

제도 내 활동가(institutional activists)와 내-외부자 협력의 복지정치: 서울시 청년수당 정책결정 과정*

김 영 순** · 이 태 형***

요약

이 연구에서는 서울시 청년수당 정책의 도입을 제도 내-외부자 협력이라는 새로운 형태의 복지정치의 결과라고 보고 그 성공의 요인을 제도 내 활동가론(institutional activism)의 관점에서 분석한다. 기존의 행위자 중심 복지정치모델들에서는 공식적 제도의 내·외부를 엄격히 구분한 상태에서 누가 정책을 주도하는가에 관심을 가졌다. 이런 기존 모델의 가정과 달리, 청년수당정책은 외부자와 내부자의 전면적인 협력적 거버넌스에 의해 정책이 형성되었다. 이렇게 내·외부자의 실질적 협업을 가능하게 했던 요인으로 이 글에서는 내·외부를 연결한 제도 내 활동가의 역할에 주목했다. 혁신기획관을 핵심으로 하는 제도 내 활동가들은 외부자들의 실질적인 참여를 보장할 기제들을 마련했고, 그들이 제시한 정책안이 실현되도록 회의적인 내부관료들과 시의원들을 설득했다. 또 이 안의 시행을 두고 중앙정부와의 갈등이 벌어지자 전면에 나서 이를 방어했다. 서울시 청년수당 정책결정의 사례는 복지정치에 있어 제도의 내부와 외부의 경계는 점점 희미해지고 있으며 이 과정에서 제도 내 활동가가 복지개혁에 의미 있는 역할을 할 수 있는 여지가 커졌다는 것을 보여준다. 또 서울시 청년수당 사례는 한국의 복지정치에서 노동시장 외부자를 대변할 수 있는 새로운 형태의 사회운동의 가능성도 보여주었다고 할 수 있다.

주요어: 제도 내 활동가, 서울시 청년수당, 복지정치, 내·외부자 협업

* 이 논문은 2016년 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2016S1A3A2923475)이다. 세심한 심사평을 주신 세 분의 심사위원들께 감사드린다.

** 제1저자, 서울과학기술대학교 기초교육학부 교수(isola@seoultech.ac.kr)

*** 공동저자, 연세대학교 행정학과 석사과정(th0817@yonsei.ac.kr)

1. 머리말

이 연구에서는 서울시 청년수당¹⁾ 정책의 결정과정을 제도 내-외부자 협력이라는 새로운 형태의 복지정책의 결과라는 관점에서 설명해 보고자 한다. 노동시장과 복지제도의 부정합은 점점 더 현대 복지국가의 심각한 문제가 되어가고 있다. 표준적 고용관계를 기반으로 작동하던 사회보험 모델은 이제 증대하는 비정형 노동자들, 즉 노동시장 외부자들에게는 적용되기 어렵기 때문이다. 이에 따라 복지국가에 대한 노동시장 내부자와 외부자의 이해관계가 점점 달라지는 가운데(Häusermann and Schwander, 2012) 외부자의 이해관계가 복지정치에서 제대로 대변되지 못하는 것 또한 중요한 문제로 부상하고 있다. 조직화되지 않아 스스로를 대변할 수 없는 노동시장 외부자 집단은 그 자체로 민주주의와 평등이라는 관점에서 문제가 된다. 게다가, 정치적 소외에서 쌓인 이들의 불만은 복지 소비니즘과 정치적 양극화로 이어지고 있다(Piketty, 2018).

그렇다면 이렇게 노동시장이 변화하는 가운데 복지정치에서 노동시장 약자들의 목소리가 제대로 대변되고 정책화될 수 있는 길은 무엇일까? 외부자들의 조직화와 민주주의의 혁신이 답이겠으나, 어떤 형태로 그것이 가능할지는 당장 답하기 쉽지 않다. 이런 상황에서, 서울시 청년수당의 도입과정은 청년구직자라는 노동시장 외부자를 위한 복지제도가 당사자를 대변하는 사회운동과 지방정부의 적극적 협업에 의해 도입되었다는 점에서 새로운 복지정치 모델로 주목할 만하다. 게다가 도입된 정책이 긍정적 피드백에 의해 수년간 지속되고 있으며, 타 지자체들로 모방, 확산되었을 뿐만 아니라, 이후 중앙정부에서 유사정책이 채택되었다는 점에서 새로운 정책모델로도 눈길을 끈다. 이 연구의 실천적 목적은 어떻게 이런 노동시장 외부자의 이익을 대변하는 새로운 형태의 복지정책이 가능했는지 밝혀 그 현실적 적용가능성을 가늠해 보는 것이다.

다른 한편, 서울시 청년수당은 그 도입과정에서부터 정치적 논란 속에 주목의 대상이 되었고, 이미 이에 대한 연구들도 상당히 존재한다. 그러나 그 대부분은 거버넌스에 초점을 둔 행정학적 관점의 미시적 연구들이며 복지정치라는 보다 폭넓은 시야에서의 연구는 많지 않다. 또한 기존 연구들은 최근 들어 점점 정치제도의 내-외부가 점점 희미해져가는 추세임에도 불구하고 내부-외부의 이분법을 전제하고 있어 내-외부자의 협력을 균형있게 설명하기 어려웠다. 이 연구의 이론적 목적은 제도내활동가론(institutional activism)이라는 새로운 접근법을 이용하여, 기존 연구가 공백으로 남겨두고 있던 지방정부라는 공식적 제도 내부와 사회운동이라는 제도

1) 정식 명칭은 서울시 '청년활동지원사업'이나 이 연구에서는 대중적으로 보다 잘 알려진 이름인 서울시 '청년수당'으로 칭하기로 한다.

외부에서 진행된 정치적 과정들이 무엇을 매개로 결합되어 협력적 정책도입으로 귀결되었는지를 밝혀보는 것이다.

이 연구에서는 서울시 청년수당의 도입의 역동적 과정은, 사회운동에만 주목하는 혁신가론이나 정치과정론만으로는 다 설명하기 어렵다고 본다. 그러나 다른 한편 이 과정은 행정학 쪽의 동원형 정책의제 설정모델이나, 협력적 거버넌스 모델로는 다 설명되지 않는 새로운 요소들 역시 가지고 있다고 본다. 과거의 사례에서 찾아보기 힘든 제도 내 활동가의 결정적 역할이 그것이다. 이런 판단 하에 이 연구에서는 혁신가론과 정치과정론을 비판적으로 계승하면서도 제도 내부에 주목하는 제도내활동가론을 원용해 청년수당의 도입과정을 보다 입체적이고 풍부하게 설명해보고자 한다. 즉 이 연구는, 서울시 청년수당이라는 청년 ‘노동시장 외부자’를 위한 복지정책이 지방자치단체라고 하는 ‘정치적 제도 내-외부자’의 협업에 도입된 경우라고 보고 이 협업을 가능하게 하는 요인이 무엇인지 탐색해보고자 하는 것이다. 이런 우리의 관점은 노동시장 유연화의 시대의 복지정치에 대한 보다 균형있는 설명과 바람직한 대안을 찾는 데 일조할 것으로 기대된다.

2. 이론적 논의

1) 선행연구 검토

사회정책과 복지국가의 변화를 다룬 연구들은 크게 구조와 제도를 중시하는 입장과 행위자를 중시하는 입장으로 나눌 수 있다. 이 중 행위자를 중시하는 입장들은 각각 노조와 좌파정당(Korpi, 1978; Stephens, 1979), 고용주 조직(Swenson, 2002; Estevez-Abe et al, 2001), 정부와 국가관료(Skocpol, 1995), 혹은 경쟁하는 정당 일반(Tufte, 1978; Seeleib-Kaiser et al, 2008)을 주요 행위자로 강조한다. 최근에 와서는 사회운동도 중요한 행위자로 조명되고 있다. 특히 노동운동과 좌파정당이 취약하여 복지정치에서의 대의의 공백이 컸던 한국의 사례에 대한 연구도 적지 않다(Lee 2016; Lee and Kim 2019; 김영순 2019).

서울시 청년수당은 이런 기존에 주목받았던 단일 행위자가 아닌, 두 주요 행위자 간의 긴밀한 협업에 의해 정책도입이 이루어진 매우 독특한 경우이다. 즉 기존의 사회정책들과 달리 관료 주도도 아니고, 사회운동 주도도 아닌 양자 간의 상호작용에 의해 제도가 만들어진 것이다. 어떻게 이런 예외적이고 독특한 정책결정이 가능했는가? 이 연구에서는 이를 기존의 관료조직과 사회운동 조직을 매개한 ‘제도 내 활동가’(institutional activists)의 역할에 초점을 두고 해명

해 보고자 한다. 사회정책 형성에서 사회운동의 역할에 관심을 두었던 기존 연구들이 공식적 제도 밖에 있는 복지 관련 사회운동의 동기·자원·전략에 더 관심을 두었다면, 이 연구는 공식적 제도 내에서 사회운동의 이슈를 다루는 제도 내 활동가들에 초점을 둔다.

기존 연구를 서울시 청년수당 정책의 형성이라는 소재를 중심으로 살펴보면, 가장 많은 비중을 차지하는 것은 주로 행정학 쪽의 거버넌스라는 관점에서의 연구들이다. 정용찬·하윤상(2019)은 시민 주도적인 협력적 거버넌스(collaborate governance)의 모델 사례, 즉 정부가 복지정책을 수립하는 과정에서 민간주체를 제도화된 틀 속에 끌어들여 지속적이고 구조화된 형태로 참여시키고, 그들의 의사를 반영해 정책을 형성해 간 사례로서 청년수당을 다루고 있다. 또, 박순중·신현두(2019)는 정책 결정과정에서 서울시와 보건복지부의 갈등에 주목하여 변화하는 한국의 중앙-지방 거버넌스를 보여주는 대표사례로 청년수당정책을 분석했다. 그런데 이런 거버넌스론의 시각은, 민-관의 협치를 강조함에도 불구하고, 기본적으로는 관심과 이해를 달리하는 공적인 권위체가 민간을 견인, 동원, 포섭한다는 함의를 품고 있는 경우가 많다. 또한 행위자 간의 미시적 상호작용에 초점을 두다보니 정책형성을 둘러싼 전체적인 정치적 동학은 오히려 희미해지는 경향도 있다.

김선기 외(2018)는 (지방)정부가 아닌 반대편, 즉 협치의 또 다른 축인 사회운동의 시각에서 정책 거버넌스를 바라보고 이를 사회운동의 ‘새로운 운동전략’으로 위치 지움으로써 이런 위험을 피해가고자 한다. 이 연구는 자원동원론의 하위이론인 정치과정론(political process theory)에 입각하여, 새로 열린 정치적 기회구조(political opportunity structure) 하에서 청년당사자 운동이 적극적으로 만들어 낸 새로운 사회운동의 공간으로 서울시 청년정책 거버넌스를 인식하고 있다. 이런 관점은 운동조직의 정책 거버넌스 참여를 사회운동이 자율성을 상실하고 정부에 포섭되는 현상으로 이해하는 부정적 시각에 맞서, 그 긍정적 측면을 포착했다는 점에서 의미있다. 그러나 이런 해석은 청년수당정책의 형성과정에서 명백히 나타나는 지방정부 내 행위자들의 주도성은 어떻게 해석할 것인가의 문제를 남긴다. 또한 정책결정 과정에서 항상 내부와 외부, 즉 정부와 시민사회 사회운동조직이 엄격히 이분법적으로 분리되며, 외부와 내부가 항상 상이한 시각과 대립하는 이익을 가지는가에 대한 의문을 제기하게 한다.

김지혜(2019)는 기존 연구들에 비해 청년수당이라는 정책의 도입과정에서 제도 내-외부자의 역할을 균형있게 분석하고 있다. 그러나 이 연구는 정부 내부와 외부를 엄격히 구분하고, 내부에서 주도하는 모델은 동원형, 외부에서 주도하는 모델은 외부주도형이라고 보는 Cobb, Ross & Ross(1976)의 이분법적 이론에 의존하게 됨에 따라, 결국 서울시 청년수당의 사례를 동원형에 속하는 것으로 보고 있다. 그리고 서울시 청년수당은 기본적으로 동원형 모델의 경로를 따르고 있으나 정책결정 과정은 외부주도형에 가깝다는 모호한 결론을 내리게 되는데 이는 결

국 분석 내용이 분석틀을 침식하는 결과를 초래한다.

이 연구에서는 선행연구들의 문제점을 보완하기 위해 자원동원론의 이론적 전통에 뿌리를 둔 제도내활동가론(institutional activism)의 관점을 활용하여 서울시 청년수당 정책의 도입과정을 분석해보고자 한다. 제도 내 활동가(institutional activists)란 자원과 권력, 정책결정 절차에 접근할 수 있는 제도화된 공적 조직의 내부자이지만, 도전적 사회운동이 제기하는 대의를 전향적으로 추구하는 사람(Tilly, 1978; Pierson, 1994; Pettinicchio, 2012), 즉 외부자의 대의에 복무하는 내부자(Santoro & McGuire, 1997; Pettinicchio, 2012에서 재인용)이다. 우리 말로는 '활동가적 제도 내부자' 혹은 '제도 내 운동가'로도 번역될 수 있겠다.²⁾ 일반적으로, 충원의 경로는 중요하지 않으며, 제도 내에 상대적으로 안정적인 기간 동안 지위를 가지고 있으면서도 외부 사회운동의 대의를 적극적으로 추구하는 사람을 일컫는다. 이들은 외부자의 동원이 쇠퇴한 후에도 그 대의에 부합했던 정책을 내부에서 추진하는 경우가 많으며, 정책을 심화하거나 확대하는 경향을 갖는다(Pettinicchio, 2012).

