를 실현하기 위한 특별한 노력이 필요하다.
- ii) 이러한 상태에 있는 시민은 평등한 권리의 실현을 위해 국가에 적절한 사회서비스를 요구할 권리가 있고, 국가는 그것을 제공할 의무가 있다. (규범적·실천적 결론)

III 청년고용촉진특별법과 청년기본법

이 절에서는 청년과 관련한 한국의 법제를 검토하고자 한다. 국제인권 규범과 헌법이 규정하는 기본적 권리들은 법률을 통해 구체적으로 형성된다. 청년을 대상으로 하는 법률은 ‘청년’을 정의함으로써 그것에 법적 지위를 부여하고, 법의 규정이 제도의 표준으로 작동한다. 앞으로 청년 정책의 법적 근거가 될 「청년기본법」이 2020. 8. 5일자로 시행되기 전까지 - 최초의 입법자들은 전혀 예상하지 못했을 - 그러한 역할을 맡아왔던 법률은 「청년고용촉진 특별법」(이하 ‘청년고용법’)이다. 현행 청년고용법은 「청년실업해소특별법」이라는 이름으로 2004. 3. 5일에 제정되었다.

청년고용법은 ‘청년’의 의미를 “**취업을 원하는 자**로서 대통령령이 정하는 연령에 해당하는 자”로 규정한다. 주로 특정 세대를 가리키는 범주로 쓰이는 ‘청년’이라는 단어는 곧바로 ‘그게 도대체 몇 세부터 몇 세까지를 말하는가’라는 해묵은 논란을 불러일으킨다. 그런데 실상 연령 범위는 부차적이고 보충적인 규정이다. 청년고용법의 청년 정의에서 더 핵심적인 요소는 **취업을 원함**이라는 속성이고, 연령은 법률보다 훨씬 제·개정하기가 쉬운 시행령을 통해 통계적·정책적 목표에 부합하게 정하면 되는 것이다. 앞에서 다룬 UN 인권이사회 보고서가 청년의 정의에 관하여 말하는 바도 마찬가지다. 그리고 법이 세대 범주의 연령을 규정하는 일은 합리성에 기초

하여 도출되는 것보다는, 합목적성에 기초하여 ‘임의적으로 결단’되는 것에 가깝다. 가령, 청년에 해당하는 연령대가 왜 하필 만 34세까지이며, 어쩌서 다른 나이가 아니라 만 35세에 도달하는 생일부터는 (법적으로) 청년이 아니게 되는지를 ‘그 자체로 정당한 이유를 밝혀’ 설명하는 것은 불가능하다. 누군가는 통계 자료를 근거로 제시하겠지만, 그렇다면 다시 그러한 통계 자료는 왜 하필 그러한 연령 구간으로 측정되고 표시되는지를 질문할 수 있다. 청년을 몇 세부터 몇 세까지로 정하더라도 이러한 임의적 결단의 성격은 사라지지 않으며, 이는 ‘아동’, ‘청소년’, ‘노인’과 같은 다른 세대 범주에서도 마찬가지다. 사실 바로 이러한 의제(fiction: 허구)야말로 법의 고유한 기능이다. 법은 어떠한 관념을 칼로 자르듯 규정함으로써 - 인간의 규범적 세계 속에서 - 허구적인 것을 실재하는 것으로 만들어내고, 그러한 개념을 법체계 내부의 요소로 만들어 여러 사회 제도에서 기능하게 한다. 우리가 입법자에게 요구하는 일도 그러한 것이다.

청년고용법에서 나타나는 ‘청년’은 무엇보다 ‘교육을 마치고 노동시장으로 진입하는 단계에 있는 사람’이다. 한 사람이 의존 상태에서 자율과 독립 상태로 이행하는 일이란, 사회적·경제적 수준에서 보면 바로 타인과 자유롭게 계약을 맺어 노동을 하게 되는 것이다. 노동은 한 사람의 필수적인 생존 수단인 동시에 사회적·경제적 지위를 구성하기 때문에, 우리는 ‘노동(혹은 일)에 대한 권리’를 인권의 하나로 인정하는 것이다. 그런데 동법의 이러한 규정은 청년 정책의 범위를 고용 정책, 노동시장 정책에 가둔다는 점에서 오랜 시간 비판의 대상이 되었다. 하지만 청년이라는 단계가 의존 상태에서 자율 상태로 이행하는 과정이라는 전제를 받아들이면, 생애 처음으로 노동하는 주체가 되는 일이 한 사람의 삶에서 결정적인 중요성을 가진다는 사실을 부정하기는 어렵다. 애초에 청년 고용의 촉진을 목적으로 하는 개별 법률에 입법 취지를 넘어서는 역할을 기대하기도 어렵다.

동법이 문제가 되는 더 중요한 포인트는 이 법률이 청년 단계에 관련된

일/노동에 대한 권리를 기본 원칙과 정당화 근거로 삼기보다는 국부 창출과 경제성장이라는 국익에 기초하고 있다는 점이다. 이 법에서 청년은 권리의 보유자가 아니라, '국부 창출의 원천'으로서 국가가 산업적으로 관리하는 인적 자원이자 생산가능인구일 뿐이다. 그렇기 때문에 이 법에 담긴 국익 중심의 인식을 공유하는 온갖 정책은 그것의 대상인 청년 단계의 시민들에게 '눈높이를 낮춰 일단 취업을 하면 시장에서 모든 게 해결될 것'이라며 이른바 '묻지 마 취업'을 하도록 등 떠미는 양태를 보이게 된 것이다.

한편 청년고용법 제5조에 따른 의무적인 청년고용할당제의 위헌 여부에 대한 헌법재판소 결정례는 청년 정책의 한 가지 수단으로서 '할당제'에 내재하는 헌법 규범과의 불화 가능성을 드러내기도 한다. 공공 기관이 34세 이하 미취업자를 정원의 일정 비율 이상 채용하도록 의무화한 청년고용법의 해당 조항이 35세 이상 미취업자들의 평등권과 직업선택의 자유를 침해한다는 헌법소원심판 청구에 대하여 2014년 헌법재판소는 기각 결정을 내렸다(헌법재판소 2013헌마553 결정). 그 조항이 헌법에 위배되지 않는다고 판단한 것이다. 자세히 살펴보면, 위헌 의견이 다수였지만(재판관 9인 중 5인) 심판정족수를 넘기지 못했다. 위헌 의견의 핵심은 청년 할당제가 합리적 이유 없이 단순히 생물학적 나이를 기준으로 특정 연령층에게 특혜를 부여하고 있다는 것이다. 또한 위헌 의견은 청년의 의미에 관하여 다음과 같이 말하면서, 단순히 연령 집단으로만 정의된 '청년'은 곧바로 적극적 평등실현 조치의 대상이 될 수 없다고 주장한다. 이는 청년의 권리를 실현하는 방안을 고민하면서 피할 수 없는 핵심 쟁점이다. 청년 단계와 결합될 수 있는 다른 속성들, 예를 들어 사회적·경제적 속성들보다 - 본질적으로 합리성을 결여할 수밖에 없는 - 연령 기준이 외마로 강조될수록 이런 문제는 더 커진다.

“15세 이상 34세 이하의 연령층은 독립된 개체로서 새롭게 인생을 시작하는 단계에 있는 사람들이라는 점에서 사회의 관심과 배려,

지원이 필요한 시기이기도 하다. 우리들 각자가 삶을 살아가는 과정에서 반드시 거쳐야 하는 인생의 한 단계이지, 역사적으로나 사회적으로 의도적으로 불평등한 취급을 받거나 차별을 받아온 고립되고 단절된 소수 집단이 아니다.(위헌 의견, 헌법재판소 2013헌마553 결정)”

다음으로 청년기본법은 2014년 서울시를 시작으로 전국 광역·기초자치단체로 확산된 「청년기본조례」 제정 움직임의 결과물로 만들어진 법률이다. 이 법의 시행일자에 문재인 대통령은 SNS 공식 계정을 통해 “1만 명 서명 운동을 비롯해 당사자인 청년들이 앞서서 노력하고, 지자체의 청년기본조례 등이 축적되어 맺은 결실”이라며 그러한 의미를 직접 언급하기도 했다.

청년기본법의 가장 주요한 내용상 특징은 “청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로” 하면서, 청년의 기본적 권리와 그에 상응하는 국가의 책무를 선언하고 있다는 점이다.

청년기본법 제5조(청년의 권리와 책임)

- ① 청년의 기본권은 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 존중되어야 한다.
- ② 청년은 자기 의사를 자유롭게 밝히고 스스로 결정할 권리를 가진다.
- ③ 청년은 인종·종교·성별·나이·학력·신체조건 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니한다.
- ④ 청년은 사회의 정당한 구성원으로서 국가·사회의 의사결정에 참여할 권리를 가진다.
- ⑤ 청년은 자신의 능력을 개발하고 건전한 가치관을 확립하며 가정·사회 및 국가의 구성원으로서의 책임을 다하도록 노력하여야 한다.

동법은 우리 법체계에서 상위법인 헌법과 구체적인 개별 법률 사이를 매개하는 **기본법**으로서 청년 정책이 권리 원칙에 단단히 뿌리내려 수립·실행될 수 있도록 이끄는 법규범으로 작동할 수 있다. 청년의 인권 실현이라는

목표 아래에서 [국제인권 규범·대한민국 헌법·청년기본법·관련 개별법들]의 체계를 구성해볼 수도 있을 텐데, 그것이 바로 청년 정책의 규범적 프레임워크가 될 것이다. 법의 제정은 출발점일 뿐이다. 청년 정책의 수립·시행 과정에서 이 법이 명시적으로 밝히고 있는 바를 얼마나 제대로 충족시키는지가 평가의 실질적인 기준이 되어야 한다. 그런 정책 과정 전반에 개입하는 청년들의 활동이 계속 이어져야 한다.

청년기본법의 한 가지 쟁점은 「청소년 기본법」과의 관계에서 드러난다. 단적인 문제는 ‘청년’과 ‘청소년’ 개념이 둘 다 서구 언어에서는 ‘youth’ 개념에 대응한다는 사실에 있다. 국제기구의 문서에 사용된 ‘youth’라는 단어를 어떤 번역어로 옮겨야 할까? 그리고 이는 번역 이상의 문제기도 하다. 만약 한국 사회의 법과 제도에서 ‘청소년’이라는 기존 용어가 ‘youth’의 의미를 충분히 다 포괄한다면, ‘youth’의 권리를 보장하기 위한 법과 정책은 이미 존재하던 청소년 관련 법률과 청소년 정책으로 충분할 것이다.

한국의 「청소년 기본법」은 “청소년”을 “9세 이상 24세 이하인 사람”으로 규정한다. 또 「청소년 보호법」은 “청소년”을 “만 19세 미만인 사람”으로 규정한다. 한편 「아동복지법」은 “아동”을 “18세 미만인 사람”으로 규정한다. 이렇게 한국의 법과 제도에서 ‘청소년’은 정작 ‘아동’과 정확히 구별되지 않는다. 청소년보호법이 보호하려는 대상인 ‘청소년’은 UN 아동권리협약이 보호하려는 대상인 ‘아동’(child)과 일치한다. 아동권리협약에 관한 수많은 국내 논의에서 ‘아동의 권리’와 ‘청소년의 권리’는 “아동·청소년의 권리”라는 형태로 결합되어 나타나기도 한다. 과감하게 표현하자면, 한국의 법과 제도에서 “청소년”은 ‘youth’가 아니라 ‘child’를 가리킨다.

이런 사실에 비추어 보면, 한국에서 ‘child’와 구별되는 ‘youth’의 권리를 규정하고 보장하기 위해서는 ‘청소년’ 관련 법률과는 다른 ‘청년’ 관련 법률이 필요한 상황이었다고 평가할 수 있다. 앞으로 우리 법체계 내에서 아동 관련 법률, 청소년 관련 법률, 청년 관련 법률이 적절한 관계 속에서 각

기 위치를 가질 수 있도록 정비하는 작업이 필요하진 않을까?