제도내활동가론은 자원동원론의 기본 전제를 공유하나, 한 걸음 더 나아가 제도 내부와 외부의 이분법을 넘어서 정책변화의 다이내믹스를 설명하고자 하는 접근법이라고 할 수 있다. 잘 알려진 바와 같이 자원동원론은, 사회운동을 축적된 불만의 표출이자 예외적인 일탈로 보는 이전의 심리학적, 기능주의적 집합행동론에서 벗어나, 충돌하는 이익들을 둘러싸고 벌어지는 또 하나의 지속적이고 일상화된 집단행동으로 간주했다. 자원동원론은 상호대립적이면서도 보완적이기도 한 세 가지 하위이론으로 분화했다. 이 중 혁신가론(entrepreneurial theory)은 사회운동이 불만에 의해 자연발생적으로 만들어지는 것이 아니라 혁신가, 즉 고도로 숙련된 전문가와 활동가에 의해 조직될 때 발생한다고 보았다. 그리고 사회운동은 제대로 형식을 갖춘 조직(formal structure)을 기반으로 외부의 엘리트와 자원을 효과적으로 동원할 때 성공할 수 있다고 주장했다(McCarthy & Zald, 1977). 제도내활동가론은 이런 혁신가론의 기본명제들을 받아들이며서도 혁신가론이 내-외부자의 이분법에 갇혀있다고 비판한다. 혁신가론은 공식적 정체(polity) '밖에' 존재하는 도전자들이, 공식구조에 접근해 그 '안의' 동조적인 엘리트의 주의를 끌 수 있을 때 목표를 이룰 수 있다고 본다(2012)는 것이다.

한편 자원동원론의 또 하나의 중요한 분지인 정치과정이론(political process theory)은 운동 내부의 혁신가의 역할보다 아래로부터의 대중의 도전과 저항을 강조한다. 그리고 운동의 자원

2) 제도 내 행위자들을 강조하는 또 하나의 접근방법으로 제도혁신가론(institutional entrepreneur model, DiMaggio, 1988; Battilana, Leca & Boxenbaum, 2009)이 있다. 제도혁신가론은 제도제약의 구속성을 강조하는 사회학적 신제도주의의 한계를 극복하기 위해 제시된 이론으로, 제도의 제약에도 불구하고, 어떤 행위자들은 특정 조건 하에서는 자신을 배태, 구속하고 있는(embedded) 제도를 변화시키기도 한다는 것을 핵심 명제로 한다. 이 이론은 제도 내 행위자와 사회운동과의 관계가 아니라, 구조와 행위 간의 관계 자체가 초점이라는 점에서 제도내활동가론과는 구분된다.

과 전략을 결정하는 중요한 조건으로서 정치적 기회구조(political opportunity structure)를 중시한다. 그런데 이 입장은 대중의 자발성을 강조하게 됨에 따라 혁신가론 보다 더 강한 운동-제도 이분법을 견지하게 된다. 그리고 제도 내 엘리트의 역할을 대체로 부정적인 것으로 취급한다.³⁾ 엘리트는 사회운동에 적대적일 수도 있고 동조적일 수도 있으나, 사회운동은 엘리트가 그 목표를 전향적으로 수용하면 운동의 성공(즉, 목표 달성) 때문에, 반대로 받아들이지 않으면 실패로 인한 실망 때문에 쇠퇴한다는 것이다(Tarrow, 1998). 포섭(cooptation), 즉 공적 권위체가 사회운동의 도전을 피상적으로 흡수, 제도화하는 것도 흔한 위협의 형태이다(Selznick, 1949; Pettinicchio 2012, 500에서 재인용).

제도내활동가론은 정치과정론의 이런 전제들에도 의문을 제기한다(Goldstone 2004; Pettinicchio, 2012). 이 이론에 따르면 현대사회에서 제도의 안과 밖의 경계는 점점 희미해져 가고 있으며, 사회운동은 제도 밖에 외떨어져 존재하는 것이 아니라 제도 안팎을 넘나드는 일상적이고 지속적인, 매일매일의 정치의 일부가 되어 가고 있다. 공식적 제도 내에도 운동의 대의와 목표를 공유하는 내부자들이 존재하며, 사회운동가들은 이들과의 긴밀한 연관 하에 운동 목표의 달성을 추구한다. 당연히 이런 관점은 사회운동과 공식조직의 협력과 그에 의한 목표달성을 운동의 쇠퇴로 인식하지 않으며, 체제 내화나 포섭(co-optation)으로 보지도 않는다.

이 연구에서는 서울시 청년수당의 도입의 역동적 과정은, 사회운동에만 주목하는 혁신가론이나 정치과정론만으로는 다 설명하기 어렵다고 본다. 그러나 다른 한편 이 과정은 행정학 쪽의 동원형 정책의제 설정모델이나, 협력적 거버넌스 모델로는 다 설명되지 않는 새로운 요소들 역시 가지고 있다고 본다. 과거의 사례에서 찾아보기 힘든, 제도 내-외부자의 실질적 협력을 가능하게 한 제도 내 활동가의 결정적 역할이 그것이다. 이런 판단 하에 이 연구에서는 혁신가론과 정치과정론을 비판적으로 계승하면서도 제도 내부에 주목하는 제도내활동가론을 원용해 청년수당의 도입과정을 보다 입체적이고 풍부하게 설명해보고자 한다.

이런 작업은 노동시장 외부자를 위한 새로운 복지프로그램이 어떻게 제도 내-외부자 협업이라는 새로운 형태의 복지정치에 의해 만들어질 수 있는지를 보여줄 수 있으리라 생각된다. 또 한국처럼 운동정치가 일상화된 나라에서 복지분야에서 운동과 제도정치 및 행정기구 간의 바람직한 관계가 어떻게 가능할 것인지도 보여줄 수 있으리라 생각된다.

3) 이 입장에서 사회운동의 가장 중요한 조건으로 고려되는 정치적 기회구조이다. 대표적인 정치과정이론가인 매캐덤은 정치적 기회구조의 4가지 구성요소로 제도정치의 개방성의 정도, 엘리트 내부 연대의 안정성, 엘리트 내 사회운동의 동맹세력의 존재 여부, 운동에 대한 정부의 탄압의 정도를 꼽는다(McAdam, 1982). 그런데, 뒤의 세가지는 결국 제도 내의 엘리트와 관련된 것이다

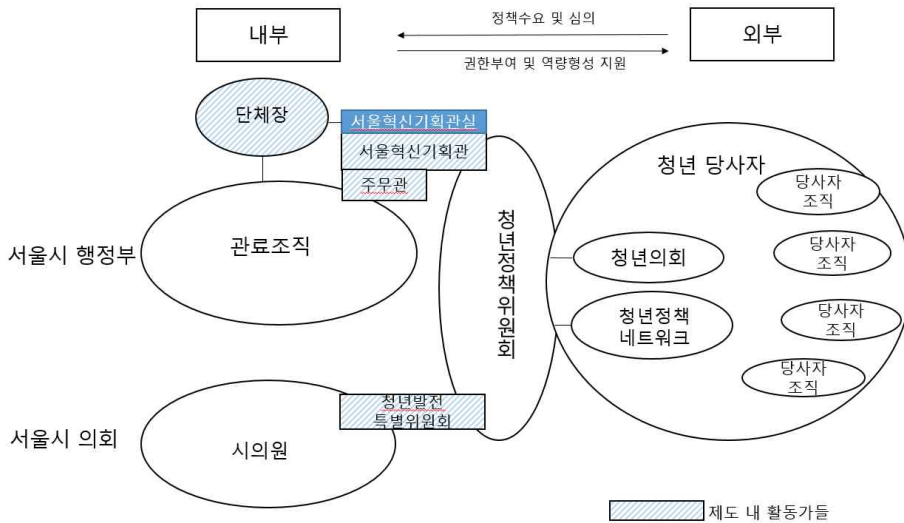
2) 분석틀과 연구방법

제도 내 활동가의 역할을 축으로 하면서 내·외부자의 협력을 설명하고자 하는 이 연구의 분석틀은 그림 1과 같이 도해할 수 있다. 그림 1에서 보여지듯 서울시 청년수당의 정책결정과 관련된 주요한 행위자들은 제도 내부자와 외부자로 나눌 수 있다. 내부자들로는 선출직 지방자치단체장(서울시장)과 관료조직, 청년정책 문제를 전담했던 서울혁신기획관(실), 그리고 서울시의회(의원들)를 들 수 있다. 외부자로는 청년유니온과 청년정책 네트워크, 그리고 청년의회를 들 수 있다. 이들 중 제도 내 활동가라고 부를 수 있는 행위자는 서울시장, 서울혁신기획관, 서울혁신기획관 산하 청년정책과 담당주무관, 그리고 서울시 의회의 청년발전특별위원회 위원장을 맡았던 시의원이다. 이 연구에서는 스스로는 내부자인 이들이 어떻게 외부자들이 제기하는 문제를 수용하고 상충하는 요구들을 조정하여 내·외부자 협력에 의한 청년수당 정책을 만들어 내게 되는지 그 과정을 살펴볼 것이다. 행위자들이 처한 구조적 위치와 상호관계에 대해서는 본문의 거버넌스 구조 설명에서 보다 자세히 다루도록 하겠다.

이 연구에서는 다루는 시기는 2011년 10월부터 2017년 4월까지이다. 정책결정의 과정은 일반적으로 정책문제가 이슈화되고, 대안이 모색되며, 정책결정(정책의 형성과 채택)이 이루어지는 과정, 나아가 정책이 집행되고 평가되며 종결되기까지의 과정으로 단계별로 나누어 분석된다(Anderson 1975; Palumbo 1988). 그러나 사실상 현실의 정책과정은 이런 정연한 순서를 따라 합리적으로 진행되기 보다는 정치적 역동성에 의해 압축, 전도, 혹은 왜곡되는 경우가 많다. 서울시 청년수당정책의 경우도 정책결정에 가장 중요한 영향을 미친 사건은 시 내부에서의 정책형성이 이루어지고 난 뒤 발생한 중앙정부와의 갈등이었다.

이에 따라 이 연구에서는 청년수당을 둘러싼 정책과정을 크게 두 단계로 나누어 분석하고자 한다. 첫 번째 단계는 2011년 10월부터 2015년 11월 5일까지로, 서울시 수준에서 청년수당 정책이 결정되는 과정이다. 이 단계는 시민운동가 출신의 P시장이 당선되면서 청년정책의 방향 전환과 제도정비가 이루어진 시기, 그리고 이를 기반으로 제도 내 활동가인 혁신기획관을 고리로 내부와 외부가 연결되면서 협력적 거버넌스에 의해 청년수당정책을 만들어내기까지의 과정이다. 두 번째 단계는 2015년 11월 초부터 2017년 4월 7일에 이르는 시기이다. 이 시기에는 청년수당 도입을 둘러싼 서울시와 복지부 및 대통령실 간의 갈등이 증폭되면서 청년수당정책이 여러 가지 변형을 겪은 후 중단 위기에 처했다가, 마침내 박근혜대통령 탄핵 이후 복지부가 서울시의 결정을 수용하게 되는 시기라고 할 수 있다. 이 연구의 분석대상은 정책 자체라기 보다는 정책결정의 정치이므로 정책집행과 평가 부분은 다루지 않는다.

[그림 1] 제도 내 활동가와 내-외부자 협력의 복지정치



이 연구는 사례연구방법을 채택한 단일사례연구에 해당한다. 잘 알려져 있듯, 단일사례연구는 사례와 관련된 맥락을 충분히 검토하고 사건의 인과를 총체적으로 살펴볼 수 있는 장점을 갖는 반면, 주장의 일반화에는 명백한 한계를 가진다. 그럼에도 불구하고, 이 연구는 단일사례연구가 정당화될 수 있는 대표적 경우, 즉 예외적이지만, 이미 잘 알려진 이론들을 반박하는데 매우 중요한 사례이며 새로운 가설을 발생시킬 수 있는 경우⁴⁾(Bennett and Elman 2010, 505-506)에 해당된다고 생각한다. 서울시 청년수당의 사례는 우리가 위에서 검토한 복지정치나 정책결정을 설명하는 기존의 대표적 이론들에 잘 맞지 않으며, 한국학계에는 그동안 거의 소개되지 않았던 제도내활동가론에 훨씬 더 부합되기 때문이다. 또한 서울시 청년수당정책은 정책자체의 내용으로는, 지방정부에서 시작해 중앙정부로 확산되었고, 여러 다른 지자체로 모방되었는 점에서 실천적으로도 주목할만한 유의미한 사례이기도 하다.

이 연구에서는 청년수당정책의 결정과정을 둘러싼 내-외부자의 역할과 관계를 입체적으로 검토하기 위해 문헌연구와 관련자 면담방법을 채택했다. 문헌들로는 2차자료인 기존 연구문헌들 외에 서울시가 정보공개 포털(<http://opengov.seoul.go.kr>)을 통해 제공하는 청년수당 사업계획서, 청년수당 관련회의록, 각종 공식결재 문서 등의 원문과, 그외 관계자로부터 제공받은 서울시 내부자료 등 각종 1차자료를 이용했다. 이미 서울시가 발주해 만들어진 평가보고서들과 상당한 학술연구 논문들, 그리고 이를 위해 수행된 개별 인터뷰 자료가 나와 있어 정책결정

4) 그 고전적 사례는 민주주의가 발전하기 위해서는 사회경제적 근대화가 선행되어야 함을 주장했던 표준적 근대화론을 반박했던 독립 이후 인도라는 단일사례이다(Willis, 2014: 4-5)

맥락의 파악에 이용할 수 있었다.

문헌들로 잘 포착되지 않는 상황적 맥락과 정책결정의 비공식적 과정을 이해하기 위해서는 참여관찰 결과와 서울시 내부 및 청년운동단체의 주요 행위자들을 면담자료를 이용했다. 본 연구의 연구자 중 한 사람이 한 청년단체의 대표로 외부자 입장에서 서울시 청년수당 정책결정을 둘러싼 거버넌스 과정을 가까이서 지켜볼 수 있었던 참여관찰의 경험이 있어 이를 일부 반영했다. 본 연구의 피면담자들이 주로 내부자들이어서 외부자 입장에서의 관찰은 피면담자들의 기술을 균형있게 이해하는데 도움이 되었다.

피면담자들은 모두 셋으로, 숫자는 많지 않지만 세 명이 모두 강한 대표성을 갖는 행위자들이다. 아래 표의 면담1의 피면담자는 2014~2018년간 서울혁신기획관을 지낸 A씨이다. 서울혁신기획관실은 P시장 당선 이후 시민참여를 위해 만들어진 시장 직속의 기구였고, 청년정책은 이 기구의 핵심업무 중 하나였다. 그리고 청년수당은 혁신기획관실이 관장한 청년정책 중 가장 많은 사회적 주목과 정치적 논란을 일으킨 정책이었다.⁵⁾ A혁신기획관은 서울시 청년정책을 총괄하는 고위직 내부자이면서, 청년수당 결정과정에서 가장 중요한 제도 내 활동가의 역할을 수행한 인물이라고 할 수 있다. 그는 청소년 대안교육운동단체에서 활동한 시민운동가로서의 경험을 가지고 있었고, 혁신기획관으로 부임하기 직전에서는 서울시 청년허브의 초대 센터장을 맡아 청년 당사자들과 다양한 사업들을 진행하며 소통한 바 있었다.

면담2의 피면담자는 서울특별시청의 B주무관으로, 서울시 일자리 정책과에서 청년정책을 담당하다가 P시장 취임 이후 청년정책이 서울혁신기획관실로 이관되자 그쪽으로 자리를 옮겼다. 그리고 서울시의 청년정책 기본계획을 수립하고 사업을 관리했다. 청년수당정책이 입안되고 그를 둘러싼 논란이 진행되는 동안 서울시의 담당부서에서 핵심실무자로 일한 행위자라고 할 수 있다. 직업공무원으로서 기존 조직의 내부자의 입장에서 청년수당 정책결정과정을 설명해 줄 수 있다고 생각해 면담했다.

면담 3의 피면담자 C는 외부자의 입장을 대변할 수 있는 청년단체 청년유니온의 정책국장이다. 그는 서울시가 만든 청년 거버넌스 조직인 청정넷 일자리 노동분과 간사로서 서울시 청년 조례, 청년수당이 포함된 서울시 청년 기본계획 수립 등에 있어 청년당사자들의 입장을 대변하는 역할을 한 핵심적 인물이다.⁶⁾

면담은 반(半)구조화된 인터뷰 형식으로 전개되었다. 모든 인터뷰에는 구조화된 질문지를 준비하고 이를 사전에 피면담자에게 전달했다. 그러나 실제 면담에서는 유연하게 면담을 진행했

5) 서울혁신기획관은 사회혁신담당관실, 민관협력담당관실, 지역공동체담당관실, 청년정책담당관실, 갈등조정담당관실, 인권담당관실로 구성되었다.

6) 서울시의회의 D의원 역시 제도 내 활동가 역할을 일부 수행했다고 볼 수 있으나, 다른 제도 내 활동가에 비해서는 역할이 크지 않아 면담에서 제외했다.

는데, 이는 피면담자의 진술이 가설에 오염되는 것을 막고 피면담자의 자발성을 최대한 이끌어 내 예상 밖의 사실이나 사건, 그리고 연구주제와 관련된 새로운 영역을 발견하기 위한 것이었다. 면담을 통해 새롭게 발견한 사실은 다음 면담에 반영했으며 3인의 피면담자들의 면담내용을 교차검증(cross check)하고 문헌자료와의 대조를 실시했다. 면담은 2020년 4~5월간 이루어졌으며 대면면담 이후 교차검증이나 불명확한 세부사항을 확인하기 위해 이메일 및 전화인터뷰를 추가로 실시했다. 면담은 문헌자료에 나타나지 않는 세부 사실들을 확인하고, 특정 사안에 대한 행위자들의 의도와 의견을 파악하는데 크게 도움이 되었다. 연구의 객관성 유지를 위해 피면담자들은 모두 익명처리했다.

[표 1] 면담자 목록

	직책	면담일
면담 1	서울혁신기획관 A	2020.04.17.
면담 2	서울시 청년정책과 주무관 B	2020.05.06.
면담 3	청년유니온 정책국장 C 서울시 청년정책위원회 일자리분과 간사	2020.04.20.

주: 모든 직책은 청년수당정책이 결정된 2014-2017년 당시 직책임.

3. 청년수당 정책결정 과정: 제도 내 활동가와 내·외부자 협력의 복지정치

1) 서울시 청년정책 거버넌스와 제도 내 활동가

청년수당의 결정과정을 둘러싼 중요 행위자들 간의 상호작용을 이해하기 위해서는 먼저 2010년 10월 P시장 취임 후 도입된 서울시의 새로운 청년정책 거버넌스 구조를 이해할 필요가 있다. 서울시 청년정책 결정과정의 공식적 주체는 서울시 행정부의 담당부서 및 관련부서들, 청년정책위원회, 그리고 서울시 의회다. 그러나 청년정책의 경우 2010년 10월 이후로는 당사자 조직으로서 청년정책네트워크와 청년의회가 청년 당사자들의 이해와 의견을 수렴하여 정책에 투입하는 역할을 수행하고, 결정된 정책의 집행에 연계된 활동을 진행해 왔으므로 이를 함께 살펴 볼 필요가 있다([그림 1] 참조).

시 행정부의 청년정책 관련 제도들은 새 시장 취임 직후 재조직화되었다. 우선 기존의 일자리나 주택담당 부서들에 흩어져 있던 청년정책 업무를 새로 만들어진 서울혁신기획관실 산하의 청년정책담당관실에서 관장하도록 했다. 서울혁신기획관실은 기존의 행정 부서장 산하 기

구가 아니라 서울시장 직할조직으로서 시장의 역점 추진 사업을 반영하는 6개 정책영역을 담당하도록 했는데,⁷⁾ 이 중 하나가 청년정책이었던 것이다. 서울혁신기획관은 청년정책담당관실을 지휘하는 서울시 행정부의 청년정책 분야 최상급 행정직위로서 청년정책을 총괄하게 된다. 이런 조직편제의 변화는 새 서울시 행정부하에서 청년이 주요 정책대상으로 상정했음을 보여주는 것이라고 할 수 있겠다. 피면담자 A는 청년수당정책이 만들어진 기간이 포함된 2014~18년 동안 이 혁신기획관직을 수행한 인물이다. 면담2의 피면담자 B는 서울시 일자리 정책과에서 청년정책을 담당하다가 혁신기획관실 설치 이후 혁신기획관실로 자리를 옮겼다.

서울시 의회도 서울시 입법부로서 청년정책의 한 축을 담당했다. 서울시 의회는 2013년 10월 「서울특별시 청년일자리 기본조례」 제정, 2015년 1월 「서울특별시 청년 기본조례」 제정, 그리고 관련 예산 통과를 통해 서울시 청년정책의 제도화를 뒷받침했다. 또 2015년 11월에는 의회 내에 ‘청년발전특별위원회’를 구성해 청년문제에 대한 정책 대안 마련에 나섰다.

다음으로 당사자 조직 쪽을 살펴보자. 한국사회에서 청년들은 다양한 구성을 가지고 있는데 다 잘 조직화되어 있지 않아 자신들의 요구를 정치적으로 표현하기 쉽지 않은 집단으로 평가된다. 서울시는 청년정책의 방향전환을 모색하면서 이렇게 잘 대표되지 않는 청년당사자들의 정책수요를 정확히 파악하기 위한 새로운 통로를 모색했다. 2012년 1월의 ‘희망서울 시정운영계획(2012-2014)’에 따라 2013년 4월 문을 연 서울시 청년일자리허브(청년허브)는 그 첫번째 가시적 결과물이었다(서울시 청년허브, 2018). 청년허브는 한편으로는 서울시의 청년정책의 집행단위였지만, 다른 한편으로는 공간 및 연구지원을 통해 다양한 청년 커뮤니티를 연계시키고 당사자들의 요구를 정치과정에 투입하는 역할을 함으로써 향후 청년정책 거버넌스의 기반 역할을 하게 된다(서복경 외, 2017: 23).

‘청년정책네트워크’(이하 청정넷, 그림 1 참조)는 2013년 7월 서울시가 청년들의 이해와 의견을 수렴하기 위해 서울청년 100명을 공개모집해 만든(이후 추가모집) 청년당사자 조직이다. 서울시는 일단 공개모집까지만 관여하고 그 후의 운영에는 관여하지 않았고, 참가자들은 활동내용과 방식을 스스로 결정했다. 이 과정에서 여러 활동들이 이루어졌고 다양한 정책 아이디어들이 제시되었으며, 이 아이디어들은 정책요구의 형태로 서울시 행정부에 전달되었다. 피면담자 C는 독립적인 청년당사자운동 단체인 청년유니온의 정책국장으로서 청년유니온의 의제들을 서울시정에 반영하려는 조직적 목표를 가지고 거버넌스 조직에 참여했고, 청정넷의 일자리 분과 간사로 청년수당 정책 수립에 깊숙이 개입했다.

서울시가 만든 또 하나의 당사자조직으로 ‘서울 청년의회’를 들 수 있다. 2015년 청년기본조

7) 사회혁신담당관실, 민관협력담당관실, 지역공동체담당관실, 청년정책담당관실, 갈등조정담당관실, 인권담당관실로 구성되었다.

례를 근거로 서울혁신기획관실과 청정넷이 주도해 만든 청년의회는 청년의 시정참여가 지속적이고 체계적으로 이루어지게 하기 위해 만든 기구였다.⁸⁾ 청년의회 회의는 서울시장이 정책보고를 하고 청년의회 의원들이 각 의제를 대표하여 시장과 서울시 행정부 실·국장을 대상으로 정책질의와 제안을 하는 형식으로 진행되었다. 이런 형식은 서울시의 관료적 행정조직이 청년 당사자들의 정책평가와 제안에 제대로 반응하지 않을 것을 우려한 시장의 제안에 따른 것이었다고 한다(면담 1; 면담 2).

서울시 청년정책위원회는 청정넷과 청년의회라는 서울시 외부의 당사자조직과 서울시 행정부, 그리고 서울시 의회라는 내부자가 같이 참여하는 서울시 청년정책 결정과정의 주체라고 할 수 있다. 당연직 6인은 서울시장과, 혁신기획관을 포함한 서울시 행정부의 담당부서의 장 5인⁹⁾으로 구성되며, 위촉직 14인은 청년당사자 5인을 포함 서울시 의회 의원, 전문가들로 구성되었다. 2015년 청년정책위원회는 일자리, 주거, 생활안정의 3개 분과로 구성되었으며, 청년수당은 주로 일자리분과에서 논의되었다.

이 청년정책 구조 속에서 제도 내 활동가 역할을 한 행위자는 적게는 둘, 많게는 넷으로 볼 수 있다. 첫째는 서울시장 자신이다. 오랜 시민운동가 경력을 가지고 있었던 P 시장은 당선 직후 민관협치를 시정의 기본방침으로 천명했고 청년정책에서도 청년당사자가 요구하는 정책을 추진하는데 관심을 가졌다. P시장은 청년수당 정책이 서울시 내부의 공무원조직이나 외부의 중앙정부의 반대로 고비를 맞을 때, 당사자들의 의사를 우선시하는 의사결정을 통해 청년수당 정책이 좌초되지 않도록 하는 역할을 했다(면담 1; 면담 2; 면담 3). 둘째는 A서울혁신기획관(2014~2018년)이다. 전술한 바와 같이 그는 서울시 청년정책을 총괄하는 내부자이지만 외부자들과 활발히 소통하면서, 서울시 청년수당 결정과정에서 가장 중요한 제도 내 활동가의 역할을 수행하게 된다.

이 이외에도, 제도 내 활동가를 '제도화된 공적 조직의 내부자이지만, 도전적 사회운동이 제기하는 대의를 전향적으로 추구하는 사람'으로 정의해 범위를 넓힌다면, 청년수당 결정과정에 나타나는 두 사람을 더 제도 내 활동가의 범주에 넣을 수 있을 것이다. 서울혁신관실 청년정책과 소속으로 청년수당정책을 담당했던 B주무관과(면담 2), 서울시 의회 내에서 청년수당에 대한 여론을 반전시켜 관련 조례와 예산 통과를 이끌어냈던 민주당 소속 D 시의원이 그들이다.