Ⅳ 권리 관점으로 바라본 한국의 청년 문제

같은 사안을 두고서도 어떤 관점으로 접근하느냐에 따라 문제를 해결하는 과정은 완전히 다른 양상으로 나타난다. 사회 문제에 시혜(charity) 기반으로 접근하면 지원의 대상은 '도움을 받을 만한 결핍을 가진 집단'이 되고, 정책의 실행 주체에게는 도덕적인 책임감이 부과될 뿐이다. 불쌍한 자들을 돕는 일은 전적으로 정부 기관과 단체의 의지에 의존하게 되고, 정책의 목표는 고통스러운 증상을 완화하는 것이 된다. 반면 권리 기반의 접근에 따르면, 정책 대상은 '권리의 보유자'로 나타난다. 국가의 개입을 요구하는 일은 권리의 정당한 행사이고, 정부에는 그에 상응하는 법적 의무가 부과된다. 이 과정에서 시민들의 권한이 강화되고, 정책 과정에 그들의 참여가 보장되고, 행위자 간의 권력관계는 변화하며, 정책의 목적은 권리를 실현하는 것이 된다(Gabel, 2016). 이렇게 권리 개념에는 '정당한 자기 몫'이라는 요소와 '강력한 도덕적 힘'이라는 요소가 결부되어 있다. 우리는 권리 언어를 통해 - 국가를 비롯한 - 타인에게 자기 몫을 주장하고, 그것이 권리로 인정·합의되는 순간 타인을 특정한 의무 아래에 두도록 한다(김도균, 2008).

사람들이 청년 단계에서 겪게 되는 여러 문제에 대해서도 권리의 관점으로 접근하기 시작하면 많은 것이 달라진다. 권리 관점에 따르면, 국가가 법률을 통해 청년의 고용을 촉진해야 하는 이유는 청년 실업이 경제성장을 저해하기 때문이 아니라, 누군가 노동시장에 진입하지 못하는 기간이 길어지면, 생애 전반으로 위험이 확대되고, 결국 그가 가진 권리가 평등하게 실현되지 못하기 때문이다. 적절한 정책을 통해 청년을 지원해야 하는 이유

또한 청년이 불쌍해서도 아니고, 청년이 좋은 투자 대상이어서도 아니다. 그것은 한 사람이 의존 상태에서 자율·독립 상태로 이행하는 삶의 필수적인 과정에서 인간과 시민의 보편적 권리가 중단 없이 보장되어야 하며, 동시에 '좋은 이행'이야말로 그러한 권리들을 평등하게 실현하는 데에 기본 조건이 되기 때문이다.

그렇다면 권리의 문제로 명확히 인식할 수 있는 한국의 청년 문제란 무엇일까? 다시 말해, 사람들이 청년 단계의 이행 과정에서 자신의 권리에 접근하는 데에 복합적인 차별과 어려움에 처하고 있는 영역에는 어떤 것들이 있는가? 그런데 우리는 이 질문에 답하기 위하여 우선 좀 더 넓은 시야에서 출발해야 한다. 국제 수준의 보편적 인권의 기준으로 비추어봤을 때, 삶의 어느 단계에 있느냐와 무관하게 한국 시민이라면 대다수가 제대로 행사하지 못하고 있는 권리 영역이 있는가? 그런 것이 있다면 어떤 영역이 그러한가? 이러한 질문에 먼저 답하고 나서야, 우리는 청년 단계의 특성에 더 밀접하게 결합된 권리 보장의 문제를 구체적으로 살펴볼 수 있을 것이다.

물론 한국 사회 전반의 인권 현실을 진단하는 일은 이 글의 과제를 벗어난다. 그래서 여기서는 국제적으로 인정되는 인권 목록 중에서 '결사의 자유'에 해당하는 노동자 단결권에 대해서만 - 하나의 예시로서 - 간단히 검토해보고자 한다. 시민의 다수가 노동자로 살아가고, 헌법이 노동자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 따로 명문으로 규정할 만큼 노동조합에 관한 권리가 기본적인 데 반하여, 한국에서 노동기본권의 보장이 계속 문제가 되어왔기 때문이다.

UN 전문기구인 국제노동기구(ILO)는 전 세계 노동자들의 권리를 보장하기 위해 수많은 협약을 채택하고 있는데, 그중에서도 8개의 협약을 '핵심 협약'으로 정하여 회원국들이 비준하도록 권고하고 있다. 그런데 한국은 ILO 핵심 협약 중에서 결사의 자유 분야에 속하는 '제87호 결사의 자유와 단결권의 보장 협약'과 '제98호 단결권과 단체교섭권 협약'을 아직 비준하

지 않고 있다. 155개 국가가 제87호 협약을 비준하고 있고, 166개 국가가 제98호 협약을 비준하고 있음을 감안하면, 현재 한국이 국제 노동 기준을 받아들이는 데에 뒤쳐져 있다고 평가할 수 있다.

최근에는 개선되고 있는 추세이지만, 한국의 노동조합 조직 비율은 12%에 미달한다. 정부의 처분에 의해 범외노조 상태에 있었던 전국교직원노동조합은 2020. 9. 3일자 대법원 전원합의체 판결을 통해서야 7년 만에 노동조합의 법적 지위를 회복할 수 있게 되었다. 그럼에도 공무원과 교원의 노동기본권은 - 정치적 기본권과 함께 - 여전히 크게 제약되고 있다. 한국에서 노동조합에 대한 권리는 모든 시민에게 충분히 보장되지 않고 있다.

자세한 통계를 인용하지 않더라도, 노동기본권이나 정치적 기본권뿐만 아니라 일/노동, 주거, 교육, 건강, 사회보장과 같은 삶의 기본적인 영역에서 차별을 당하거나 권리를 행사하는 데 어려움을 겪는 사람들이 많다. 우리는 일터에서의 괴롭힘과 폭력, 노동시장에서의 성차별, 최저 주거 기준에 미달하는 열악한 주거 환경, 교육과 건강에서의 불평등, 사회보장의 사각지대와 같은 사례를 쉽게 찾을 수 있다. 그리고 이런 문제는 세대를 가려서 일어나는 것이 아니라 모든 연령 집단과 삶의 단계에서 발생하지만, 개인의 정체성을 구성하는 여러 요소들이 교차하면서 복합적인 양상으로 나타난다. 한국의 '청년 문제'를 권리의 관점으로 바라보는 것은 '의존에서 자율로의 이행'이라는 청년 단계의 특성과 교차하는 방식으로 나타나는 권리 위반의 구체적인 사례들을 인식하는 일이다.

아래 [표 2]는 한국 사회에서 일/노동, 주거, 교육, 건강, 정치 참여, 사회보장의 각 분야에 관련된 권리들에 대해 청년들이 어떤 문제를 겪고 있는지를 정리한 것이다.

표 2. 권리 관점으로 접근한 한국의 주요 청년 문제(권리 위반의 사례)

권리 영역	권리 위반의 사례
일/노동	<ul style="list-style-type: none"> • 교육과 노동의 경계에서 발생하는 노동권 침해(현장실습, 수습, 인턴) • 청년층에서 더 많이 나타나는 새로운 형태의 취약한 고용(플랫폼 노동, 프리랜서)
주거	<ul style="list-style-type: none"> • 청년층에서 더 많이 나타나는 최저주거기준 미달 주택 거주(반지하, 고시원, 옥탑방)
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 청년층이 접근할 수 있는 제대로 된 직업훈련 서비스의 부족
건강	<ul style="list-style-type: none"> • 청년을 위한 적절한 정신건강 지원의 부족
정치 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 선거권/피선거권 연령 제한 • 정당 가입 연령 제한
사회보장	<ul style="list-style-type: none"> • 원가족과 주거를 달리하는 30세 미만 미혼인 자에 대한 독립적인 주거급여 수급권 배제 • 30세 미만인 자에 대한 고용보험 실업급여 지급기간 차등 (2019. 10월 폐지)

(1) 일/노동 영역

청년은 정규 교육을 마치고 노동시장에 최초로 진입하는 단계인데, 그 사이를 이어주는 제도적 교량이 튼튼하지 않은 경우에는 여러 가지 위험에 처하기 쉽다. 노동시장이 양극화되어 있는 조건에서, 노동시장에 진입하려는 이들은 한정된 양질의 일자리를 건 경쟁에 참여하기 위해 큰 비용을 들일 수밖에 없다. 처음으로 취업하는 일자리의 수준이 그 이후의 많은 것을 결정하는 데다가 입구마저 좁기 때문에, 일종의 병목현상이 일어나고 청년들의 구직 기간은 길어진다. 부모에게 사적 이전을 받을 수 있는 사람들은 버틸 수 있지만, 비용을 감당할 수 없는 이들은 경쟁에서 탈락하거나, 애초에 경쟁에 참여할 생각조차 하지 못한다. 청년들은 '기업은 경력직을 선호하지만, 경력과 숙련을 쌓기 위해서는 일단 취업을 해야 하는' 모순적인 상황에 놓이는데, 고용주들은 이들의 절박한 사정을 악용하여 교육이라는 명목의 싼값 노동을 사실상 강제한다. 이것이 이른바 '열정페이'라고 일컬어

진 문제의 본질이다. 청년은 교육과 노동의 경계에서 착취적 관행에 노출된다. 하지만 나이도 어리고 경력도 짧고 숙련되지 않았다는 이유에서, 그리고 다른 요인과 결합된 복합적인 차별로 인해 문제에 대처할 권한과 역량은 가지지 못한다. 패션디자인업계의 수습 노동자, 미용실 스텝, 패션 스타일리스트 어시스턴트부터 무급 인턴, 산학협력 현장실습생까지 이런 일은 지금도 반복되고 있다.

청년이 노동시장에 처음으로 진입하는 단계에 있는 사람이라면, 이들 이야말로 노동시장의 변화를 즉각적으로 경험하는 집단이다. 4차 산업혁명이라는 허울 속에서 이른바 ‘플랫폼 노동’이 확대되면서 새로운 노동 형태가 나타나고 있다. “○○커넥터”, “○○라이더”를 모집하는 광고 이미지 속에서 재현되는 것처럼, 청년은 ‘혁신적인’ 플랫폼 노동의 주체로 호출되고 있다. 그러나 시간을 내 마음대로 조정하여 일할 수 있다는 것은 뒤집어 보면 그만큼 노동이 불안정함을 의미하고, 개인 사업자 지위로 ‘사장님’ 소리를 들을 수 있다는 것은 바로 그렇기 때문에 노동자로서의 권리를 전혀 보장받지 못함을 의미한다. 알고리즘에 기반을 둔 관리·통제·평가 메커니즘에 의해 배달 노동자들은 심지어 가장 기본적인 권리의 대상인 생명과 안전까지 위협받고 있다. 그런데도 고용주는 사용자로서 노동법이 부과하는 책임과 의무를 회피하고, 이 모든 일은 ‘혁신’으로 포장된다(Prassl, 2018/2020). 권리의 관점에서 바라보면, 플랫폼 노동이나 프리랜스 노동이 가진 문제를 포착할 수 있다.

(2) 주거 영역

주거 문제와 관련하여 청년은 (많은 경우에 부모로부터 독립하는 식으로) 처음으로 독립하여 거주하게 되는 단계로 규정할 수 있다. 무주택자는 민간 임대 시장에서 임대차계약을 맺거나 공공 임대 정책을 통해 주택을 빌려 살아야 한다. 그마저도 공공 임대 주택의 비중이 크지 않기 때문에 민

간 임대 주택의 세입자가 되는 경우가 대다수다. 이런 조건에서 교육과 일 자리를 위해 서울 등지로 유입되는 많은 청년들은 주거를 해결하려면 큰 비용을 지불해야 하고, 그만한 비용을 감당하지 못하면 반지하, 고시원, 옥탑방과 같이 최저 주거 기준에 미달하는 주택으로 내몰린다. 유럽청년포럼의 사례에서 주거 분야에 관해서는 '홈리스(homeless) 비율'이 권리 위반의 지표가 되었는데, 홈리스 개념은 문자 그대로 집이 없이 거리에서 살아가는 경우만을 의미하는 데 그치지 않고, 최저 기준(minimum standard) 이하의 주택에서 살아가는 경우까지 포괄한다. 그렇다면 반지하, 고시원, 옥탑방에 살아가는 이들도 홈리스 상태에 해당한다. 청년 단계의 특성과 관련하여 청년층에서 홈리스(최저 주거 기준 미달 주택 거주 포함) 비율이 높게 나타나거나 다른 세대와 구별되는 양상으로 나타난다면, 이를 주거 영역에서 청년의 권리 위반이라는 형식으로 인식할 수 있을 것이다.

(3) 교육 영역

교육 영역에서는 공공 고용 서비스의 한 부분이기도 한 직업훈련(혹은 직업능력 개발)에 관한 문제를 검토할 수 있다. 정규 교육과 노동시장 진입 사이의 틈새를 채울 수 있는 가장 중요한 사회 서비스가 바로 직업훈련이다. 청년 단계에 있는 사람이 양질의 직업훈련을 통해 진로를 탐색하고, 취업 계획을 세우고, 업종·직무에 필요한 능력과 기술을 키울 수 있어야 한다. 모든 사람이 이런 서비스를 시장에서 상품으로 구입하는 방식만이 아니라, 탈상품화된 방식으로도 충분히 향유할 수 있어야 한다. 그런데 한국 사회의 공공 직업훈련 제도는 주로 민간 위탁 형식으로 이루어지는데, 훈련 기관들이 실적 압박 속에 참여자를 취업시키기 급급하다거나 제대로 된 교육·훈련을 제공하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 청년 단계에 적절한 직업훈련 서비스에 접근할 수 있느냐 또한 이렇게 권리의 관점으로 바라볼 수 있다.

(4) 건강·정치 참여·사회보장 영역

어떤 이는 청년을 위로한다며 “아프니까 청년이다”라고 말하지만, 정작 청년들은 그게 아니라 “아프면 아프다고 소리 질러라”라고 답한다. 청년 단계의 건강 문제는 주로 정신 건강 혹은 마음 건강(mental health)의 차원에서 다뤄진다. 마음을 건강하게 유지하는 것은 누구에게나 쉽지 않은 일이지만, 이행의 불안정성과 정상성의 이중 압박 속에 청년 단계에 특유한 정신 건강의 문제가 있다고 추정할 수 있다. 이런 상황에 대응하기 위해 청년 정책의 테두리 안에서 청년 대상의 정신 건강 지원 사업이 시행되고 있다. ‘서울시 청년활동지원사업’이 제공하는 마음 건강 지원 프로그램이 대표적인 사례이고, 다양한 지방자치단체에 유사한 정책이 있다. 이런 서비스가 사라지거나, 더 나아가 충분히 확대되지 않으면, 청년이 건강에 대해 가지는 권리를 행사하는 데 어려움을 겪게 될 것이다.

한편 정치 참여 영역에서는 선거권·피선거권 연령과 정당 가입 연령의 제한 문제가 가장 기본적인 사안이다. 선거권과 정당 가입 연령 문제는 정확히 표현하자면 ‘청소년 참정권 혹은 정치적 기본권’에 관한 것이고, 국회의원·지방의회의원·지방자치단체장의 피선거권 연령을 25세 이상으로 정한 공직선거법의 문제가 연령상으로는 청년의 권리에 직접 연관된다. 후자는 헌법이 보장하는 권리인 공무담임권을 연령에 따라 부당하게 차별하고 있어 헌법에 어긋난다고 해석할 수도 있다. 공적인 사안에 참여할 권리는 공직 선거에 관한 사안뿐만 아니라, 정부 기관의 각종 위원회와 같은 수많은 심의·결정 기구에 청년이 참여하는 데에 제약과 어려움이 있는지 등의 사안까지 포함한다.

마지막으로 사회보장 영역에서는 연령에 따른 직접적인 차별 사례가 존재한다. 한국의 고용보험 제도는 2019년 10월 이전까지 30세 미만인 자에 대해서는 실업급여의 지급 기간을 차등 적용했다. 고용보험에 동일하게 1년 이상 가입한 경우에, 해당 연령층은 30세 이상 50세 미만인 자에 비해

실업급여를 30일씩 더 짧게 지급받아왔다. 2019. 10. 1일자로 제도가 변경되면서 관련 규정이 삭제되었지만, 30세 미만인 사람들에게는 고용보험의 보장성을 더 낮춰 노동시장 진입을 촉진한다는 발상에는 권리 위반의 소지가 있다. 국민기초생활보장제도의 주거급여에도 유사한 문제가 있다. 원가족과 주거를 달리하여도 30세 미만의 미혼인 자에게는 독립적인 주거급여 수급권을 인정하지 않는 것인데, 이에 대해서는 5절에서 청년 운동 사례와 함께 더 자세히 살펴볼 것이다.

이렇게 각 영역에서 다양하게 나타나는 권리 위반의 사례는 하나하나 청년 운동의 이슈이자 정책을 통해 개입해야 할 사안이다. 여기서 미처 파악하지 못한 권리 위반의 사례들을 끊임없이 찾아내는 일이 우리에게 주어진 기본 과제기도 하다.

한 가지 주목할 점은 2020년 현재 코로나19가 낳은 위기가 이행 과정에 있는 청년들에게 더 치명적인 상처를 남기고 있다는 사실이다. 2020년 8월 국제노동기구(ILO)는 코로나19의 대유행으로 인해 일자리를 잃거나 학교 수업을 제대로 듣지 못한 청년들이 평생에 걸친 ‘흉터 효과’(scarring effects)를 겪을 위험에 처해있다고 우려하며, 코로나19 대유행이 청년들에게 “체계적이고, 깊고, 다른 집단에 비해 더 강한 영향을 끼치고 있다”라고 밝혔다(International Labour Organization[ILO], 2020). 통계청의 2020년 8월 고용 동향에 따르면, 비경제활동인구 중 ‘쉬었음’ 인구는 전년 같은 달과 비교했을 때 20대 연령에서 가장 큰 비율로 늘어났다(24.8% 증가). 위기의 나쁜 효과는 평등하지 않다. 이는 청년과 관련된 권리의 심각한 침해로 이어질 수 있고, 그럴수록 정부의 긴급한 노력이 요구된다.

다른 한편으로 상기해야 할 것은 권리에 근거한 주장이라 해서 곧바로 정당성을 얻는 것은 아니라는 점이다. 자신의 주장을 뒷받침하는 데 흔히 사용되는 권리 언어는 개인의 이익에 불과한 요구를 권리의 이름으로 포장하여 주장하려는 경향을 낳기도 한다(조효제, 2007). 우리는 2020년 인천

국제공항공사의 보안요원의 정규직 전환 과정에서 발생한 논란 속에서도 그런 모습을 발견할 수 있다. 공공 부문 취업을 원하는 사람들 중 일부는 정규직 전환 정책에 의해 신규 일자리가 감소하여 자신들이 피해를 입게 되었으며, 자격이 없는 자들이 특혜를 입음으로써 ‘평등권’이 침해되었다고 주장하기도 한다. 이러한 ‘권리 주장’의 사례는 수없이 많다. 하지만 그러한 주장이 인권 규범이나 헌법과 법률에 따른 권리에 의거하여 정당화되는지는 따로 입증되어야 한다. 권리 개념을 통해 청년 문제를 인식할 때에는 이러한 난점까지도 염두에 두어야 한다.

V 청년 운동에 담겨있는 권리의 언어

한국의 2010년대는 이른바 ‘당사자주의’에 입각한 새로운 청년 운동이 태어나 성장해온 시기다. 기성 노동운동이나 사회운동과 구별되는 청년들의 결사체는 노동·일자리 문제의 해결을 목표로 하는 단체, 주거 문제에 초점을 맞추는 단체, 부채·금융 문제를 전문적으로 다루는 단체, 정책 과정 참여에 집중하는 단체 등의 다양한 모습으로 나타났다. 이들은 각자 영역에서 잘못된 현실을 고발하는 한편, 문제를 바로잡기 위한 조치와 정책을 촉구하고, 제도의 개선을 요구하는 활동을 펼쳐왔다.

청년 운동의 주체들은 ‘권리’라는 말을 적극적으로 사용하며 자신의 운동을 표현해왔다. 2010년 창립된 한국 최초의 세대 노동조합인 ‘청년유니온’은 최저임금과 같은 노동법상 권리를 중심으로 “취업 고통 시달리는 청년의 권리 찾을 겁니다”라고 밝혔다(염규현, 2010). 청년유니온 활동에 참여한 황희남(2011)은 “(보이지 않는) ‘유령’이라고 불리는 한국 사회 청년들은 스스로 권리를 쟁탈하기 위해 청년유니온에 하나들 모여든 것”이고, “아

프니까 청춘이 아니라, 아프다고 소리 질러야 청춘이다”라고 말했다. 한국 비정규노동센터 활동가 이호준(2016)은 서울시 아르바이트 청년 권리지킴이 활동 경험을 두고 “청년, 우리 친구들이 스스로 목소리를 내고 권리를 쟁취하려고 노력한다면 아르바이트 청년 권리지킴이는 그 변화의 촉매가 되리라 믿는다”라고 밝혔다. 청년 주거 문제 해결을 위해 활동하는 ‘민달팽이유니온’은 “청년들이 어려움을 호소하는 것은 시민으로 누려야 할 권리가 부족함을 뜻하고 청년 스스로 그것을 요구하고 선도해 나가는 역할을 해야 한다”라고 생각한다(조지연, 2015).

권리 개념을 청년 정책에 대한 요구의 근거로 제시하는 논의도 있었다. 정준영(2016)은 청년 정책의 패러다임이 “투입 대비 산출의 효율성을 추구하는 ‘투자’의 원리가 아니라 시민으로서 청년이 가지는 기본적인 권리를 국가가 책임지는 ‘보장’의 원리로 나아가야 한다”라고 주장했고, 박이대승(2015)은 “청년이라는 기호를 이용해 국가와 사회에 요구해온 것들을 ‘권리 주장’이라는 형식으로 다시 제기하자”라고 제안하기도 했다.

이 절의 남은 부분에서는 청년·청소년 자신의 운동에서 나타나는 권리 주장의 대표적인 사례로 ‘민달팽이유니온’과 ‘촛불청소년인권법제정연대’를 좀 더 자세히 살펴보고자 한다. 민달팽이유니온은 앞에서 사회보장 영역의 권리 위반 사례로 소개한 주거급여 문제에 직접 대응했는데, 20대라는 연령대를 향한 사회의 인식이 반영되어 있는 제도적 차별의 양상을 잘 드러내고 있다. 촛불청소년인권법제정연대의 경우는 이해관계가 강하게 충돌하는 영역에서 제도의 실제 변화까지 만들어낸 사례로 - 세대 범주 측면에서 인접해 있으며 권리 언어를 공유하는 - 청년 운동에도 시사하는 바가 크다고 본다. (이러한 운동 사례가 ‘청년 운동’의 범주 안에서 해석되어야 한다고 주장하려는 의도는 전혀 없다.)

1. 민달팽이유니온: 30세 미만 차별하는 주거급여 제도 고발

「국민기초생활 보장법」에 따른 국민기초생활보장제도 주거급여의 경우에 원가족(family of origin)과 주거를 달리하여도 30세 미만이고 미혼인 사람은 부모의 부양을 받는 상태라 판단함으로써 독립적인 급여 수급권을 인정하지 않고 있다. 청년 주거권 보장을 위해 활동하는 민달팽이유니온은 그것이 “연령에 따른 차별이자 보편적 시민권에 대한 침해”라고 비판하며 제도 개선을 위한 활동을 벌여왔다(김경서, 2020). 민달팽이유니온은 ‘30세’라는 연령 기준에는 합당한 근거가 없으며 20대는 부모의 지원을 받을 것이라는 고정관념에 기인하고 있다고 지적한다. 이는 연령만의 문제가 아닌데, 왜냐하면 30세 미만이어도 결혼을 하면 주거급여를 받을 수 있기 때문이다. 민달팽이유니온은 이에 대해 “혼인제도로 제한되는 정상가족 중심의 복지혜택”이라고 지적한다. 다른 조건이 모두 동일한 상태에서 결혼 여부로 주거급여에 대한 권리가 달라지기 때문이다.