8) 만 19세~39세 청년의 공개모집 후 추천으로 구성되는 위원과 청년정책네트워크 추천 위원으로 구성되었다.

9) 서울시 행정관료 중에서는 일자리노동정책관, 복지본부장, 문화본부장, 주택건축국장의 5개 부문 고위직 담당자가 참여했는데, 모두 서울시에서 집행하고 있는 청년정책 유관분야라고 할 수 있다.

2) 정책결정 1단계: 서울시에서의 의제형성과 정책결정(2011.10.27. ~ 2015.11.5.)

서울시 청년수당 결정과정의 첫단계는 2011년 10월 27일 서울시장 보궐선거에서 P시장이 당선된 후부터 '2020 서울형 청년보장'(서울시 청년정책 기본계획)이 발표된 2015년 11월 5일 까지라고 할 수 있다. 서울시 차원의 정책결정단계라고 할 수 있다.

2010년대에 접어들면서 한국사회의 청년정책 의제는 새로운 경향성을 띠기 시작했다. IMF 금융위기 이후 오랫동안 청년문제가 청년실업 문제로 등치되어 왔다면 2010년대 이후에는 일 자리를 넘어서 등록금, 주거, 부채문제로 확대되었던 것이다. 이런 프레임 전환에는 청년당사자 운동단체들의 주창활동(advocacy)이 큰 역할을 했다. 그러나 정부의 청년정책은 중앙·지방을 막론하고 여전히 일자리문제에 초점이 맞춰져 있었다. 서울시 역시 마찬가지였다.

그러나 무상급식 논란 이후 복지논쟁이 가열되는 가운데 보궐선거로 새 시장이 취임한 서울시는 청년정책의 방향전환을 시도한다. 서울시는 우선 청년명예부시장을 임명하고 청년허브를 열어 청년들의 정책적 요구를 수렴했다. 이후 서울시의 청년정책 전환에는 통로들을 통해 투입된 청년 당사자들의 요구가 큰 역할을 한 것으로 알려져 있다. 청년유니온을 필두로 한 청년당사자 조직들은 일자리정책에 초점이 맞춰진 그간의 중앙·지방정부의 청년정책은 큰 효과가 없을 뿐만 아니라 청년들을 '묻지마 취업'에 밀어넣는다고 비판했다. 이들은 청년들이 보편적으로 공유하는 속성을 '이행성'으로 정의하고, 이행과정에서 발생하는 여러 문제들을 바로잡는 것을 청년정책의 목표로 삼아야 한다고 주장했다(김민수 외, 2018: 1). 교육과 취업이 곧바로 연결되지 않는 현실에서, 이 사이의 시간은 좁은 의미의 구직활동 기간이 아니고 넓은 의미의 진로탐색을 위한 이행기일 수 밖에 없으며, 그렇다면 이 시기의 청년에게는 구직활동 지원 외의 다양한 정책이 필요하다는 것이었다.

이후 체계화된 서울시의 '청년정책 기본계획'은 이런 청년 당사자들의 요구에 부응하여 수립된 것이다. 즉 구직지원('일자리') 뿐만 아니라 니트(NEET: Not in Education, Employment, or Training, 교육, 훈련, 취업 중 어느 것도 하고 있지 않은 상태) 등 사회 밖 청년들의 활력제고를 위한 청년활동('놀자리'), 사회활동('설자리'), 주거('살자리')까지 포함하는 포괄적 사회정책으로 전환한 것이다. 후에 서울시 청년수당으로 불리게 된 청년활동지원사업 역시 이런 맥락에서 탄생했다.

한편, 2010년 이후 정부와 기성 정치권, 전문가 집단의 청년문제에 대한 접근방식을 비판하고 대안을 제시하면서 사회적 발언권을 키워온 청년 당사자조직들은 이런 서울시의 정책전환을 중요한 정치적 기회의 창이 열린 것으로 파악했다(김선기 외, 2018: 면담 3). 그리고 2013년 서울시가 협력적 거버넌스를 위해 청정넷을 만들자, 이에 적극적으로 응했다. 특히 최초의 세

대별 노동조합으로서 사실상 노조라기보다 사회운동조직의 성격을 강하게 가지고 있었던 청년 유니온은 이미 청년허브에서 적극적으로 활동한 바 있었고, 2013년에는 서울시와 정책협약을 체결했던 경험도 가지고 있었다.

이런 상황에서 청년유니온의 활동가들은 청정넷과 청년의회, 청년정책위원회 등 새로운 거버넌스 구조가 만들어지자, 이에 주도적으로 참여하여 그동안 청년유니온에서 추구해왔던 청년의제를 시정에 반영하려 했다. 당시 청년정책위원회 일자리 분과의 청년당사자 대표 3인 중 2인은 청년유니온 소속 활동가였으며 이중 청년유니온 정책국장이었던 활동가(이 연구의 피면답자 3)는 청년수당 정책의 초안을 제안하고 정책결정과정에서 깊숙이 간여했다. 이 초안은 사실상 2013년 1월 서울시와의 정책협약에서 청년유니온이 이미 ‘서울형 실업부조’라는 이름으로 제안했던 정책이기도 했다.

이들 청년유니온 활동가들은 청년수당을 포함한 서울시 청년정책 결정과정에서 적극적으로 당사자들의 요구를 조직해 대변함으로써 내-외부 협업의 복지정치를 만들어낸 가장 중요한 외부 행위자였다고 할 수 있다. 이들은 청년수당 의제가 ‘동원형 의제설정모델’(Cobb, Ross & Ross, 1976)에 기울지 않고, 본래적 의미의 ‘협치’에 가까운 결정과정을 밟아나가게 되는데 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

[표 2] 청년수당 의제형성 과정 주요일지

날짜	주요일지
2011. 10	서울시장 보궐선거
2013. 07	서울청년정책네트워크 1기(서울청정넷 시즌 1 청정비빔밥) 구성
2015. 01	서울시 청년기본조례 제정
2015. 02	청년정책의 재구성 기획 연구 용역 진행
2015. 03	제1회 청년정책위원회 개최(청년수당 초안에 대한 최초 제안)
2015. 05	제1차 청년정책위원회 일자리분과 회의 개최
2015. 07	제안과제 담당부서 실행계획 및 후속 조치 요청
2015. 08	청년수당(안) 법률검토
2015. 10	제2회 청년정책위원회 개최
2015. 11	서울시 청년정책 기본계획 발표 청년활동지원사업(청년수당) 추진계획 발표

출처: 서울시 내부자료, 면담 내용을 바탕으로 재구성

이제 청년수당정책의 의제형성 과정을 좀 더 자세히 살펴보자. 서울시 청년수당은 청정넷 일자리·노동분과에서 청년 미취업자들의 소득보장 문제를 논의하는 과정에서 의제로 떠올랐다. 처음 청정넷에서 제기된 안은 두가지였다. 먼저, 아래 인터뷰가 확인해 주듯, 청년유니온

소속 활동가들은 2015년 3월 청년유니온의 주요 정책사업 중 하나였던 '서울형 실업부조'를 서울시의 사업으로 제안했다. 서울형 실업부조는 취업경력이 없고 따라서 실업급여 대상이 될 수 없었던 구직 청년들의 소득을 보조하는 일종의 고용지원 정책이었다.

(2015년) 당시 (나는) 청년유니온 정책국장으로서 일하며 동시에 청정넷 일자리 노동분과 간사 역할도 겸하고 있었다. 청년수당 자체는 2015년에 청년유니온의 정책 아이টে를 서울시에 밀어 넣고자 하는 노력이 반영된 것이다. 초기 우리가 주장한 안은..... 청년유니온이 창립하고 난 뒤에 한국형 실업부조를 만드는 것이 하나의 목표였는데, 이를 반영시켜보자 하는 논의에서 '서울형 실업부조'라는 이름으로 (청정넷에서) 정책을 제안하게 된 것이다(면담 3)

한편 같은 시기 청정넷의 일자리·노동분과에서 또 다른 청년 소득보장안이 제안되었는데 이는 좁은 의미의 구직활동을 조건으로 하지 않고 사회활동 전반을 지원하는 현금지원 정책이었다. 많은 청년들이 학업에서 취업으로의 이행과정에서 다양한 형태의 어려움을 겪고 있으며 니트 상태에 있는 경우도 많기 때문에, 일단 사회 안으로 들어와 자신의 미래를 자율적으로 모색할 수 있도록 하는데 정책의 목표를 두고, 엄격한 조건을 달지 말아야 한다는 것이었다. 당시 서울혁신기획관실 청년정책과에서 이 문제를 전담했던 B주무관은 이 안을 (구직활동을 조건으로 하지 않는다는 점에서)'기본소득제에 가까운 안'(면담 2)이었다고 묘사했다.

그런데 이 두 안은 모두 당시 서울시의 기존 관료조직에게는 낯설기 그지 없는 정책이었다. B주무관의 말에 따르면, 노인이나 아동이 아닌 노동능력이 있는 청년들을 소득지원이 필요한 '취약계층'으로 상정한다는 것, 게다가 구직과의 관련성을 묻지 않는 조건으로 현금급여를 한다는 것은 정책을 추진해야 할 시 공무원들 스스로 납득하기 힘든 정책이었다. 또 대부분의 공무원들은 이런 낯선 정책안을 '외부자'가 들고 온 '외부 안'으로 인식했다. 이는, 서울시 공무원들에게는 거버넌스 구조에 들어와 있는 청년당사자 조직 뿐만 아니라 직업공무원 출신이 아닌 혁신기획관도 외부자로 인식했음을 의미하는 것이다(면담 2). 이런 상황에서 실제로 청년수당안에 관한 논의는, 2015년 3월 청년정책위원회 개최 이전까지는, 주로 혁신기획관실과 청정넷을 중심으로 이루어졌다.¹⁰⁾ 이런 증언들은 외부자가 제기하는 정책 아이디어들이 기성의 관료조직에서 쉽게 받아들여지기 어렵다는 것을 잘 보여준다.¹¹⁾

10) 후에 청년수당정책의 지지자가 된 B주무관은 본인도 처음엔 혁신기획관을 '외부자'로 생각했다고 토로했다. 즉 혁신기획관실은 시민운동가 출신 시장이 '서울시 내부에 만든 희망제작소'이며, 청년수당은 '시민운동가적 마인드'를 지닌 혁신기획관이 외부의 청년당사자들과 협의해 만들어낸 정책으로 인식되었다는 것이다(면담 2). 이는 제도 내 활동가가 제도 내부에서 어떻게 인식되는지를 잘 보여준다.

11) 직업공무원인 B주무관은 이 단계는 물론 청년정책위원회에서의 논란이 벌어지는 동안에도 관료적 합리성의 관점에 볼 때 많은 문제를 가지고 있는 청년수당정책의 실현 가능성을 높게 보지 않았다고 했다. "...이런

마침내 2015년 3월 30일 시의 공식 정책결정기구인 청년정책위원회의 첫 번째 회의가 열리고, 청년수당안은 본격적 논의의 테이블에 올라가게 된다. 이 회의는 서울시 「청년기본조례」 제정(2015년 1월) 이후 최초로 열린 공식 회의로서 이례적으로 위원장인 시장까지 참석했다. 그런데 여기서 논의대상이 된 안은 청년유니온 정책국장이자 일자리분과 간사인 피면담자 3에 의해 제시된 서울형 실업부조안이었다. 즉 청년당사자들로부터 제기된 두 안 중 보다 보수적이라고 할 수 있는, 구직활동을 전제로 한 고용정책에 가까운 안이었던 것이다. 이후 2015년 11월 서울시 ‘청년활동지원사업’ 추진계획이 발표될 때까지 이 정책의 세부사항을 둘러싼 본격적인 논란은 두 축을 중심으로 전개되었다. 하나는 서울시 청년정책위원회 및 위원회 산하 일자리분과의 공식적인 논의이고, 다른 하나는 청정넷을 통한 청년 당사자들과 서울시의 비공식적인 협의였다.

그렇다면 이 단계 논의의 쟁점들은 무엇이었는가? 제1차 청년정책위원회 회의에서 제안된 서울형 실업부조는 구직활동을 하는 저소득층 청년(가구소득 기준 중위소득 60% 미만인 자)중 고용보험 실업급여의 혜택을 받지 못하는 청년에게 월 40만원의 구직수당을 최장 1년 제공하되, 서울시의 공공 고용서비스 프로그램에 참여하는 것을 조건으로 하고 있었다(서울시 내부자료).¹²⁾

최초안에서 가장 큰 쟁점이 되었던 것은 급여대상과 조건이었다. 앞서 기술했듯, 청정넷 일각에서 나온 안은 또 다른 안은 저소득청년이 아닌 모든 청년을 대상으로 하며, ‘구직활동’이 아니라, 청년의 포괄적 ‘사회활동’을 지원해야 한다는 것이었다. 이런 관점에서 본다면 서울형 실업부조 안은 지나치게 구직활동 쪽에 경도된 안이었다.¹³⁾ 흥미로운 것은 이런 청년 당사자들로부터 나온 두 개의 다른 제안에 대해 혁신기획관이 후자를 지지했다는 것이다. 그는 현재와 같은 노동시장 상황에서 좁은 의미의 구직활동을 독려한다고 해서 취업이 되는 것은 아니며, 고용노동부의 ‘취업성공패키지II’(이하 취성패II)의 저조한 성과가 이를 잘 보여준다고 생각했다.

처음 청년수당을 고민하면서 살펴보았던 것이 취업성공패키지(취성패)였어요. 그런데 취성패는 상담과 교육, 취업과정을 알선하는 것인데, 나는 (이런 것들이) 취업과 직접적 연관성은 높지 않다고 봤어요. 지금은 상담받고 그러는 것이 아니라 개인이 자발적으로 모색하고 스터디하고 하는

경우 보통은 위에서 관심을 보이니까 하는 시늉은 하지만.. 검토 중이라고 하면서 시간 끌고, 연구용역 줘서 또 시간 가고.. 그러다 유야무야되는 경우가 많죠”(면담 2).

12) 이 안은 청년유니온이 2012년 8월 서울시와 진행했던 ‘청년유니온-서울시 사회적 교섭’에서 제안되었던 바 있다(청년유니온 교섭집담회 자료, 2012).

13) 실제로 당시 청정넷에서는 다듬어지지 않은 여러 아이디어들이 제안되었다고 한다. 즉 ‘조건 없이’라고 할 때도, 1) 성남시의 청년배당처럼 특정 연령대 모든 청년에게 지급하자는 안과, 2) 선발은 하되 사용처를 좁은 의미의 구직활동이 아니라 포괄적으로 넓은 사회활동 지원금으로 하자는 입장이 섞여 있었다는 것이다(면담 3). 서울시 내부의 논의과정에서 이 조건은 후자 쪽으로 수렴되어 갔다.

시대이니까... 그렇다면 그런 자원을 청년들에게 직접 주고 선택하게 하자, 그리고 사회 밖의 청년들도 정책대상으로 만들자, 이게 청년수당의 처음 아이디어였습니다(면담 1).

혁신기획관은 서울시가 청년들이 일단 사회 속으로 들어와 도전하고 실험할 수 있도록 조건 없이 지원하는, 고용정책을 넘어선 사회정책을 펼치는 것이 바람직하다고 보았다(면담 1). 이런 그의 관점은 “취업, 창업 지원 이전에 청년이 자기 관심에 따른 활동과 기회가 필요하며.... 우선 동료를 만나고 개인과 사회가 만나는 장이 필요하다”는 그의 청년허브센터장 시절의 인터뷰에서도 잘 드러난다(한국경제신문, 2013.10.04.). 흥미롭게도 초기 의제설정 과정에서 외부자라고 할 수 있는 대표적인 당사자조직은 여론이나 실현가능성을 고려해 전통적인 고용정책에 가까운 보다 보수적 안을 주장한 반면, 고위 내부자인 혁신기획관은 무조건적 급여에 가까운 비관례적인 안을 지지한 셈이다(면담 1; 면담 2)

반면, 서울시의 담당부서나 시의회 쪽은 보다 보수적인 서울형 실업부조 안에도 난색을 표하며 부정적 의견을 내놓았다. 당시 서울시 담당공무원들 사이에는 아동이나 노인이 아닌 청년들에게 현금수당을 지급한다는 아이디어에 대한 거부감이 광범위하게 존재했다(면담 2). 게다가 구체적인 정책설계로 들어가면 행정적 난점 또한 적지 않았다. 서울형 실업부조를 도입할 경우 정책대상이 될 서울시 청년구직자들의 숫자는 가용예산 범위를 훨씬 초과할 것으로 보였다. 또 이들 중 일부를 선별해야 한다면 이를 위해 엄청난 행정력이 필요할 것으로 예상되었다. 시의 일자리 정책과는 이를 지적하며, 중앙정부와의 사업중복성, 예산문제, 효율성 등을 들어 조목 조목 반대했다. 그리고 중앙정부 시행사업을 활용하는 것이 바람직하며, 서울시에서 추가로 지원을 하더라도 대상자와 지급수준을 설계하고, 청년정책과에서 지급기간과 그 기간 동안의 구직활동에 대한 의무조항을 마련하는 것이 필요하다고 주장했다(서울시 내부자료).

서울시의회 역시 부정적이었다. 청년수당정책 발표는 정책의 타당성 조사도 사전에 충분히 진행되지도 않았고, 관련 조례도 존재하지 않으며, 관계 법률에도 배치되므로, 관련 절차를 준수해야 한다고 요구했다(김지혜, 2019 : 70).

이런 상황에서 서울시 일자리정책과와 청년정책과가 기존 관료조직의 논리를 고수하지 않고 점차 입장을 수정해간 데에는 청년당사자 쪽에서 나온 제안은 가능한 한 정책화하라고 독려했던 시장의 역할이 컸다고 한다. 단체장의 의지가 강했기 때문에 담당 공무원들은 거버넌스 구조 속에서 혁신기획관실 및 청년당사자들과 협의를 계속했고, 결국 전향적인 쪽으로 조금씩 변화하지 않을 수 없었다는 것이다(면담 1; 면담 2).

시의회 쪽으로는 청년정책위원회에 참여한 시의원들을 중심으로 조금씩 입장변화가 진행되었다. 혁신기획관실의 설득과 거버넌스 구조 속에서 청년당사자들의 목소리를 접하면서 일부

민주당 시의원들 사이에 정책에 전향적인 쪽으로 입장변화가 일어났다. 대표적인 인물이 이후 의회에서의 관련 조례와 예산안 통과를 주도한 민주당 소속 S의원이라고 할 수 있다(면담 1; 면담 2; 면담 3). 시의회의 민주당 의원들은 2015년 1월 지방정부 최초로 ‘청년기본조례’를 제정하는데 앞장 섰으며 청년발전특별위원회(청년특위)를 2015년 11월 발족해 청년정책이 순조롭게 입안될 수 있도록 지원했다.

제1차 청년정책위원회 이후 혁신기획관과 청년정책 거버넌스에 참여한 당사자들은 수차례의 회의를 통해 이견을 좁혀갔다. 정책대상은 구직의사가 있는 청년 뿐만 아니라 사회참여 의사가 있는 ‘사회 밖 청년’으로 넓혀 니트까지 포괄하도록 했다. 또 급여조건으로 좁은 의미의 구직활동이 아니라 진로탐색, 창업, 창작, NGO 활동참여 등 다양한 사회활동까지 포괄하는데 의견의 접근을 보았다. 정책 목표 자체가 구직기간 동안의 소득보전에서 사회 밖 청년들의 사회참여 활동을 고무하고 관계망을 형성하는 것으로 변화한 것이다. 이에 따라 2015년 5월 제1차 일자리분과 회의 이후에는 청년들에 대한 급여를 고용정책을 넘어선 포괄적인 사회(안전망) 정책으로 위치짓는다는 합의가 이루어졌다. 그리고 ‘서울형 실업부조’라는 명칭 대신 ‘청년활동지원금’이라는 용어가 사용되기 시작했다(서울시 내부자료). 최초로 서울형 실업부조안을 제안했던 청년유니온 쪽 역시 사회활동 지원이 구직활동 지원과 별개의 영역이 아니며 포괄적 의미로서 유효하다고 평가했다(김지혜, 2019: 66).

그러나 2015년 10월 언론에 서울시의 청년수당안이 보도될 때까지, 서울시 내부의 협의과정에서 급여대상과 조건의 세부사항들에 대한 여러 행위자들 간의 이견은 여전히 일부 남아 있었다. 또 관료조직 한편의 회의적인 분위기도 계속해서 남아 있었다(면담 2). 이런 상태에서 2015년 10월 5일, 11월로 예정된 ‘2020 청년기본계획’ 발표 전 심의를 위해 제2회 청년정책위원회가 개최되었다. 이 자리에서 혁신기획관은 청년수당안을 포함한 기본계획을 발표했으나, 청년수당의 세부안은 이 회의에서도 여전히 확정되지 못했다. 그런데 이 회의에 참석했던 시의원 한 사람이 당일 언론에 서울시가 청년들을 위한 현금급여를 계획하고 있다는 얘기를 흘렸다. 그리고 다음날 거의 모든 주요 언론에 관련기사가 났다. 상황이 급박하게 돌아가자 서울시는 ‘슈퍼데스크 회의’(시장, 부시장단, 관련 국장, 기조실장이 참여하는 회의)까지 열어 계획안을 검토했다(면담 2). 그런데 이 와중에 언론대응에 나선 혁신기획관은 한 인터뷰에서 그때까지 아직 급여대상자를 확정하지 못했던 이 제도를 ‘청년수당’이라고 지칭했다. 이는 ‘수당’이란 명칭이 주는 사회수당적 함의, 즉 특정 연령 집단 내에서의 무조건성과 보편성에 입각한 현금지급이란 속성으로 인해, 이후 엄청난 논란을 불러 일으키게 된다. 그리고 이 제도의 세칭도 정식명칭인 ‘서울시 청년활동지원금’이 아니라 ‘서울시 청년수당’으로 굳어지게 되는 계기가 된다(면담 1; 면담 2; 면담 3).¹⁴⁾

[표 3] 서울시 청년수당안의 변화

구분	서울형 실업부조	청년수당 추진계획	청년수당 시범사업
논의/ 발표시기	2015년 3월 30일	2015년 11월 5일	2016년 7월 1일
정책목표	구직활동 지원	사회활동 지원	구직/사회활동 포괄
	저소득 청년 구직자의 소득보전	청년의 사회역량 강화 및 활력 제고	청년들의 요구를 반영한 다양한 구직활동 지원
사업대상	가. 서울에 거주하며 졸업 혹은 실업 후 3개월 이상 미취업 상태에 있는 청년(만15~34세) 구직자 나. 고용보험 가입 이력이 없거나 실업급여 수급요건을 충족하지 못하는 자	가. 서울에 거주하는 만 19세~34세 청년 나. 서울 소재의 대학에 재학(혹은 휴학) 중 다. 최근 '3개월' 이상 미취업상태인 자	가. 만19~29세의 미취업 청년 3,000명 ※ 서울시 거주 ※ 재학생은 제외(16년 8월 졸업예정자는 신청가능) ※ 주 30시간 미만 근로자도 신청 가능 나. 가구소득 제한 없음
선정방식	저소득자 우선	저소득자 우선	저소득자 및 미취업 기간 등 고려
조건	서울시가 제공하는 공공 고용서비스에 참여	사회참여 활동 (세대 간 협력 모델, 지역협력 모델, 도시혁신모델, 자기주도 형 모델 등)	취·창업을 포함한 다양한 역량 강화 지원 프로그램
수당금액	월 40만원	월 50만원	월 50만원
지급기간	최장 1년	2개월 ~ 12개월	6개월

자료: 서울시 보도자료 및 내부자료

이후 포퓰리즘 논쟁이 뜨거워지는 가운데 서울시는 결국 여론과 재정적 한계를 고려해 급여 대상자를 저소득층 청년 중 일부를 선발하는 것으로 한정했다. 그리고 제도의 정식명칭도 여전히 (청년수당이 아닌) '서울시 청년활동지원금'으로 남겨두었다. 그러나 급여조건은 좁은 의미의 구직활동으로 한정되지 않고 청년활동 전반을 지원하는 방향으로 확정되었다.

이런 안은 2015년 11월 5일, 한 해 동안 서울시 내부에서 이루어진 논의를 집대성한 '서울시 청년정책 기본계획'의 일부로 발표되었다. 서울시는 서울에 거주하는 소득이 없고 교육, 노동, 직업훈련에서 배제된 청년을 대상으로 활동계획서를 심사하여 최대 6개월 동안 월평균 50만원의 수당을 지급하며, 이 기간 동안 넓은 의미의 사회참여 활동을 할 수 있도록 하겠다고 발표했다. 서울시는 2016년 시범사업으로 약 3천명을 선발할 계획이라고 밝혔으나 구체적인 선발기

14) 이 중에서도 특히 '현금지급'이란 방식은 엄청난 논란을 불러 일으켰다: "(현금이나 카드냐에 대해서는) 다시 재논의를 하기로 했는데 얼마 지나지 않아 혁신기획관님은 (언론에) 현금 지급을 하겠다고 얘기를 하셨습니다. 이 때문에 시의회, 국회, 언론사 등에 왜 카드가 아니고 현금을 지급하는지에 대해서 대응을 해야 했습니다. ……중략…… 사용처도 알 수 없는 현금성 지원이 포퓰리즘으로 몰려 제도 자체의 입안이 불투명해질 수도 있었던 상황이 되었습니다"(면담 2).

준과 지급수단(현금여부) 등 세부 사항은 여전히 발표하지 않았다.

3) 정책결정 2단계: 중앙정부와의 정책갈등 및 해소(2015. 11. 5. ~ 2017. 9. 1.)

서울시가 2015년 11월 5일 청년정책기본계획의 일환으로 청년수당 계획을 발표하자 즉시 뜨거운 논란이 시작되었다. 보수언론들은 청년수당은 청년들의 표를 얻기 위한 ‘인기영합주의 정책’, 인생출발선에 선 청년들의 ‘의존성을 심화시키는 아편’이라고 비판했다. 또 당시 여당 대표는 ‘서울시의 청년수당 정책은 청년의 마음을 돈으로 사겠다는 전형적 포퓰리즘으로, 정말 옳지 못한 행위’라고 비판했다(연합뉴스, 2015.11.5).