현행 제도가 부당한 차별을 행하고 있다는 민달팽이유니온의 정당한 주장은 ‘30세 미만인 사람과 결혼하지 않은 사람도 주거급여라는 사회보장에 대한 평등한 권리를 가진다’라는 근거에 의해 뒷받침된다. 정부는 2021년부터 20대 미혼인 청년들에게도 주거급여를 지급하는 방향으로 제도 개선을 추진하고 있다.

2. 촛불청소년인권법제정연대: 만 18세 선거권 쟁취 운동

2017년 9월에 결성된 ‘촛불청소년인권법제정연대’는 “청소년을 시민으로!”라는 슬로건 아래에서 청소년 참정권 보장 활동을 펼쳐왔다. 그리고 2019년 12월 공직선거법 개정안이 통과되면서 2020년 4월 국회의원 선거에서 만 18세인 사람들도 투표할 수 있게 되었다. 청소년 참정권 운동은 2002년까지 거슬러 올라가는데, 2005년에 선거연령이 20세에서 19세로

내려간 이래로 15년 만에 다시 한번 큰 변화를 이끌어낸 것이다.

촛불청소년인권법제정연대는 청소년 참정권 요구를 두고, 19세 미만의 청소년들에 대한 참정권 제한을 개혁하여 “청소년도 시민으로서의 권리를 보장받도록 하자는 것”이라고 설명한다. 또한 청소년 참정권의 실현을 통해 “청소년들이 나서서 정책을 더 낮게 바꾸고 자신들의 권리를 주장할 중요한 수단이 생길 것”이라고 밝히고 있다(촛불청소년인권법제정연대, 2019). 그들은 선거권을 넘어서 피선거권, 정치와 선거에 대해 말할 권리, 선거운동과 정당 활동의 자유를 보장해야 한다고 주장한다. 촛불청소년인권법제정연대의 활동은 권리의 보유자가 직접 자신의 권리를 주장할 때 그것이 어떠한 규범적·실천적 힘을 가지는지를 잘 보여준다.

VI 실천적 함의와 변화의 가능성

지금까지 청년의 삶에 인권의 시선으로 다가가기 위해, 우선 청년의 인권에 주목하는 국제 담론을 분석함으로써 논의의 기준이 될 수 있는 표준 논변을 도출하였다. 그리고 그것을 한국의 현실에 직접 적용하여 상황을 진단해보고, 청년 자신의 권리 주장 사례를 검토하였다. 이제 우리에게 남은 질문은 권리에서 출발하는 접근이 어떤 실천적 함의를 가지는지, 그리고 변화를 가능하게 만들기 위한 우리의 과제는 무엇인지에 관한 것이다.

미국의 법철학자 누스바움(Nussbaum)은 권리라는 요소가 정책 과정의 여러 행위자들을 공통의 목표에 묶어주는 역할을 한다고 말한다(조효제, 2007). 이는 청년 문제, 청년 정책에서도 권리에 기반을 둔 접근이 필요한 이유를 잘 설명해준다.

“어떤 이슈 영역의 정책과정에 권리의 언어가 들어가면, 생각이

전혀 다른 세력이 모여 있더라도 합부로 판을 깨지 못하는 효과가 발생한다. 그 이슈가 일단 권리라는 '합의의 영토'로 인정되면 어떻게든 일을 성사시키기 위해 구체적인 방안을 찾을 수밖에 없게 되기 때문이다.”(조효제, 2007, 129-130)

청년 문제에 대해서도 인간의 보편적 권리에 기초한 '합의의 영토'가 형성되면, 세부적인 사항에서는 의견이 일치하지 않는 사람들도 함께 문제를 해결할 수 있는 장을 만들 수 있을 것이다.

조효제(2007)는 이렇게 공공 정책 영역에서 권리 기반 접근의 중요성을 강조한 누스바움과 슬림(Slim)의 논의를 종합하며, 그것이 “정책 대상자들을 단순히 정책의 수동적인 수혜자가 아니라 선택권과 자율성을 행사할 수 있는 주체로 부각할 수” 있다고 말한다. 이렇게 인권의 진정한 가치는 권리의 주체에게 권한(힘)을 부여하는(empower) 데에 있다. 우리 사회가 UN 청년전략이 선언하듯이 “청년과 함께, 그리고 청년을 위해” 평화와 안전, 인권, 지속 가능한 발전을 추구하고자 한다면, 청년의 역량과 권한을 강화하기 위해 노력해야 한다. 한편 청년 문제에 대한 시혜 관점의 접근과 투자 관점의 접근과 비교해보면, 권리에 기반을 둔 접근의 가치가 더 뚜렷하게 드러난다. 시혜 관점의 접근은 청년을 ‘불쌍한 존재’에 가둔다. 청년은 지원을 호소하기 위해 자신의 고통을 증명해야 한다. 이에 따라 청년과 노인 중에 누가 더 어려운 상태에 있는지를 묻는 잘못된 ‘경쟁’ 구도가 형성되기도 한다. 투자 관점의 접근은 청년을 ‘사회 혁신의 동력’과 같은 정반대의 이미지에 가둔다. 청년은 투자를 얻어내기 위해 자신의 경제적 가치(예를 들어 생산성)를 증명해야 한다. 청년은 사회 전체에 유익한 결과를 가져와야 한다. 그렇다면 엄정히 계산해봤을 때 청년이 가진 투자 가치가 기대만큼 크지 않다면, 청년에 대한 지원은 철회되어야 한단 말인가? 권리 기반의 접근은 우리가 이러한 양자 사이의 함정에서 벗어날 수 있도록 한다. 청년은 불

쌍하지도 위대하지도 않다. 나는 이를 “청년”이라는 기호에 대한 ‘탈신비화’ 전략이라고 부르고자 한다. 청년 단계에 있는 사람들도 그저 시민으로서 보편적 권리를 가질 뿐이고, 청년에 관련한 모든 사회적 조치는 바로 그러한 출발점으로부터 정당화할 수 있다.

마지막으로 강조하고 싶은 바는 다음과 같다. 우리가 청년의 권리를 말하는 일은 ‘이 사회의 한 부분을 구성하는 청년 집단의 이익을 증진하기 위한 것’ 따위가 아니다. 그것은 청년 자신을 넘어 모든 사람의 권리를 평등하게 실현하기 위한 것이다. 결국 청년은 ‘시민’의 다른 이름일 뿐이다. 청년의 권리란 결코 청년만을 위한 특별한 권리가 아니고, 인간과 시민의 보편적 권리에서 도출된다(박이대승, 2015). 바로 이것이 먼 길을 돌아 도착한 이 글의 결론이다. 위협에 처한 청년의 모습은 유사한 어려움을 겪는 다른 사회 구성원들의 현실을 함께 보여준다. 따라서 청년의 권리를 주장하고 그에 따라 변화를 요구하는 활동은 자신의 권리를 침해당하고 차별을 경험하고 있는 모든 사람들의 권리를 위한 싸움이어야 한다. “청년과 함께, 그리고 청년을 위해”라는 표어를 마주한 청년이 공동체를 향해 내놓을 화답은 “당신과 함께, 그리고 당신을 위해”가 되어야 한다.

vii 참고문헌

- 국제연합. (2019). 청소년2030: UN 청소년전략 한국어판 (이지향, 역). 서울: 유네스코 한국위원회-한국청소년활동진흥원. (2018)
- 김경서 (2020). 부양의무자기준 폐지에도 여전한 주거급여의 사각지대-정형화된 빈곤을 넘어서. 월간 복지동향(참여연대 사회복지위원회), 0(255), 21-25.
- 김도균 (2008). 권리의 문법: 도덕적 권리·인권·법적 권리. 서울: 박영사.
- 박이대승 (2017). ‘개념’ 없는 사회를 위한 강의: 변화를 향한 소수자의 정치전략. 서울: 오월의봄.

- 박이대승(연구 책임), 박설아(연구진), 이다솔(연구진), 정다혜(연구진). (2015). '청년 담론' 분석에 기초한 청년 활동 전망 연구. 서울: 서울시 청년허브.
- 염규현 (2010). [청년유니온 김영경 대표] 취업 고통 시달리는 청년의 권리 찾을 겁니다. 민족21(민족21), 0(108), 80-81.
- 이호준 (2016). 지켜줄게! 알바 권리 - 서울시 아르바이트 청년 권리지킴이. 월간 비정규노동(한국비정규노동센터), 0(120), 94-97.
- 정준영 (2016). 이행하는 청년을 위한 삶의 안전망. 월간 복지동향(참여연대사회복지위원회), 0(207), 15-21.
- 조지연·양성운 (2015). 집이 집이 되지 않는 사회 만들어요. 우리교육(우리교육), 가을호, 86-97.
- 조효제 (2007). 인권의 문법. 서울: 후마니타스.
- 촛불청소년인권법제정연대. Retrieved from youthact.kr
- 통계청. 2020년 8월 고용동향.
- 헌법재판소. 청년고용촉진특별법 제5조 제1항 등 위헌확인. 2013헌마553 결정. 2014. 8. 28.
- 황희남 (2011). 청년들의 노동권과 사회권 보장을 위해. 월간 복지동향 (참여연대사회복지위원회), 0(158), 69-72.
- Bellamy, R. (2008). *Citizenship: a very short introduction*, New York, NY: Oxford University Press.
- EU Youth Strategy*. Retrieved from ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en
- Gabel, S. G. (2016). *A rights-based approach to social policy analysis* (1st ed.). Switzerland: Springer International Publishing.
- International Labour Organization[ILO]. (2020). Global report, *youth & COVID-19: impacts on jobs, education, rights and mental well-being*. Location: The Author.
- Prassl, J. A. (2020). 플랫폼 노동은 상품이 아니다: 플랫폼 노동은 혁신인가, 뒷인가? (이영주, 역). 서울: 숨쉬는책공방. (2018)
- Official Journal of the European Union. (2018). Resolution of the council of the European Union and the representatives of the governments of the member states meeting within the council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union youth

strategy 2019-2027. *Official Journal of the European Union, C456*, 1-22.

The European Youth Forum[EYF]. (2012). *Strategic priorities 2013-2019*. Location: The Author.

The European Youth Forum[EYF]. (2017). *Promoting Youth Rights*. Retrieved from tools.youthforum.org/youth-rights-info-tool/human-rights-and-young-people

The European Youth Forum[EYF]. (2019). *Strategic plan 2020-2023*. Location: The Author.

UN High Commissioner for Human rights. (2018). *Youth and human rights: report of the United Nations high commissioner for human rights (A/HRC/39/33)*. United Nations.

United Nations[UN]. (2018). *Youth 2030: the United Nations youth strategy*. Location: The Author.

YOUTH2030

청년과 지역

진 형 익

경남청년정책위원회 공동위원장

청년과 지역

진 형 익

경남청년정책위원회 공동위원

I UN Youth 2030 전략

UN은 청년을 세상을 변화시킬 수 있는 혁신의 동력으로서, 파트너로서 인식하며 다양한 부문에서 참여의 기회를 확대하고 역량을 강화시켜 주기 위해 노력해왔다. 이들은 1965년 ‘청소년의 평화 이념 및 국민 간 상호 존중과 이해 증진에 관한 선언’, 1985년 ‘세계 청소년의 해 지정’, 1995년 ‘세계 청소년 행동 계획’, 1998년 ‘청소년 실천 계획’, 2015년 ‘지속 가능 발전 목표’등 지속적으로 청년을 우리 사회의 주체로 함께할 수 있게 하는 의제를 구축해왔다. 그리고 2018년 계속해서 변화하는 세상, 노동시장 및 기후 변화 등의 부정적인 문제에 직면해 있거나 가난, 폭력, 교육 및 일자리 격차를 겪을 미래 청년 세대의 조금 더 안녕한 2030년을 만들기 위해 ‘UN Youth 2030 전략(UN Secretary-General’s Youth 2030 Strategy)’을 발표했다.

UN Youth 2030 전략은 5대 우선 과제로 구성되어 있다. 첫 번째 과제는 청년의 목소리 확대, 즉 청년의 참여 증진이다. 이를 위해 청년 및 청소년 단체와 파트너십을 강화하고, 지속 가능 발전 목표와 관련된 세계·국가·지역에서 청년의 의미 있는 참여를 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 두 번째 과제는 양질의 교육과 보건에 대한 접근 확대이다. 청년들의 지속 가능

한 생활 방식과 지속 가능 발전을 촉진하기 위한 양질의 교육을 개발하고, 공식·비공식적 교육을 지원해야 한다. 또한 건강에 영향을 미치는 사회적 결정 요인을 분석하고 청년들이 청년 친화적 정신보건 서비스의 기회를 보장받을 수 있게 해야 한다. 세 번째 과제는 양질의 일자리를 통한 경제적 권한 강화이다. 공공과 민간의 투자를 유도해 양질의 일자리 및 창업 생태계 조성에 노력해야 하며, 더 많은 청년들에게 고용의 기회가 만들어질 수 있도록 지원해야 한다. 특히 아르바이트를 하고 있는 청년들의 절반이 불안정한 고용과 열악한 노동조건 속에서 일하고 있기 때문에 이들을 위한 지원과 교육 시스템 구축도 설명하고 있다. 네 번째 과제는 인권 보호 및 증진이다. 청년들의 인권이 침해되는 것을 예방하기 위해 적극적인 활동을 진행하고 시민 사회와 정치 및 정당 사회에서 청년 참여권이 증진되기 위한 노력도 해야 한다. 이를 위해 인권 교육 및 훈련, 인권 조례 제정 등의 활동도 함께 추진해야 한다. 마지막 과제는 평화 및 탄력성 구축이다. 청년을 평화의 촉매제로 바라보며, 능동적인 문제 해결의 위치에 갈 수 있는 기회와 정보를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

이처럼 UN Youth 2030 전략은 청년을 우리 사회에 존재하고 있는 다양한 문제를 직접 해결하는 파트너이자 주인공으로 이해하고 있다는 점에서 큰 의미를 가지고 있다. 이러한 인식은 최근에 한국 사회에서도 나타나기 시작했다. 청년을 시혜의 대상이 아닌 참여의 주역으로, 청년 문제를 해결하기 위해 청년들에게 권한을, 능동적인 문제 해결의 당사자 파트너로 청년을 바라보기 시작했다. 그리고 이러한 인식 변화에는 청년들의 자발적인 참여가 있었다. 다음 절에서 실제로 지역 청년들의 목소리 확대와 참여가 우리 사회를 어떻게 변화시켰는지 사례를 통해 살펴보고자 한다.

II 청년의 목소리, 참여를 통한 사회 변화

1. 다양한 청년의 목소리와 청년 기본 조례

대한민국에서 청년에 대한 문제가 사회적인 이슈로 나타나게 된 계기는 바로 IMF 외환위기 이후다. IMF 외환위기는 다양한 사업체들의 부도, 파산, 폐업을 불러일으켰고, 대량의 실업 사태를 맞이하게 하였다. 이로 인해 다양한 계층에서 일자리와 고용의 문제가 제기되었고, 특히 청년들의 실업, 일자리 문제도 역시 사회적 문제로 확산되었다.

정부의 적극적인 고용 정책과 일자리 대책에도 불구하고 지속적으로 청년 실업 문제가 심화되자, 2003년 청년실업해소특별법을 제정하게 된다. 청년실업해소특별법에 따라 다양한 청년 일자리 정책이 만들어졌지만, 청년 실업 문제는 쉽게 해소되지 않았다. 2008년 정부는 실업의 관점으로 청년 문제를 해결하려고 했던 이전과는 달리 고용의 관점으로 청년 문제 해결 방안의 프레임을 변화시켰다. 따라서 청년실업해소특별법을 청년고용촉진특별법으로 개정하였고, 진로 직업 체험과 인턴십을 확장·확대하고 기업에 특화된 학과를 대학에 개설함으로써 고용 중심으로 청년 문제를 해결하기 위한 정책을 만들어갔다. 이와 같은 정부의 청년정책에도 불구하고, 청년들은 정책을 체감하지 못했으며 청년의 삶도 나아지지 못했다. 그렇다면 정부가 청년 실업과 고용 그리고 일자리 정책으로 청년 문제를 해결하려고 하는 동안 실제 청년들은 청년 문제에 대해 어떤 문제의식을 가지고 스스로 목소리를 내고 있었을까? 청년들은 청년들이 겪고 있는 문제를 일자리만의 문제로만 바라보지 않았다. 교육, 주거, 노동, 건강 등 다양한 부문에서 발생하고 있는 문제 또한 청년들의 문제라고 스스로 목소리 내기 시작했다.

청년들은 대학교 등록금에 대해서 목소리 내기 시작했다. 청년들이 스스

로 목소리를 내기 전 대학 등록금 문제는 단순히 교육의 제도적 차원의 문제였지만 스스로 목소리를 내기 시작하자 대중적 이슈로 부각되었다. 전국 대학생 교육대책위원회, YMCA 전국연맹, 21세기 한국대학생연합 등에서 연대와 참여를 통해 등록금에 대한 문제 제기를 하였고, 이는 17대 대통령 선거와 18대 국회의원 선거에서 '반값 등록금' 공약과 논쟁을 가능하게끔 만들었다.

또한 청년들은 주목받지 못하고 있던 청년들의 노동에 대해서도 스스로 목소리를 냈다. 이들은 매달 아르바이트로 생계를 유지하는 청년의 노동, 6-9개월 적은 기간 동안 일하는 비정규직 청년의 노동 등 사회에서 소외된 청년의 노동에 대하여 말했으며, 청년 세대라면 고용 형태에 관계없이 누구나 가입하고 청년 노동의 문제에 대해서 함께 대안을 찾는 '청년유니온'이라는 노동조합을 2010년에 창립하였다. 그리고 편의점 최저임금 위반 사업장 고발, 도미노피자 30분 배달제 폐지, 카페베네 고발 기자회견 등을 진행하였다.

그림 1. 다양한 청년들의 반값 등록금 목소리



높은 등록금과 교육비 그리고 낮은 임금과 함께 청년들은 주거권에 대해

서도 스스로 목소리 내기 시작했다. 대학생과 취업 준비생의 경우 고시원, 반지하, 옥탑방 등 최저 주거 기준에도 미치지 못하는 공간에서 생활하고 있었으며, 사회 초년생들도 크게 다르지는 않았다는 것이 청년들이 겪고 있는 실상이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2010년 연세대학교 총학생회에서는 대학생 임대주택과 보증금 대출 제도 등의 필요성을 제기하였고, 이에 서대문구 대학생 임대주택과 LH 대학생 전세 임대주택 제도가 실현되었다. 그리고 청년 주거 문제를 지속적으로 해결하기 위해 뜻있는 청년들이 모여 2011년 '민달팽이 유니온'을 발족하게 된다.

정부 정책이 청년 문제를 단순히 일자리만의 문제로 바라보고 일자리 정책을 만들어 온 것에 반해, 청년들은 취업, 주거, 학자금, 노동 등 다양한 부문에서 청년들이 겪고 있는 문제를 청년 문제로 목소리 내며 대안을 찾기 위해 노력했다. 청년들의 목소리처럼 일자리가 아닌 다양한 부문에서 체계적이고 종합적인 청년 지원 정책이 필요한 건 사실이었지만, 실제로 이를 지원할 법적 근거가 부족했다. 예컨대 대학생 혹은 청소년을 위한 사업은 법적 근거가 있지만, 청년들을 위한 사업에는 법적인 근거가 없어 정책을 찾고 개발하기에 앞서 법의 문턱에서 막혔던 것이다. 이에 청년들과 청년단체들이 모여 '청년 조례' 제정 운동을 진행했다.

청년 조례 제정 운동에는 청년유니온을 필두로 진행되었다. 2014년 10월 청년 기본 조례를 제정하기 위한 민달팽이 유니온과 복지국가청년네트워크와의 간담회를 시작으로, 2014년 11월 '서울특별시 청년 발전 기본 조례 제정을 위한 공청회'가 진행되었다. 공청회에는 약 150명의 청년 당사자, 청년 단체, 시의회 의원, 전문가 등이 함께 모여 각자의 의견이 전달되었다. 그리고 수차례에 걸친 시의회, 서울시와의 실무 교섭이 진행되고, 12월 전국 최초의 청년 기본 조례 발의 기자회견이 진행되었다. 마침내 2015년 1월 서울시의회 34명의 의원이 공동 발의한 청년 발전 기본 조례가 청년 단체와 청년들의 참여로 제정이 되었다.

그림 2. 서울특별시 청년 기본 조례



2. 전국청년정책네트워크

전국청년정책네트워크는 청년이 삶의 이행 단계에서 겪게 되는 각종 사회문제를 제도 개선을 통해 해결하고 더 나은 미래를 만들어나가는 자발적 시민 네트워크다.

전국청년정책네트워크의 시작은 나만의 문제가 아닌 사회의 문제를 찾아가는 오지랖 넓은 청년 활동가들의 만남에서 시작됐다. 사회와 지역이 만들어낸 청년 문제를 해결하고자 각자 지역에서 고군분투하던 청년들이 2015년 1월 서울시에 청년 기본 조례가 시행되고 있다는 이야기에 궁금증을 가지게 됐다. 그리고 각자 지역에서 어떻게 조례를 만들게 됐는지, 그리고 그 변화가 어떠한지 듣고자 서울의 청년 주체들을 만나러 서울을 방문하기도 하고, 지역으로 초청하기도 했다. 그 과정에서 조금은 다른 환경일 지라도 공통된 문제점을 느끼고, 지역을 초월해 공감대를 가지기도 하면서 묘한 연대감들이 생기기 시작했다. 그리고 서울시 청년 기본 조례 발의 후 약 1년이 흐른 시점인 2015년 10월, 서울 청년 기본 조례 1주년 토론회가 열렸다. 토론회는 청년 기본 조례 제정의 의미를 다시 살펴보고 제정 이후 청년 발전을 위한 서울시의 변화와 발전 과제를 살펴보는 토론회였는데, 많은 지역의 청년 주체들이 함께 모이게 됐다. 이때 청년 문제 해결이라는 공통된 지점을 고민하는 더 많은 청년 활동가들이 모이면 서로 도움을 줄

수 있을 것 같다는 생각에 지금까지 각자 개별로 만나오면서 공감대를 느꼈던 사람들을 한자리에 모아보자는 의지를 세웠다. 그리고 부천, 과천 등에서 또 다른 만남들을 통해 의지는 실제 실행으로 나아갔다.

그리고 2016년 이를 실행하기 위해 1차로 대전에서 몇몇 지역의 청년들을 초대해 교류회를 진행하고, 전국 각지의 청년 활동가가 모일 수 있는 자리를 준비해 나갔다. 그리고 2월, 경기도 시흥에서 서울, 경기(부천, 고양, 시흥), 대전, 전북, 대구, 부산, 제주 등 전국 각지의 청년 활동가 100여 명이 모이는 ‘어쩌다모임’이 정말로 열리게 됐다. ‘어쩌다모임’이라는 말처럼 우연한 계기로 열린 행사로 그쳤을 수도 있지만 그 자리에 함께 모인 청년 활동가들은 서로에게 많은 인사이트를 받고, 지역을 넘어 새로운 동료들을 찾은 것 같은 감정을 느끼게 됐다. 그리고 함께 지속적인 교류를 이어가기로 약속하게 됐다.

그림 3. 전국청년정책네트워크의 어쩌다 모임



그리고 그 약속은 전국 방방곡곡에서 이뤄졌다. 100여 명의 활동가가 다시 모이지는 못했지만 각 지역에서 청년 관련 문제를 다루는 포럼, 세미나 등을 진행하며 서로를 초대해 사례를 듣고, 그 지역의 문제를 함께 토론했다. 그리고 청년 활동가들의 활력을 돋기 위한 청년 교류회 및 월례 모임을 대전, 대구, 부산, 서울, 제주, 전주 각 지역에서 진행하며 연대감을 쌓았다.