정부도 즉각적으로 반대 입장을 표명했다. 보건복지부는 11월 12일 청년수당은 복지부와 사전 논의가 필요한 ‘복지사업’이라며, 협의를 요구했다.¹⁵⁾ 이에 대해 서울시는 청년수당은 복지사업이 아닌 청년일자리 사업이고, 미취업자 전체가 아닌 공모를 통해 제한된 일부 대상만 지원되는 정책이므로 복지부와 협의 대상이 아니라고 반박했다(연합뉴스, 2015.11.13). 한편 당시 이기권 고용노동부 장관은 청년수당이 고용노동부의 취성패II와 중복된다며 반대 입장을 밝혔다. 그러나 서울시는 취성패II는 구직의사가 있는 청년만을 대상으로 하나, 서울시 청년수당은 니트를 포함한 기존 정책의 사각지대까지 포함하는 정책이라고 맞섰다.

가열되는 논란 속에서 서울시 의회에서는 11월 22일 민주당 의원들에 의해 ‘청년활동지원 사업(청년수당)을 위한 조례’가 발의되었다. 청년수당의 집행을 위해서는 법적 근거가 필요했기 때문이다. 의회에서 새누리당 소속의 대부분의 시의원들은 ‘포퓰리즘’ 논리로 이에 반대했다. 정책결정 1단계에서는 민주당 소속 의원들 사이에서도 ‘청년’을 대상으로 ‘현금지원’을 하는 것에 대한 의구심이 적지 않았다. 이런 시의회의 분위기를 반전시키는데는 민주당 소속 D의원이 중요한 역할을 했다고 한다(면담 1; 면담 2). 그는 오늘날 청년들이 학업에서 취업으로의 이행기에 맞닥뜨린 특수한 상황들에 대해 설명하고 사회 밖 청년들을 사회 안으로 포용해 들어오는 정책의 중요성을 역설했다(매일노동뉴스, 2015.12.22).

정책 결정 2단계에서는 청년수당 논란의 ‘당파화’도 민주당 의원들을 찬성입장으로 돌아서게 하는데에 큰 역할을 했다. 청년수당을 둘러싼 논쟁이 새누리당 박근혜정부와 단체장이 민주당 소속인 서울시 간의 싸움처럼 되어버리고, 보수언론과 진보언론이 각각의 입장을 지원하는 모양새로 연일 논란을 이어가자, 민주당 우위의 시의회는 시행정부의 정책에 손을 들어주게 되었던 것이다. 결국 시의회는 12월 22일 조례안을 통과시켰고,¹⁶⁾ 청년수당 지원 예산 90억원이

15) 이런 복지부의 주장은 ‘지방자치단체가 복지제도를 신설하려 할 경우 보건복지부와 협의해야 한다’는 사회보장법 조항(제26조 3항)과 ‘지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 공익을 해치는 경우 주무부 장관 시정할 것을 명령할 수 있다’는 지방자치법 조항(제169조 1항)에 근거한 것이었다.

포함된 2016년 서울시 예산안을 원안대로 심의·의결했다.

서울시가 2016년 예산안을 통과시키자 보건복지부는 서울시에 재의(再議)를 요청했다. 그러나 서울시는 지방자치단체의 자치권을 훼손한다며 이를 거부했다. 그리고 재의는 불가하지만 협의는 이어나가겠다고 2016년 1월 12일 보건복지부에 협의요청서를 발송한다. 하지만 복지부는 2016년 1월 14일 재의 요구를 불응한 서울시의회를 대법원에 제소하며 ‘청년수당 사업 집행정지’를 신청했다(서울신문, 2016.01.14). 그러자 서울시는 1월 25일 중앙정부에 의한 지방자치단체의 자율성이 심각하게 훼손된다며 헌법재판소에 ‘지방교부세법 시행령’에 대한 권한쟁의심판을 청구하며 맞섰다.

[표 4] 청년수당 도입과정에서 서울시-중앙정부의 갈등

날짜	주요일지
2015. 11. 5.	서울시, 청년활동지원사업의 일환으로 청년수당계획 공식 발표
2015. 11. 12.	복지부, 서울시에 청년수당안 협의 요구, 서울시는 거부
2015. 11. 22.	서울시 의회, ‘청년활동지원’ 사업 위한 조례 제정. 청년수당 예산안이 포함된 2016년 예산안 통과시킴.
2015. 12. 30.	복지부, 서울시에 재의요청, 서울시는 즉각 거부
2016. 01. 14.	복지부, 서울시의회를 대법원에 제소하고 ‘청년수당 사업집행정지’ 신청
2016. 01. 25.	서울시, 헌법재판소에 ‘지방교부세법 시행령’에 대한 권한쟁의심판 청구
2016. 01. 27.	서울시-복지부 간 1차 사전 실무회의
2016. 03. 30.	관계기관 대책회의(복지부 사회조정과장, 사회보장위원회 사무국장, 고용노동부 서기관, 기획재정부 서기관, 서울시 청년정책과장, 서울시 청년정책팀장, 서울시 담당주무관 참여) 열림
2016. 05. 26.	복지부, 1차 협의의 결과에 대한 입장 (‘청년수당 부동의’) 통보 및 사업재설계 후 재협의 권고
2016. 06. 14.	복지부, 사회조정과장과 서울시 청년정책과장 수정안 협의 및 비공식적 합의 도달
2016. 06. 15.	동아일보 1면에 “복지부, 서울시 청년수당 수정안 수용”이 보도됨 복지부, 2차례에 걸쳐 해명자료를 발표하며 서울시안을 수용하지 않기로 결정했음을 발표
2016. 06. 30.	복지부, 최종적으로 서울시의 ‘청년수당 시범계획서’ 부동의 통보

자료: 서울시 내부자료

그런데 흥미로운 것은 시기까지 서울시와 복지부 사이에 갈등만이 존재했던 것은 아니라는 점이다. 서울시는 ‘일이 되게 하기 위해서는’ 협의가 불가피하다고 판단하고 보건복지부와 계속 협의를 진행했다.¹⁷⁾ 서울시 내부자료인 ‘청년활동지원사업 협의일지’에 따르면 서울시는 보

16) 표결 결과 전체 의원 55명 중 43명 찬성, 11명 반대, 1명 기권으로 의결됐다(매일노동뉴스, 2015.12.22.)

17) 이런 상황은 서울혁신기획관과의 다음과 같은 면담 내용에서도 확인할 수 있다.

“중앙정부에서는..... 협의대상이라고 했지만, 사실상 협의가 아니라 승인을 받으라는 것이었어요. 애초에 청년수당은 아동수당이나 노인수당처럼 현금으로 지원되되 그 사용처를 묻지 않는 방식을 생각했는데, 보건복지부와 다른 부처(고용노동부)는 수급조건으로 구직 관련성이 있는 것은 지급하는 것이 가능하나, 어떤 명확한 활동을 한다는 것을 증빙할 수 없는 것은 승인할 수 없다는 입장을 고수했습니다. 어쨌든 저희 입장에서

건복지부에 협의요청서를 2016년 1월 12일 이후 2차례 발송했다. 중앙정부도 이에 응했다. 복지부와와의 수차례 협의가 이루어졌고 3월 30일에는 고용노동부와 기획재정부, 사회보장위원회, 국가연구기관 연구원이 참여하는 일종의 ‘관계기관 대책회의’까지 이루어졌다. 이 과정에서 쟁점이 된 것은 다음과 같은 사항들로 모두 서울시 내부의 정책결정 과정에서도 논란이 되었던 사안이었다.

첫째, 청년수당의 정책 효과성이다. 복지부는 청년수당을 지급하려면 취업률 제고와 같은 분명한 정책 목표가 있어야 하고, 정책결과를 측정할 성과지표가 있어야 한다고 주장했다. 이에 서울시는 청년수당은 취성패II와 달리 구직의사를 상실한 청년까지 정책대상에 포함시켜 청년의 활력을 높이는 것이 정책목표이며, 따라서 취업률과 같은 좁은 목표를 설정하고 성과평가를 하는 것은 바람직하지 않다고 맞섰다. 둘째, 급여항목 제한 여부이다. 서울시안은 청년수당의 조건으로 폭넓은 사회활동을 허용하고 있었으나 복지부는 단순 사회활동을 공공재원으로 지원하는 것은 타당하지 않다고 주장하며 급여항목을 취·창업에 관련된 활동으로 한정할 것을 요구했다. 셋째, 지급수단이다. 서울시에서는 청년들이 자신이 필요한 곳에 자유롭게 쓸 수 있도록 현금지원을 해야한다고 주장했다. 반면 복지부는 참여자들이 부적절한 곳에 지출하지 못하도록 지출현황을 모니터링할 수 있는 카드지급 방식을 선호했다.

[표 5] 서울시와 복지부 쟁점 별 입장 차이와 협의안

쟁점	서울시	복지부	서울시-복지부 협의안
정책의 목표 및 효과성	사회진입이 지체되거나 실패한 청년들의 청년의 자존감 회복 및 활력 제고(사회안전망)	취업 및 창업 (고용지원정책)	정책목표에 사회활동과 더불어 구직활동을 포함하도록 함
	엄격한 성과 측정 곤란	성과 평가를 위한 분명한 지표 필요	정책성과를 측정할 수 있는 지표를 수정 보완 함
급여항목의 제한	역량기반지원서(자기소개서)를 바탕으로 자신이 세운 활동계획에 수당을 사용하며, 단순 NGO 활동 등 개인의 다양한 사회참여 활동 포괄	취업, 창업 관련 활동에 한해 수당 사용	사용범위에 대한 가이드라인과 요건을 제시하도록 함
지급-모니터링 방식	자유로운 사용을 위해 현금을 지급하며 사용자 증빙 불필요	정책 목표에 부합하는 지출을 위해, 사용자 증빙과 모니터링이 가능한 카드 지급 필요	모니터링 방안 수정 보완 계획을 수립함
			현금 대신 카드 지급

자료: 서울시 내부자료(청년활동지원사업 협의일지)와 면담내용을 바탕으로 재구성

는 사업은 진행해야 되겠고, 협의가 결렬이 되면 안되니까 (법적인 다툼에도 불구하고) 6개월 동안 지속적으로 보건복지부와 조율을 했습니다”(면담 1).

복지부와와의 협의 과정을 거치면서, 그리고 포퓰리즘이라는 부정적 여론에 대응하는 과정에서, 서울시는 청년수당 ‘초안’을 일정 부분 수정한다. 첫째, 정책목표는 청년의 사회활동 지원에 구직활동 지원을 추가하는 방식으로 수정되었다. 둘째, 급여항목은 좀 더 좁은 범위로 제한되었다. 취·창업과 직접 연관이 있어야 하는 정도까지는 아니지만, 개인활동이나 NGO 활동 같은 매우 폭넓은 사회활동을 허용했던 서울시의 초안에서는 한 발 후퇴하게 된 것이다. 셋째, 현금을 지급하고 용처를 제한하지 않는 방식에서 카드를 지급하고 몇몇 용처를 제한하는 방식으로 바뀌었다[표 5].

수차례의 줄다리기를 끝에 마침내 6월 14일, 복지부 사회조정과장과 서울시 청년정책과장 협의 이후, 복지부로부터 비공식적인 최종 ‘수정협의(안) 수용 통보’가 서울시 측에 전달되었다. 여기서 비공식적이라 함은 문서상으로는 아니라 실무자 간의 무선통화를 통한 구두통보였기 때문이다.¹⁸⁾ 이는 세간에 많이 알려진 것과 달리, 협의 끝에 복지부와 서울시가 사실상의 합의에 도달했음을 의미하는 것이었다. 하지만 바로 다음날인 6월 15일 한 일간신문 1면에 ‘복지부, 서울시 청년수당 수정안 수용해 7월 시행’이라는 제하의 기사에 협의안 수용건이 보도되자 복지부의 입장은 급선회한다(동아일보 2016. 06. 15). 6월 15일 아침 복지부는 서둘러 ‘정해진 바가 없다’는 1차 해명 자료를 냈다. 그리고 당일 저녁 다시 2차 해명자료를 통해 수용불가를 결정했다고 발표한다. 6월 30일, 복지부가 최종적으로 서울시에 ‘청년수당 시범사업계획서’에 ‘부동의’ 의견을 통보함으로써 마침내 양자 간의 협의는 결렬되었다.

이렇게 한때 합의에 이르는 듯 했던 보건복지부와 서울시의 협력이 파국에 이른 것은 청와대에서 서울시 청년수당 정책에 부정적 입장을 피력하면서 복지부를 강하게 문책했기 때문이라는 해석이 유력하다. 당시 박근혜정부는 임금피크제 도입으로 청년실업문제를 해결해야 한다면 ‘노동개혁’ 의제들을 강하게 밀어붙이고 있었고, 노동계와 청년당사자들은 ‘아버지 봉급 깎아 아들 일자리 마련하는 것’이 노동개혁이냐고 반발하며 정부와 날카롭게 각을 세우고 있었다(정용인, 2016). 이런 와중에서 나온 청년수당을 비롯한 서울시의 청년정책계획안은 중앙정부의 정책에 맞서는 정책으로 인식되었으리라는 것이다.¹⁹⁾

18) 그러나 이 무선통화의 내용은 수신자와 발신자의 이름을 포함해 서울시 내부문건 자료에 남아 있었고, 이는 『주간경향』(2016. 08. 16)에 보도되었다. 필자들 역시 당시 관계 주무관을 통해 이 문건의 존재를 확인할 수 있었다. 이 문건에는 “△2~3일 내에 서울시에서 보낸 수정안대로 협의가 완료되었다는 내용으로 공문이 시행될 예정임(복지부) △공공동 보도자료를 내기는 쉽지 않더라도 공문 발송 시점에, 보건복지부와 서울시가 협치의 정신을 살려 협의를 이뤄냈다는 내용으로 동시에 보도자료를 내는 것이 좋을 듯함(서울시)”이라고 적혀 있다. (http://m.weekly.khan.co.kr/view.html?med_id=weekly&artid=201608161743481&code=115&_code=n0001#c2b#csidx94ce807a1424ac49235ef6df16343a7).