다양한 방식, 다른 지역에서 서로 만남을 가져오면서도 이들은 같은 고민을 함께 했다. 바로 '이행 단계에서 청년들이 겪고 있는 어려움을 해소하기 위해 우리는 어떤 역할과 노력을 해야 하는 것일까'라는 것이었다. 이를 위해선 느슨하지만 더 큰 연대가 필요하다고 생각했고, 함께 단체를 만들자며 뜻을 모으게 됐다. 그렇게 2017년 2월부터 단체 설립 논의를 본격화했다. 자발적이면서도 열린 구조로 단체를 운영하는 방식을 고민하며 정관과 우리만의 운영 원칙들을 정해갔다. 그리고 마침내 2017년 4월 전국청년정책네트워크라는 이름을 가지고 단체를 출범하게 됐다.

※ 전국청년정책네트워크의 운영원칙

- 우리 단체의 모든 구성원은 나이, 성별, 성적 지향과 정체성, 장애, 신체조건, 출신지역, 학력, 사회적 지위 등에 의해 차별받지 않는다.
- 우리 단체는 구성원의 자발적이고 주체적인 참여와 활동에 기초한다.
- 우리 단체는 위계질서를 지양하고 수평적인 조직문화를 만들기 위해 노력한다.
- 우리 단체는 구성원 간의 자유로운 협업과 유기적인 교류를 촉진한다.
- 우리 단체는 구성원의 민주적이고 개방적인 논의와 참여를 보장한다.
- 우리 단체는 사업을 추진하고 운영함에 있어 결과보다 과정을, 성과보다 성장을 지향한다.

그림 4. 전국청년정책네트워크 창립 총회



2017년 6월 9일 새 정부가 출범을 맞아 전국청년정책네트워크는 청년 유니온, 민달팽이 유니온과 함께 각 지역에 있는 청년과 청년 단체들 그리고 중간 지원 조직 등¹⁵⁾과 함께 ‘청년정책 패러다임 전환을 위한 토론회’를 주최했다.

이 토론회는 “배운대로 사는 세상은 지났다”, “20년의 준비기간, 40년의 직장생활, 10년의 노후를 보내는 인생은 더 이상 없다”라는 슬로건으로 생

15) [서울] 서울특별시, 서울시 청년허브, 서울시 청년활동지원센터, 서울청년정책네트워크, 서울청년유니온, [경기] 경기도 청년네트워크, 경기청년유니온, 고양리드미, 고양청년정책네트워크파트, 부천청년네트워크, 수원스페이스오라차, 수원청미래충전소, 수원청년지원센터, 시흥 청년정책위원회, 시흥 청년아티스트, 시흥 청년정책협의체, 시흥 청년감자, 시흥 나눔자리 문화공동체, 시흥청년레이버후드, [경남] 경남청년유니온, [광주] 광주청년유니온, 광주청년정책네트워크, 광주청년센터the숲, [대구] 대구 메시지팩토리협동조합, 대구청년유니온, 대구누리라프로젝트, 대구광역시 청년위원회, 대구 옷아라달구벌, 대구 재능나눔콘서트협동조합, 대구 청년ON, 대구 청년증립지대, 대구 청정학교, [대전] 대전 청년고리, [부산] 부산 바람꽃, 부산 심오한연구소, 부산청년들, 부산청년유니온, [인천] 인천청년유니온, [전남] 여수 섬여행학교, 여수 여행하다, 청년순천네트워크, [전북] 남원 자은자유, 전주 심심한청춘들, 전주 청년들, 전주 청년이 바라는 복지, [충남] 천안 봄누리, [제주] 제주청년네트워크, 제주청년협동조합

에 과정의 탈표준화에 조응하는 청년기 정책의 도입 필요성을 제기했다.

이는 인생 주기에 대한 전통적 삼분법은 현재 시대와 점점 괴리되고 있으며, 인생의 제4 국면으로서의 청년기를 독자적으로 고려해야 하는 상황이 이미 우리 일상 속에 자리 잡았음을 인정하자는 사고의 전환을 촉구하고자 한 것이다.

그간 청년을 정의하는 법률은 '청년고용촉진특별법' 밖에 없었으며, 이에 따라 청년은 '취업을 원하는 자'로 정의되었다. 따라서 중앙정부가 말하는 청년정책은 모두 '취업률'과 관련되어 일자리 정책으로 기획하고 평가되어 왔다. 청년들은 이러한 청년정책 패러다임에서 벗어나 청년정책의 범위를 확대하여 능력 개발, 고용 확대, 주거 안정, 부채 경감, 문화 활성화, 권익 보호, 생활 안정 등에서의 정책으로 청년정책의 패러다임 전환 방향을 제시했다.

이를 위해 청년기본법 제정을 촉구했다. 2015년 1월 서울시 청년 기본 조례가 제정된 이후 전국 광역 단체와 기초 단체에서 연달아 청년 기본 조례가 제정되었고, 이에 따라 청년정책들이 만들어졌다. 하지만 지방정부에서 청년정책을 수립하고 진행하기에는 어려움이 따랐다. 재정 자립도 격차 등에 따라 지역 청년정책이 국비 매칭 사업에 의존하거나, 예산의 절대 규모가 작은 실정이었다. 그리고 여전히 일자리 정책에 청년정책이 편중되는 한계도 나타났다. 따라서 조속히 중앙정부 차원에서 '청년기본법'이 제정되어 제도적 뒷받침이 필요하다는 메시지를 전했던 것이다.

국회에서도 청년기본법에 대한 논의가 없었던 것은 아니다. 20대 국회에서 6명의 국회의원이 청년기본법을 발의했지만, 제대로 논의조차 되고 있지 않은 실정이었다. 이에 청년들이 기본법의 필요성을 먼저 이야기하고 힘을 모으자는 의견이 나왔고, '청년기본법 제정 요구 1만 서명운동'과 시민 서명을 국회에 전달하기 위한 '청년기본법 국회 토론회'를 기획하게 된다.

그림 5. 청년정책 패러다임 전환을 위한 토론회



표 1. 그 당시 20대 국회에 발의된 청년기본법(안)

발의 의원	연령	수립부처	심의·조정기구	청년단체지원	기념일
신보라	39세 이하	기획재정부	국무총리소속 청년정책조정위원회	법인 또는 대통령령 으로 정하는 단체	매년 8월 청년의 달
박주민	34세 이하	기획재정부	대통령직속 청년위원회	단체	매년 1주간 청년주간
김해영	39세 이하	국무총리	국무총리소속 청년정책조정회의	법인 또는 대통령령 으로 정하는 단체	매년 1주간 청년주간
이원욱	39세 이하	국무총리	국무총리소속 청년정책위원회	법인 또는 대통령령 으로 정하는 단체	매년 1주간 청년주간
박홍근	34세 이하	국무총리	국무총리소속 청년발전위원회	법인 또는 대통령령 으로 정하는 단체	청년의 날
강창일	39세 이하	기획재정부 고용노동부	대통령직속 청년발전지원위원회	법인 또는 단체	매월 7월 청년의 달

따라서 계획대로 2017년 9월부터 11월까지 약 3개월 동안 각 지역 청년들과 함께 '청년기본법 제정 요구 1만 서명운동'을 시작했다. 이에 전국청

년정책네트워크도 서울, 천안, 수원, 시흥, 인천, 대전, 창원, 전주, 광주, 청주, 대구, 포항, 울산, 부산, 제주 등 다양한 지역의 청년들과 함께 서명운동을 진행하였다. 청년기본법 제정 요구 1만 서명운동과 함께 온라인/오프라인 서명운동 독려 캠페인을 병행하였고, 캠페인에는 허지웅, 박지선, 김제동과 안산시 제종길 시장, 시흥시 김윤식 시장, 경기도 강득구 부지사, 제주도의회 김황국 부의장 등 연예인과 단체장들도 함께 해주었다. 또한 더 많은 청년들에게 청년기본법을 알리고, 공론화하기 위한 청년 오픈 테이블도 진행했다. 2017년 11월 21일 목표인 1만 서명운동이 성공적으로 끝났다. 3개월 동안 35회의 캠페인이 지역별로 진행되었고, 오픈 테이블에는 303명의 청년들이 참여하였다. 그리고 가장 중요한 서명은 모두 10,158명이 참여하였다. 60일간 15개 지역에서 모인 10,495명의 시민 서명은 '청년기본법 국회 토론회'를 통해 국회에 전달되었다.

그림 6. 청년기본법 제정 1만 명 서명운동과 국회 토론회



2018년은 지방선거를 앞두고 청년의 삶이 담긴 청년정책이 나올 수 있도록 청년들이 함께 공동 행동하는 '2018 지방선거 청년 공동 행동'을 출범했다. 지방선거에서는 다양한 정책이 나오지만 그 중 청년정책은 정치권의 무책임과 지역 주민들의 반대에 뒷전으로 밀려나는 현실을 바꿔보기 위해 활동에 나섰다. 지방선거 청년 공동 행동 출범 기자회견을 통해 청년정책의 필요성을 공론화하는 노력을 진행했다.

또한 지방선거 청년 후보자 펀딩 홍보, 온라인 카드 뉴스를 통한 청년정책 요구안 홍보 및 투표 독려 등과 함께 제주 청년유권자행동 연대 단위와 부산 청년유권자행동 연대 단위의 참여 및 출범을 도왔다. 그리고 지방선거에 출마한 청년 후보자들에게 5가지 정책과 5가지 실천인 10가지 약속을 제안했다. 10가지 약속을 통해 청년 후보자들이 더 좋은 정치, 더 좋은 청년정책 공약을 담을 수 있도록 제안한 것이다. 공개로 제안한 정책 협약에는 전국의 청년 후보자 60명이 응답했다. 2018년 5월 29일 응답한 청년 후보자들과 함께 '청년 유권자-청년 후보자 정책 협약 기자회견'을 진행했다.

그림 7. 지방선거 청년 공동 행동



일반 청년들에게도 다가가는 노력도 계속 진행하였다. 청년들이 가지고 있는 다양한 이야기를 들려주기 위해 '청년정책 버스킹'을 진행했다. 청년들이 평소에 가지고 있었던 소소한 고민부터, 바라는 청년정책까지 자유롭게 이야기하고 공유할 수 있는 행사였다. 현장에서는 청년이 노동/주거/부채에서 겪고 있는 문제에 대해 대안과 해결책을 찾기 위한 상담도 진행했

고, 시민들에게는 청년정책 투표와 정책 스티커 설문 등을 통해 청년 문제와 대안에 대해 함께 고민하고 찾을 수 있게 하였다. 마지막으로 17개 광역자치단체장들에게 공동 행동의 청년정책 요구안을 제안하였고, 정책 질의서를 통해 답변을 줄 것을 요청하였다. 이에 전국 71명의 광역시도 자치단체장 후보(사퇴자 제외) 중 41명이 청년정책 요구안에 대해 구체적인 답변이 돌아왔다.