19) 박근혜 대통령의 탄핵 후 청와대에서 발견된 문서들 중에서는 2016년 당시 작성된 ‘서울시가 청년수당을 강행하면 지방교부세 감액 등 불이익 조치를 하라’는 내용의 문건이 발견되기도 했다(한겨레 2017. 07. 20.).

[표 6] 보건복지부와 서울시의 청년수당 수정안 협의결렬 이후 주요일지

2016. 06. 30.	서울시, 청년수당 참여자 모집계획 발표
2016. 08. 02.	서울시장, 국무회의에서 청년수당 당위성 설명
2016. 08. 03.	서울시, 청년수당 시범사업 대상자에게 수당 지급
2016. 08. 04.	복지부, '청년활동 지원 사업' 직권취소 결정 및 환수조치 요구
2016. 08. 19.	서울시, 복지부의 직권취소 행위를 대법원에 제소
2017. 03. 10.	헌법재판소, 박근혜 대통령 탄핵 인용
2017. 04. 07.	복지부, 서울시의 청년수당 수정안 수용 통보
2017. 04. 26.	서울시, 청년수당 사업 6월 본격 시행 계획발표
2017. 05. 09.	문재인정부 출범
2017. 09. 01.	복지부와 서울시가 청년수당 관련 상호 간의 소송 취하 결정

협이가 결렬된 후 서울시는 청년수당 시범사업 참여자 모집계획을 발표했다. 이후 서울시가 대상자 선정작업을 거쳐 청년수당 지급 절차를 밟아나가자 보건복지부는 2016년 8월 3일 '청년수당 지급강행에 대한 시정명령'을 발표하면서 서울시에 시정명령 이행결과를 다음날 오전까지 보고하라고 요구했다(보건복지부 보도자료, 2016). 하지만 서울시는 2016년 8월 3일 청년수당 시범사업 지급대상자 3,000명 중 2,831명에게 청년수당을 지급해 버렸다. 이에 보건복지부는 다음날인 2016년 8월 4일 서울시에 청년수당에 대한 직권취소하고 전액 환수조치를 요구했다. 그러나 서울시는 2016년 8월 19일 직권취소 조치에 대한 취소처분과 가치분을 구하는 소송을 대법원에 제기했고, 복지부는 다시 서울시의 위법에 엄정대응하겠다고 맞섰다.

이렇게 중앙정부와의 힘겨루기가 가속화되는 과정에서 서울시가 청년수당 정책을 관철할 수 있었던 데에는 제도내 활동가들의 적극적 역할과 외부자인 청년당사자들의 유연한 입장과 적극적인 지원이 중요한 역할을 했던 것으로 보인다. 우선 P시장은 2016년 8월2일 직접 국무회의에 참석해서 국무위원들과 논쟁하며 청년수당을 옹호했다.²⁰⁾ 그리고 결국 복지부가 직권취소라는 방법으로 청년수당 철회를 압박하자, 대법원 제소를 강행하는 강수로 맞섰다. 지자체의 장의 이런 태도는, 복지부의 석연찮은 태도변화에 대한 반감과 겹쳐, 서울시 관련 공무원들로 하여금 이 정책을 지키는데 적극적으로 나서게 했다고 한다(면담 2).

그리고 처음부터 이 정책을 실질적으로 총괄해왔던 혁신기획관 역시 내외부를 설득하고 조

20) 8월 2일 청와대에서 열린 국무회의에서 이기권 장관은 프랑스의 유스 갠티(Youth Guarantee)는 공공취업 지원서비스와 연계해 실직청년들을 직접 지원하는 사업인데, 서울시의 지원사업은 그런 연계가 없다고 비판했다. 또 정진엽 보건복지부 장관은 "직접적인 현금지원이 교육훈련이나 구직활동에 사용되지 않으면 도덕적 해이가 나타난다"고 주장했다. 이런 공격에 대해 P시장은 "서울시의 청년정책을 잘못 이해하시는 것 같은데, 교육훈련 등에 사용되지 않는다는 것이 아니라 본인이 선택하도록 하자는 것"이라고 반박했다고 한다(정용인, 2016).

정하는 한편, 언론을 통한 적극적인 여론전을 수행했다. 이 시기 중앙정부와의 갈등에 대해 당시 혁신기획관은 다음과 같이 회고했다.

‘복지부와의 협의과정에서.. 구직과 관련된 연관성도 더하고 복지부 측에서 요구하는 쟁점들에 대해서도 좀 수용하고 그런 과정을 거치면서 결국에는 협의를 할 수 있을 거라고 생각했어요. 나중엔 거의 합의에 이르러.... (서울시-복지부) 공동 기자회견까지 해보자 이런 이야기가 나왔던 걸로 기억해요. 그런데 서울시 수정안을 복지부가 받는다라는 기사가 나오자 (복지부는) 이를 부인했어요. 당시에 청와대에서 심하게 질책했다고 하는 이야기도 있었습니다. 이후 복지부와 다시 협의를 했는데 결국 설득이 안됐고 복지부 입장은 ‘전혀 동의한 적 없다’로 정리가 된거죠. 그래서 저희는 ‘그렇다면 원래 계획(서울시의 계획)대로 집행하겠다’, 이런 입장이었습니다.’ (면담 1)

또한 그는 서울시 내부를 설득하고 외부 비판을 방어하는 과정에서 청년당사자의 입장에 섰다. 즉 청년수당의 정책목표와 급여항목, 지급수단 등 예민한 쟁점에서 가장 비판적이고 기층 당사자들이 원하는 안들을 옹호했던 것이다. 이는 외부 당사자와의 긴밀한 소통과 대변이 제도 내 활동가의 중요한 성공조건임을 보여준다 하겠다.

2단계의 정책과정에서 중요한 역할을 한 또 한 사람의 내부자로 당시 서울혁신관실 청년정책과 B주무관(면담 2의 피면담자)을 들 수 있다. 그는 1단계의 정책 초기과정에서는 청년수당 정책을 ‘외부자가 들고 온 낯선 정책’으로 인식했던 시 공무원 중 한 사람이었다. 그러나 그는, 청년수당을 입안과정에서 혁신기획관과 교감하고 청년당사자들과 자주 접촉하면서 청년수당의 정책목표에 공감하게 된다. 그리고 담당자로서의 통상적 업무수행 이상의 관심을 가지고 이 정책이 채택되도록 노력했다(면담 2). 이런 의미에서, 넓게 본다면, 직업공무원이었던 그 역시 제도 내 활동가의 한 사람이었다고 할 수 있을 것이다.²¹⁾

그렇다면 이렇게 정책변형이 이루어지는 동안 청년 당사자들은 어떻게 정책 형성에 참여했는가? 앞서 언급한 바와 같이 복지부와의 협의 과정에서 급여항목과 지급방식은 복지부의 요구를 수용해 변경되었다. 이렇게 정책이 변형되자 청정넷의 청년 당사자들은 크게 반발했다. 이들은 소득기준 여부에 따른 대상자 선정, 선정 이후의 제한과 관리, 급여대상 활동의 취업과 창업 분야로의 제한, 사용처 모니터링 등의 단어에 민감하게 반응했다(면담 2). 청년들은 이 중에서도 특히 사용처 모니터링을 위해 현금이 아닌 클린카드로 수당을 지급한다는 것에 큰 반감을 보였다. 서울시 내부에서는 진통 끝에 현금지급으로 결론을 보았던 지급방법이 복지부와의 협의과정에서 다시 카드지급으로 변경된 것이다. 카드를 지급하고 사용처를 일일이 확인할 수 있

21) 이런 면모는 청년정책과의 다른 구성원들이 다음 인사이동에서 모두 청년수당으로 통과가 많았던 청년정책과를 떠난 반면 그는 여전히 자원해 이 부서에 남았다는 데서도 잘 드러난다.

다는 것은 청년당사자의 입장에서는 수용하기 힘든 조치로 받아들여졌다(면담 2).

(복지부와의 협의가 진행되던)2016년도 초 서울연구원에서 거의 완성된 (청년수당)안을 만들었습니다. 그런데 당시 청년 당사자들은 기존의 자신들이 제안했던 초안과 달리 (이 안이) 현금이 아닌 카드 지급이고 또 (사용출처에) 여러 제약 조건들이 달라지게 되는 것에 대해서 의문을 가졌습니다. 카드로 쓰게 될 경우 지원금 사용내역이 알려지게 되는 등의 문제가 발생하는 것 아니냐는 것이었습니다(면담 2).

그러나 청년당사자들은 결국 이런 정책변형을 상당 정도 수용하는 선에 타협한다. 이는 정책결정 2단계에서 서울시와 중앙정부 간의 대치가 날카로와지면서 정책이 유산될 수 있다는 위기감이 커지자, 서울시 수준의 내-외부자의 결속력은 강해졌기 때문이었다. 당시 청정넷과 청년정책위원회에서 청년수당 입안과정에 주도적으로 참여했던 청년유니온 활동가는 ‘좀 후퇴한 수정안이라도 우선 청년수당을 시작하는 것이 중요하고, 주요 쟁점 사안들은 정책이 실행되는 과정에서 수정·보완하면 된다’는 것이 거버넌스 조직에 들어와 있던 청년당사자들의 주된 입장이었다고 밝혔다(면담 3).

이런 오랜 협의에 마침내 타결되는 듯 했던 청년수당정책을 결국 복지부가 직권취소하자 청정넷을 비롯한 청년당사자 단체는 서울시 행정부 및 의회와 더불어 강력히 항의했다. 이들은 ‘청년의 삶까지 직권취소할 수 없습니다’라는 슬로건을 내걸고 시청 앞 등지에서 직권취소 반대시위를 했다. 또 서울시가 청년수당 직권취소는 부당하다면서 이를 대법원에 제소하자, 재판부에 탄원서를 보냈고 법원 앞에서 기자회견을 하기도 했다. 청년수당 정책에 대한 서울시 밖의 탄압은 서울시 수준의 내-외부자들 간의 차이를 덜 중요한 것으로 만들고 연대하게 만들었던 셈이다. 이런 과정들은 2단계 정책결정과정에서도 여전히 서울시와 당사자 조직들 간의 실질적 협치가 이루어졌음, 그리고 이룰 수 있었던 데에는 핵심적인 제도내 활동가의 역할이 결정적이었음을 알 수 있다. B주무관과 D시의원 역시 넓은 의미에서는 이런 제도 내 활동가의 역할을 수행했다고 보아야 할 것이다.

서울시는 직권취소 결정 이후, 한편으로는 중앙정부를 대법원에 제소했으나, 다른 한편으로는 꾸준히 정부와 협의해 어떻게든 청년수당 정책을 정상적으로 실행하겠다고 발표했다. 그런데 복지부가 청년수당 정책을 직권취소한 지 4개월 뒤인 2016년 12월 9일 박근혜 대통령 탄핵소추 사건이 발생한다. 그리고 2017년 3월 10일 결국 박근혜 대통령 탄핵이 결정되면서 청년수당 정책도 영향을 받게 된다. 19대 대선을 한 달 앞둔 2016년 4월 7일 보건복지부는 서울시의 청년수당 수정안을 수용하겠다는 의사를 밝혔다. 그리고 2016년 4월 26일 서울시는 6월부터 청년수당 정책을 본격적으로 시행하겠다는 계획을 발표했다. 이후 문재인정부로의 정권교체가

이루어졌고, 2017년 9월 1일 보건복지부와 서울시는 청년수당 관련 상호 간의 소송을 취하였다. 그리고 비로소 청년수당 정책은 정상궤도에 오를 수 있었다. 이후 서울시 청년수당정책은 다른 지자체들로 확산되었으며, 문재인정부 출범 이후에는 중앙정부(고용노동부)의 새로운 청년정책의 요소로 편입되었다.

4. 토의와 결론

이상에서 서울시 청년수당정책의 결정과정을 제도 내 활동가를 매개로 한 제도 내-외부자 간의 협업의 산물이라는 관점에서 살펴보았다. 공식적 제도의 내·외부 행위자를 엄격히 구분하는 기존의 정책결정 모델의 가정과 달리 청년수당정책은 외부자와 내부자의 협력적 거버넌스의 전면화에 의해 정책이 형성되었다. 즉 외부의 당사자 조직에서 요구와 아이디어가 생겨나고, 제도 내 활동가가 내부에서 거버넌스 구조를 만들면서 외부자들을 적극적으로 끌어들이고, 외부의 사회운동 조직들은 이를 중요한 정치적 기회구조가 열린 것으로 인식하고 적극적으로 참여해 협업을 시도한 결과로 정책이 만들어진 것으로 볼 수 있다. 정책의 내용을 볼 때는, 이례적이게도 외부자가 초기에 제시한 정책 아이디어가 내부 정책과정에서 오히려 더 급진화되었다가 중앙정부와의 갈등과정에서 보다 관례적인 안으로 회귀하는 경로를 밟았다.