그림 8. 청년정책 버스킹



※ 청년정책 요구안

- 청년 자립기반형성으로 하고 싶은 일을 할 수 있는 지역사회
 1. 비금전적 지원 등 청년수당 지원체계 확립
 2. 진로탐색 보장을 위한 청년갭이어
 3. 채무조정을 통한 부채경감 및 사회적 금융지원
- 더불어 사는 공동체, 건강한 삶이 있는 지역사회
 4. 청년주거지원 및 주거공동체 활성화
 5. 청년공간 확대 및 커뮤니티/청년활동 지원
 6. 청년건강검진 시행을 통한 건강권 확대
- 더 많은 참여·민주주의가 있는 청년 친화적 지역사회
 7. 지방정부 각종 위원회 청년참여 의무화
 8. 청년정책 예산 현실화
- 누구도 차별받지 않는 평등한 지역사회
 9. 지방정부 인권조례 제·개정 및 인권교육 확대
- 지방정부-중앙정부 협력강화를 통한 청년정책 확대
 10. 종합적 청년정책 추진 및 청년기본법 제정

※ 청년이 만드는 더 좋은 정치, 10가지 약속

■ 5가지 정책

1. [예산] 전체 예산 대비 3% 청년정책 할당
2. [조직] 청년 전담조직 신설 혹은 위상 강화
3. [기관] 청년 지원기관 신설 혹은 확대 조성
4. [위원회] 지방정부 내 각종 위원회 청년 의무비율 15% 도입
5. [사업] 각종 청년 지원정책 예산 및 사업 확대 추진

■ 5가지 실천

1. 정치적 결정 및 정책 추진 과정에 청년당사자의 적극적 발언권 보장
2. 청년세대 내 다양성을 존중하고 각종 차별의 해소에 노력
3. 청년층이 겪는 정치·경제·사회·문화적 불평등 해소에 노력
4. 청년정책의 지역 간 격차 해소를 위한 전국적 협력 모색
5. 청년문제 해결을 위한 청년 정치인-청년 시민사회 간 협력 지속

지방선거를 거치면서 다양한 지역에서 청년정책에 대한 관심과 요구가 많아지고, 지방정부 중심으로 청년정책이 빠르게 확산되자 이 과정에서 정책 과정에 처음 참여하는 청년들이 겪는 것을 돕고자 '전국청년대학'이라는 컨셉으로 정책 기획자 과정을 준비해 나갔다. 정책 기획자 과정은 청년정책이 확산되게 된 과정과 원인을 전하는 것은 물론 청년 참여를 중심으로 한 당사자 거버넌스 추진에 있어서의 어려움을 고려해 과정이 설계됐다. 거버넌스가 주목받는 이유와 그 의미, 가능성에 대한 부분은 물론 지방정부와 의회의 역할과 정책 과정의 프로세스 등을 교육하고, 이를 좀 더 효과적이고 체계적으로 해쳐나갈 수 있는 내용들을 지역 곳곳의 사례를 바탕으로 교육할 수 있도록 했다. 이러한 과정을 설계한 후, 11월 부산·울산·경남 캠퍼스, 12월 시흥·경기 캠퍼스를 진행했다. 특히 단순 강의만이 아닌 청년정책과 거버넌스 기초의 이해부터 실제 현장의 어려움을 이해하고 해답을 찾아보는 워크숍 방식을 통해 청년들의 체감을 높이고자 하였다. 그 결과 정책 기획자 과정에 참여한 청년들이 지역에서 청년 참여 기구의 핵심 구성원으로 역할을 해나가게 됐다. 청년정책 기획자 과정을 설계한 후, 청년

정책을 추진해 나가는 여러 지역에서 관련 교육과 워크숍 등에 대한 요청들이 이어졌고, 서울시의 '찾아가는 청년정책 학교'의 교육과정 용역을 맡아 수행했으며, 현재 전체 과정을 운영하고 있기도 하다.

그림 9. 찾아가는 청년정책 학교



2019년에는 개별적으로 지방정부와 접촉해 청년정책의 개선을 해오던 것에 그치지 않고, 광역, 기초 지방정부들이 구성한 지방정부 협의회와의 협력도 해나갔다. 그 결과 광역 지방정부 협의회인 대한민국시도지사협의회와 '2019 지방정부 청년정책 협력 포럼'을 공동 주관 했으며, 이 과정에 기초 지방정부 협의회인 전국 시장·군수·구청장 협의회도 함께 참가했다. 이외에도 대구, 경상북도, 경상남도 자치단체장이 함께 대담에 나설 예정이었으나 갑작스러운 태풍으로 참여가 취소돼 영상으로 자리를 함께했다. 특히 17개 광역 지방정부, 20개의 기초 지방정부와 청년들이 함께 '청년과 지역이 함께 여는 미래를 위한 지방정부·청년 공동 실천문'을 이끌어내기도 했다. 공동 실천문에는 그간 일자리 대책 중심으로 추진되어온 청년정책을, 일자리 대책을 넘어 청년 당사자 관점에서 문제를 바라보고 해결하기 위한 청년정책의 패러다임 전환을 추구하고 있다. 그리고 지역 사회를 복원하고

지속 가능한 성장을 이루기 위해 지방정부와 청년들의 실천 약속을 선언하는 것이다.

공동 실천문은 다음과 같다. 첫 번째는, 지역 주도의 청년정책 논의와 실천을 위한 사회적 기구 구성이다. 앞으로 지방정부 청년정책 협력 포럼을 정례화하고, 지방정부와 청년이 참여하는 공동의 기구를 구성해 우리 사회의 문제를 통합적으로 해결해 나가는 것을 의미한다. 두 번째는 지방정부와 청년의 역량 강화를 위해 서로 연대하고 협력하는 것이다. 지방 교육과 연수 및 정책 혁신의 공유와 확산 등을 통해 지방정부와 청년이 서로의 역량이 강화되고, 이를 통해 공동 사업을 효과적으로 기획하고 추진하는 것까지를 의미한다. 그리고 마지막 세 번째는 정부와 국회에 청년기본법 제정 및 중앙정부-지방정부-청년의 협치 체계 구성 촉구이다. 청년기본법 제정과 중앙정부-지방정부-청년 당사자들이 참여하는 협치 체계 구축은 건강한 청년정책 거버넌스 구축이기 때문에 지방정부와 청년들이 함께 체계 구축에 대해 정부와 국회에 촉구해야 한다는 것이다. 또한 협력 포럼에서는 17개 시·도·광역시의 청년정책과 비전에 대해서도 살펴볼 수 있었다.

이외에도 다양한 포럼과 토론회를 통해 중앙정부, 시민단체 등과의 연대도 함께해 왔다. 대통령 직속 정책 기획 위원회와 함께 '포용 국가와 청년정책' 기획 토론회를 공동 주최했으며, 청년 수당을 주제로 '청년정책 발전을 위한 전국 합동 포럼'을 전국의 청년 단체 및 중간 지원 조직들과 열기도 했다.

2017년부터 전국 5개 지역 간담회 및 캠페인, 10,158명의 서명운동, 5개 원내 정당 국회의원 23명과 공동으로 개최한 국회 토론회 등을 진행하였고, 국회에서는 청년 미래 특별위원회(위원장 이명수 의원)를 구성하여, 청년기본법 합의안을 합의하였다. 그리고 2018년 5월 21일 특위에 참여한 18명의 여야 국회의원이 청년기본법안을 발의하였고, 19대 국회에 이어 20대 국회에서 제1호 법안으로 청년기본법이 발의되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 상임위원회에 계류 중이었고, 진전이 없는 국회에게 메시지를

전달하기 위해, 2019년 5월 20일 국회 앞에서 청년기본법 제정을 촉구하는 기자회견을 청년기본법 연석회의, 국회의원 박주민, 채이배, 여영국, 김종훈 공동 주최로 진행했다.

그림 11. 청년기본법 통과 촉구 긴급 기자회견



2019년 11월 27일 청년기본법이 국회 법제사법위원회 전체 회의를 통과하였다. 이에 많은 청년들이 지역과 소속을 뛰어넘어 함께 기뻐했다. 그리고 연말 기본법 제정을 기대하고 있었다. 하지만 기본법 제정은 역시 쉽지 않았다. 여야의 정치적 논쟁에 의해 자유한국당의 필리버스터(무제한 반대 토론)가 진행되기 시작했다. 문제는 본회의에 상정된 비쟁점 법안을

그림 10. 지방정부 청년정책 협력포럼



포함한 200여 개의 모든 안전에 대해 필리버스터를 신청함에 따라 연내 기본법 제정이 불투명해진 것이었으며, 특히 더 문제가 되는 지점은, 청년기본법은 자유한국당의 전신 새누리당이 20대 국회 1호 법안으로 제출한 것임에도 청년기본법에 대해 무제한 반대 토론을 신청한 것이었다. 따라서 이를 규탄하기 위해 11월 30일 전국 청년들과 함께 전국 11개 시·도¹⁶⁾의 32곳에서 자유한국당 시도당사 및 지역 사무실 앞에서 긴급 1인 시위를 진행하였다.

그리고 12월 2일 국회 앞에서 필리버스터를 규탄하고, 철회를 촉구하는 기자회견을 함께 진행하였고, 국회 앞 1인 시위도 지속적으로 진행하였다. 추운 날들이 이어졌지만, 청년들은 매일 국회 앞을 찾았고 30일 동안 71명의 청년들이 함께 하였다. 그리고 마침내 2020년 1월 11일, 청년이 겪는 사회문제 해결의 출발선인 청년기본법이 국회를 통과하게 되었다. 청년기본법 제정의 모든 과정에는 청년들의 참여가 있었다. 청년들이 참여를 통해 청년 문제를 해결하고, 청년정책의 체계적인 도입의 필요성을 지속적으로 제기한 것이다. 모든 사회가 중요하다고 한 청년기본법은 19대 국회에서 폐기가 되었고, 20대 국회에서 국회 파행이라는 사건 속에서 1,320일 걸려 제정이 되었다. 역시 이렇게 제정이 될 수 있었던 것은 끊임없이 청년기본법의 중요성을 알렸던 청년들이 있었기에 가능할 수 있었다.

전국청년정책네트워크는 청년정책과 관련한 다양한 연구와 조사를 참여, 진행한다. 2017년 ‘청년정책 결정 및 집행 체계에 대한 경험 연구’의 연구자로 구성원들이 참여하는 것을 시작으로 서울시가 지역의 청년들과 교류하기 위한 청년 교류 공간을 운영하고자 지역 의견을 조사하는 연구를 수행하기도 했다. 특히 지역의 청년 활동가들이 모인 만큼 지역 청년들의 시각으로 지역 격차를 분석한 ‘청년 인구 이동 문제 진단을 위한 청년 현실에 기초한 지역 격차 분석 연구’를 진행했다.

16) 서울, 부산, 인천, 대구, 대전, 광주, 경기, 경남, 경북, 전북, 제주

그림 12. 전국 청년들의 1인 시위 참여



이외에도 '지방정부 및 중앙정부 청년 수당에 대한 청년 의견 조사'를 통해 청년 수당의 발전 방향에 대한 의견을 조사하기도 했다. 또한 중앙정부의 청년정책 개선 방향과 관련해 청소년 정책 연구원에서 진행한 '포용 국가 실현을 위한 청년정책 개선 방향 연구'에 청년 활동가 델파이 조사 등을 수행하며 중앙정부, 지방정부, 민간의 연구와 조사 경험을 쌓았다. 이외에도 자체 내 모임을 통한 다양한 활동도 펼쳐왔다. 전국청년정책네트워크는 다양한 분야에 관심사를 가진 청년들이 모인 만큼, 비슷한 관심사를 가진 청년들이 스스로 모여 자발적인 의제, 정치, 네트워크 모임 등의 부문을 중

심으로 한 모임들을 만들어 여러 활동을 진행했다. 의제 모임은 청년정책을 둘러싼 의제들을 함께 토론하고, 논의하는 것은 물론 책 읽기 세미나 등을 열며, 청년 활동가들의 역량 강화를 위해 노력했다.

정치 모임은 청년들이 정치 활동을 하는 데 방해가 되는 선거 자금, 규제 등에 대한 문제를 개선해나가고자 활동을 해왔다. 특히 정치를 새롭게 만나는 법 로컬유스파티를 기획해 제주, 전주, 시흥 등에서 청년들이 선거 자금을 마련하기 어려운 환경을 개선하기 위한 지방의원도 후원회를 구성할 수 있도록 정치자금법 개정과 관련한 활동을 펼치기도 했으며, 지역에서 청년 시절 정치 입문 경험을 가진 청년 정치인들과 함께 대담을 나누는 등의 활동을 펼쳤다. 네트워크 모임은 청년 활동가들이 만나고, 서로 연결이 될 수 있도록 월례 모임과 교류회 등을 기획했다. 이 모임은 서로 지역을 알아가고, 충전을 할 수 있도록 지역 탐방을 진행하는 것은 물론 여러 지역에 흩어져 있는 청년 활동가들이 서로의 문제를 어떻게 더 잘 나눌 수 있을지에 대한 교류 방식을 고민하고, 행사를 기획하면서 청년 활동가들에게 윤�활제가 돼 주었다. 이외에도 서울, 경기, 대전, 전북, 대구, 경북, 경남, 부산, 제주, 강원 등 다양한 지역별 모임을 만들어 자체적인 모임들을 열어가고 있다.

그림 13. 전국청년정책네트워크



3. 지역 청년들의 다양한 활동

지역의 청년정책, 사업의 근거가 되는 청년 기본 조례를 제정하기 위한 다양한 곳에서 기본 조례 제정 운동이 이어졌다. 대부분 집행부 또는 의회를 통해 조례 제정을 준비하고, 공론화되어가고 있었지만, 이와는 다른 주민 청구 서명을 통해 청년 기본 조례 제정 운동이 이루어진 곳이 있다. 바로 시흥시다. 2015년 시흥에는 지역 사회 문제를 해결하기 위해 시흥에 있는 대학생 10명으로 이루어진 시흥 청년아티스트가 있었다. 이들은 청년 기본 조례를 만들기 위해 주민 청구 서명운동을 진행했는데, 이처럼 지역 청년들이 스스로 주민 청구 서명운동을 통해 청년 기본 조례를 제정한 사례는 전국 최초의 사례이다.

2015년 시흥 청년아티스트는 지역에서 청년의 삶을 개선하기 위해 필요한 것을 무엇인지 확인하는 토론을 진행하였다. 토론을 통해 가장 기본이 되는 도움은 청년 기본 조례라고 생각하였고, 청년 기본 조례를 함께 학습하는 시간을 2015년 6월부터 8월까지 가졌다. 이와 함께 지역 청년들의 어려움과 욕구를 확인하기 위해 지역 청년을 대상으로 설문조사도 진행하였다. 이렇게 지역 청년들의 의견과 조례에 대한 공부를 끝마치고, 2015년 8월 4일 시흥시 청년 기본 조례 청구를 접수했다.

그림 14. 시흥 청년아티스트



처음 서명운동을 할 때는 부스도 없이 길거리에서 무작정 진행했다. 가방에 서명지를 가득 넣고 다니며, 만나는 분들에게 취지를 설명하고 서명을 받았다. 처음 보는 분들에게 개인 정보를 받는다라는 것이 쉽지가 않았고, 또 처음 해보는 활동이라 많이 낯설었다. 그래서 팀원들끼리 마음을 서로 잡아주고 용기를 부어 주는 응원도 함께 진행하며 서명운동을 계속해나갔다. 주민 청구를 하면서 가장 어려운 점이 개인 정보, 그중에서도 주민등록번호를 받는 것이었다. 주민들에게도 주민 청구 방식은 접하기 어려운 경험이었고 특히, 주민등록번호가 노출될 수도 있다는 두려움 때문에 유난히 힘들었던 것이다.

“청구인명부작성 요건으로 주민등록번호를 받도록 돼있어 조례 제정에는 동의하지만 막상 서명은 하지 않는 경우가 많아 상당한 어려움이 있었다”

주민을 한 명, 한 명 만나며 하루에 받는 서명은 그렇게 많지가 않았다. 그러는 와중 갯골 축제를 만나게 되었다. 갯골 축제는 시흥 갯골생태공원에서 자연과 함께 예술을 즐기는 축제이자 해마다 많은 사람들이 참여하는 행사이다. 행사가 진행되는 동안, 행사장에서 주민 청구 서명운동을 진행했다. 날씨가 무척 더워서 지치고 힘든 하루하루였지만, 아름다운 자연과 공연을 함께 즐기면서 참여한 시민들에게 서명을 받았다. 서명에는 남녀노소 다양한 분들이 참여해주셨고, 3일간 받은 서명이 무려 700명이나 되었다.

그림 15. 주민 청구 서명운동





부스를 설치하면서 주민 청구 서명운동을 계속했다. 주민들이 많이 모이는 지역, 유동 인구가 많은 거리를 찾아서 서명운동을 받았고, 이 외에도 시장, 상가, 기차역 앞에도 밤낮으로 서명운동을 진행했다. 그리고 지역에서 열리는 각종 크고 작은 행사에도 참여했다. 서명운동을 통해 만나는 주민들에게는 지금의 청년의 삶과 미래에 대해 이야기하였고, 청년 기본 조례의 필요성을 설명하였다. 이러한 설명은 한 분 한 분 만나는 주민 분에게 계속하였고, 공감하신 분들께서 서명을 해주었다. 서명운동이 지속되자, 거점 지역에 자주 왕래하는 주민들과 친분이 생겼고, 청구 서명운동에 관심을 가진 일부 언론에서는 취재도 진행하였다. 주민 청구 서명은 일반 주민들뿐만 아니라, 시흥시장님과 시의회에 있는 12명의 의원님들도 함께 해주었다.

그림 16. 서명하고 있는 시흥시 시장과 시의원



이 기간 동안 주민 청구 서명 운동만 진행한 것은 아니었다. 최종 목표는

청년 기본 조례를 제정하는 것이었기 때문에, 청년 문제에 대한 공부도 계속 진행하였다. 대한민국 청년들의 삶, 다양한 지역의 청년들의 삶을 찾아 보고 이에 대한 다양한 지원 사업 및 정책, 근거 법령 등에 대해서도 함께 공부하였다. 또한 청년 문제의 당사자인 청년들의 목소리를 담기 위해 테이블 토론을 개최하였고, 조례의 내용을 알리고 의견을 듣기 위한 주민 공청회를 진행하였다. 주민 청구 방식으로 조례를 제정하기 위해서는 시흥시 관내 투표권자의 2%인 6,125명 이상의 서명이 필요하다. 지속적인 서명운동으로 6,125명을 달성했지만 개인 정보 표기 오류 등으로 인한 허수를 고려해 서명운동을 더 진행했다. 주중에는 대학교 수업이 끝나고 서명운동을 진행해 나갔고, 주말에는 각자 팀을 이루거나, 개인적으로 서명운동을 계속 해나갔다.

그림 17. 청년정책 공부와 주민 공청회



서명운동은 2015년 8월 7일부터 시작해 11월 6일까지 진행했다. 그리고 최종적인 서명은 주민 청구에 필요 인원인 6,125명보다 두 배 이상 많은 14,373명의 서명부를 받는 데 성공했다. 이렇게 많은 인원이 서명한 최종 서명부는 11월 11일 제출하였고, 2015년 12월 1일 시의원 간담회를 통해 2015년 12월 18일 시흥시 청년 기본 조례가 제정되었다.

시흥시 청년 기본 조례가 의미하는 것은 청년의 참여, 지방자치 실현이다. 지역 문제를 해결하고 스스로 자립할 수 있는 환경을 조성하기 위해 시

흥 청년아티스트가 스스로 목소리를 내었고, 청년 문제를 해결하기 위한 다양한 방법을 고민하였다. 그 과정에서 느낀 예산과 공간 등 자원의 부족함을 해결하기 위해 조례 제정 운동을 시작하였다. 그리고 주민 청구 방식의 조례 제정 운동은 지역 사회 주민들이 시정에 참여할 수 있는 기회를 제공하였고, 이를 통해 주민자치와 지방자치를 실현하는 과정을 청년들이 만들어 낸 것이다.

III 청년과 지역

UN Youth 2030 전략은 우리 사회에 존재하고 있는 다양한 문제를 직접 해결하는 파트너이자 주인공으로 청년을 이해하고 있다. 이러한 이해는 최근 정부와 지자체에서도 나타나고 있는 실정이다. 그리고 이렇게 나타날 수 있었던 것은 다양한 지역의 청년들이 참여를 통해 목소리를 내왔기 때문이다.

우리 청년들은 기성세대가 관심을 두지 않았던 등록금 문제에 관심을 가졌고, 적극적인 행동을 이루어냈다. 아르바이트와 비정규직의 삶을 살고 있는 청년의 노동에 관심을 가졌고, 다양한 제도 개선 활동을 진행하고 있다. 그리고 가장 기본적인 주거권 향상을 위해 활동을 하고 있는 청년들이 있고, 청년들의 마음 건강을 서로 보살피고 치유하기 위한 활동을 하고 있는 청년들도 있다. 청년들의 다양한 활동은 특정한 지역에만 있는 것이 아니다. 각 지역에서 고군분투하면서 삶의 개선을 위해 목소리를 내고 있는 청년들이 분명 있으며, 공통의 문제인 청년 문제를 해결하기 위해 지역을 넘어 서로 연대하고 연결하여 적극적인 행동을 보이기도 한다. 거버넌스에 관심을 가진 청년들은 일자리 위주이던 청년정책을 다양한 관점으로 확장

되게 하였고, 청년 기본 조례 제정과 청년기본법 제정을 이루어냈다. 그 과정에서 청년들은 서로 연결되어, 우리 사회에 존재하고 있는 청년 문제를 직접 해결할 주체로 지역 곳곳에 남았다.

청년들이 말하고 있는 다양한 분야의 문제들은 사실 '청년 문제'라고만 말하기 어려울 수 있다. 미래의 주인으로서 더 민감히 우리 사회의 문제에 반응하고 대응하는 주체가 청년이기 때문이다. 우리 사회가 청년을 사회적 약자로, 시혜의 대상으로만 바라보는 것이 아닌 동등한 파트너로, 주체로 바라보고, 적절한 권한과 기회를 제공할 때, 청년 문제를 비롯해 다양한 사회문제 해결에 청년들과 함께 한 발짝 나아갈 수 있을 것이다.

iv 참고문헌

- 강혜란 (2012년 3월 20일). 박원순 시장이 잘 나서 시립대 반값등록금을? 천만에. 오마이뉴스. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001710190
- 국제연합. (2019). 청소년2030: UN 청소년전략 한국어판 (이지향, 역). 서울: 유네스코 한국위원회·한국청소년활동진흥원. (2018)
- 김도균·권우성 (2012년 6월 3일). 반값등록금을 19대 국회 첫번째 법안으로. 오마이뉴스. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001739581
- 김두태 (2011년 2월 1일). 지켜지지 않는 '반값등록금'의 대안 '등록금 상한제'. 인하프레스. <http://www.inhapress.com/news/articleView.html?idxno=4293>
- 김명신 (2018). '청소년2030'전략과 한국사회: UN 청소년 2030전략 서울: 유네스코한국위원회.
- 김상호 · 송민영 (2016). UN 의 여성·아동·청소년 건강을 위한 글로벌 전략 2016-2030. Global Social Policy Brief(한국보건사회연구원), 25(0), 1-4.
- 김종현 (2012년 2월 1일). 대학가, '반값등록금 투쟁' 유권자 운동 확산 조짐. 일요서울.

- <http://www.ilyoseoul.co.kr/news/articleView.html?idxno=54938>
- 김지현·김영은 (2018년 12월 11일). 유엔에 나타난 청년, '방탄'이 우리에게 던진 질문. 유네스코뉴스. https://unescomkor.cafe24.com/data/unesco_news/view/750/627/page/
- 민달팽이유니온, <https://minsnailunion.net/>
- 양경옥 (2019). 제도 혁신가의 양면적 담론전략: 청년유니온의 사례연구. 인사조직연구(한국인사조직학회), 27(4), 49-81.
- 유네스코한국위원회, www.unesco.or.kr
- 이민경 (2012년 8월 9일). 아르바이트, 스펙관리에 피서도 못하는 대학생. 21세기대학뉴스. http://21unews.com/xe/?mid=total&page=8&document_srl=1615
- 이한솔 (2013). 대학생의 주거권을 말한다. "민달팽이 유니온". 도시와 빈곤(한국도시연구), 102(0), 49-61.
- 전국청년정책네트워크, <https://youthpolicy.kr/>
- 전성민 (2015). 평화로 가는 청년운동의 새 길을 열다. 유네스코한국위원회. 134-157.
- 조성주 (2011). 배움터: 새로운 노동자들, 새로운 노동조합; 출범 1년을 맞는 청년유니온-우리는 지금 할 수 있을 것을 할 뿐입니다. 노동사회(한국노동사회연구소), 156(0), 135-138.