이렇게 내·외부자의 실질적 협업에 의해 청년 당사자가 요구하는 정책이 제도화될 수 있었던 요인으로 기존 연구들은 시민참여적인 거버넌스 조직의 창출과 운영, 혹은 청년거버넌스를 운동의 장으로 전유하려 했던 청년당사자운동의 전략 등을 지적했다. 이 연구에서는 이런 요소들을 실질적으로 작동하게 했던 요인으로 내·외부를 연결한 제도 내 활동가의 역할에 주목했다. 혁신기획관을 핵으로 해서 연결된 자치단체장, 그리고 일부 주무관과 시의원이라는 제도내 활동가들은 외부자들의 실질적인 참여를 지원했고, 회의적인 관료들과 시의원들을 설득했다. 특히 청년수당안이 동력을 잃지 않고 의제화, 정책화되는 데는 시민운동의 경험을 가지고 있던 제도 내 활동가들의 역할이 중요했다. 정책과정에서 내-외부자 간의 갈등도 존재했고, 외부 당사자의 요구가 변형된 부분도 없지 않았으나 제도 내 활동가들이 내·외부자 간 신뢰의 형성에 중요한 역할을 함으로써 타협된 형태의 정책을 산출할 수 있었던 것이다.

서울시 청년수당 정책결정의 사례가 정책적, 이론적으로 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 복지정치에 있어 제도의 내부와 외부의 경계는 점점 희미해지고 있으며 이 과정에서 제도내 활동가가 복지개혁에 의미 있는 역할을 할 수 있는 여지가 커졌다는 것이다. 정책결정의 정치과정에서 제도의 내·외부의 경계가 희미해지는 현상은 이미 유럽의 많은 사회운동단체들과 좌파정

당들, 독일의 환경운동과 녹색당, 미국의 티파티 운동(Tea Party movement)과 공화당 간의 관계에서도 관찰된 바 있다(Pettinicchio, 2012: 501). 그런데 제도 내부와 외부를 분명히 구분되는 것으로 봤던 기존 사회운동론, 특히 정치과정론은 이런 현상을 부정적인 시각에서 바라봤다. 사회운동은 그 자체로 제도 밖에 있는(extra-institutional) 것이며 제도 내 엘리트의 역할은 이중의 의미에서--즉 운동 목표의 달성은 달성대로, 실패는 실패대로-- 동원과 운동의 쇠퇴를 가져온다는 것이었다. 그러나 서울시의 청년수당의 사례는 이런 비관적 가정에 부합하지 않는다.

또 서울시 청년수당의 사례는 사회운동과 공식적 정체(polity)의 긴밀한 협력을 경계의 눈으로 보는 또 하나의 이유인 포섭(cooptation), 즉 권위체가 사회운동의 도전을 피상적으로 제도 내화함으로써 외부자를 순치시키는 것 역시 불가피한 일이 아님을 보여준다. 청년수당의 경우 외부자의 요구는 내부자의 필요대로 굴절되지 않은 채 정책으로 귀결되었고, 외부의 당사자 조직은 이를 운동의 성과로 받아들이며, 또 다른 요구를 조직화할 수 있었다. 협업의 성과인 정책 자체도 다른 지자체와 중앙정부로 확산되었다. 사회운동이론 내부에서도 요구의 정책화 성공을 동원의 쇠퇴가 아니라 발전으로 해석하는 흐름(Baumgartner & Mahoney, 2005)이 있는데, 서울시 청년수당은 이 경우에 해당한다고 보아야 할 것이다. 또한 이런 성공적 협력을 매개한 것이 내부와 외부를 매개한 제도내 활동가(들)이었다는 점에서 이들의 역할은 이론적으로나 실천적으로나 주목을 요한다 하겠다.

둘째, 서울시 청년수당 사례는 한국의 복지정치에서 새로운 형태의 사회운동의 역할이 가능성을 보여주었다고 할 수 있다. 전문적이면서 혁신가적인 운동가로서의 외부자와, 동조적 내부자인 엘리트의 명시적 협력 관계는 한국에서는 흔한 현상은 아니다. 이런 관계를 동력으로 복지정책이 도입된 경우도 많지 않다. 한국에서 그동안 시민운동이 복지정치에 개입하는 전형적인 양상은 혁신가론이 묘사하듯이 외부의 전문적 운동가 집단(혁신가들)이 자원을 효율적으로 동원하고 압력을 행사하여 정책결정 과정에 요구를 투입하는 것이었다. 1990년대 이후 참여연대가 보여준 복지정치에서의 ‘대의의 대행’(김영순, 2019)이 대표적인 경우이다.

그런데 이런 참여연대 방식의, 외부자로서 정책요구를 투입하는 방식은 의제설정까지의 과정에서는 유효한 운동전략이나 정책이 제도 내부(행정부든, 입법부든)에서 구체화되는 과정에 개입하기 힘들다는 치명적 문제점을 가지고 있었다. 예컨대, 참여연대가 법안의 골격을 여당에 제공해 통과된 국민기초생활보장법 같은 경우, 시행령과 시행세칙을 만드는 과정에서 기획예산처의 입장이 반영된 여러 가지 제한조건들이 달리면서 결국 커다란 사각지대를 갖는 정책이 산출되었다. 그러나 청년수당의 사례는 실질적인 거버넌스 구조에 의해 정책의 세부 역시 외부 당사자들의 요구를 상당히 반영하는 방식으로 결정되었다. 협치라는 정치과정의 차이가 정책 내용에도 영향을 준 것이다. 이런 의미에서 서울시의 청년수당 정책결정과정은 ‘참여연대 모

텔'이 정당의 대의 기능 회복으로 점차 유효성을 상실해가고 있던 와중에 한국의 시민사회운동이 찾아낸 새로운 유형의 복지운동 모델을 보여준다고 할 수 있다.

마지막으로 서울시 청년수당의 사례는 한국의 복지정치에 새로운 이론의 적용가능성을 보여주는 강력한 사례이긴 하나, 제도 내 활동가의 성공적 역할이 몇가지 독특한 조건들로 뒷받침되었다는 점에서 이 이론을 일반화하는 것에는 신중함이 요구된다고 생각한다.

그 조건이란 첫째, 정책결정 단위 내에서 가장 큰 권력자원을 지녔던 단체장 자신이 제도내 활동가의 역할을 일부 수행했다는 점이다. 이는 기존 관료조직의 회의와 저항에도 불구하고 정책이 무의사결정(non-decision)으로 가지 않고 채택되게 된 중요한 동력이었다. 모든 사례에서 이런 조건이 확보되기는 어려울 것이라는 점에서 향후 보다 많은 사례연구를 통해 제도내 활동가의 성공 조건에 대한 보다 면밀한 이론화가 필요할 것으로 보인다. 둘째, 서울시 청년수당의 경우는 본래의 정책결정 단위를 넘어서서 벌어진 중앙정부와의 갈등과 과열된 당파적 논란이 오히려 서울시 단위에서의 내-외부자 간 갈등을 최소화하고 협조적 정책결정을 가능하게 했다는 점이다. 이런 조건은 이 사례에서 제도 내 활동가의 역할이 과대평가되었을 가능성을 내포한다고 할 수 있는데, 이 역시 후속 연구에서 고려되어야 할 사항으로 보인다.

■ 참고문헌 ■

- 김선기, 옥미애, 임동현 (2018). 사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기: 청년당사자운동의 정치적 기회구조 분석을 중심으로. *한국언론정보학보*, 90, 7-43.
- 김민수, 김병권, 김선기, 신윤정, 임경지 (2018). 서울청년정책 평가 및 발전전망 모색을 위한 공동연구. 서울: 서울시 청년허브.
- 김영순 (2019). 한국의 시민운동과 복지국가로의 우회: 국민기초생활보장법 제정 사례를 중심으로. *지역과 전망*, 41, 107-144.
- 김지혜 (2019). 서울시 청년수당 도입 정책의제 설정과정 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박순중, 신현두 (2019). 정부간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년배당을 사례로. *한국행정학보*, 53(2), 61-90.
- 서복경, 신윤정, 엄창완, 오윤덕, 장수정 (2017). 청년정책 결정 및 집행체계에 대한 경험연구. 서울: 서울시 청년허브.
- “서울시 월 50만원 청년수당” 포퓰리즘 논란 휩싸이나”. *연합뉴스*. (2015.11.05.)
- “서울시·정부, 청년수당 ‘진실게임’”. *주간경향*. (2016.08.16.)
- “서울시 청년수당·일자리노동국 신설안 시의회 통과”. *매일노동뉴스*. (2015.12.22.)
- 서울시 청년허브 (2018). 서울의 청년정책과 청년활동 지원 아카이브. 서울: 서울시 청년허브
- 서울정보소통광장 (2015). 정책보도: 저소득 ‘취준생’에 월 50만원 6개월 지원. <https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/6571753>
- “박근혜정부 ‘서울시 청년수당 막아라’ 자치권도 제동” (한겨레 2017.07.20.)
- 보건복지부 (2016). 보도자료: 서울시 청년수당 지급 강행에 대해 시정명령. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=145&CNT_SEQ=333718
- “복지부, 결국 서울시 청년수당 대법 제소” *서울신문*. (2016.01.14.)
- “정부, 청년수당 협의하자…서울시, 복지사업 아니다”. *연합뉴스*. (2015.11.13.)
- 정용인 (2016). 청년수당 서울시·정부 ‘진실게임’ 누가 거짓말하나. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201608131958001#csidxf1ba50abe98b41188c51fd7f8c150be.
- 정용찬, 하윤상 (2019). 시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로. *한국행정학보*, 53(1), 31-63.
- “청년 문제에 대한 도전과 혁신 필요”. *한국경제신문*. (2013.10.04.)
- 청년유니온 (2012). 청년유니온 교섭집담회 자료. <http://youthunion.kr/xepds/2394>.
- Anderson, J. E. (1975). *Public policy making*. New York : Praeger Publishers.
- Battilana, J., Leca, B. & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, 3(1), 65-107.
- Baumgartner, Frank R. & Mahoney, C. (2005). Social movements, the rise of new issues, and the

- public agenda. In David S. Meyer, Valerie Jenness & Helen Ingram (eds.) *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bennett, A. and Elman, C. (2010). Case study methods. In C. Reus-Smit and D. Snidal (eds.) *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Cobb, R., Ross, J. K. & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*. 70(1). 126-138.
- DiMaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. In Lynn Zucker (ed). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Estevez-Abe, Margarita., Iversen, T. & Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In Peter Hall and David Soskice. *Varieties of Capitalism: The Institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldstone, Jack A. (2004). More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. *Theory & Society*. 33. 335-365.
- Häusermann, S. & Schwander, H. (2012). 이중화의 다양성: 복지레짐별 노동시장 분절화와 내부자-외부자 분할. Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier, Martin Seeleib-Kaiser (편), *이중화의 시대: 탈산업화 사회에서 불평등 양상의 변화*. 서울: 한국노동연구원.
- Korpi, W. (1978). *The working class in welfare capitalism*. London: Routledge, Kegan, and Paul.
- Lee, C. S. (2016). *When solidarity works: Labor-civic networks and welfare states in the market reform era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, Jooha & Taekyoon Kim. (2019). Social politics of welfare reform in Korea and Japan: A new way of mobilizing power resources. *Voluntas*. 30(2). 393-407.
- McAdam, Doug (1982). *Political process and the development of black insurgency*. Chicago: University of Chicago Press.
- McCarthy, John, Mayer Zald. (1977). Resource mobilization and social movements. *American Journal of Sociology*. 82. 1212-1241.
- Palumbo, D. J.(1988). *Public policy in America : Government in Action*. New York : Harcourt Brace Jovanovich Publisher.
- Pettinicchio, D. (2012). Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*. 6(6). 499-510.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- Piketty, T. (2018). *Brahmin left vs merchant right: Rising inequality and the changing structure of political conflict*. WID. World Working Paper. 7.
- Santoro, Wayne, A. & McGuire, G. (1997). Social movement insiders. *Social Problems* 44. 503-520.
- Seeleib-Kaiser, Martin, Silke van Dyk, & Roggenkamp, M. (eds). (2008). *Party politics and social welfare: Comparing christian democracy in Austria, Germany and the Netherlands*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grassroots*. Berkeley: University of California Press.

- Skocpol, T. (1992). State formation and social policy in the united states. *American Behavioral Scientist*, 35(4-5), 559-584.
- Skocpol, T. (1995). *Social policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stephens, J. (1979). *The transition from capitalism to socialism*. Chicago: University of Illinois Press.
- Swenson, P. (2002). *Capitalists against markets: The making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden*. Oxford: OUP.
- Tarrow, S. (1998). *Power in movement: social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Tufte, E. (1978). *Political control of the economy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Willis, Ben. (2014) The Advantages and Limitations of Single Case Study Analysis. <https://www.e-ir.info/2014/07/05/the-advantages-and-limitations-of-single-case-study-analysis>.

Abstract

The Welfare Politics of Insider-Outsider Cooperation and Institutional Activists: An analysis of the decision making process in Seoul City's Youth Allowance Policy

Yeongsoon Kim* · Taehyung Lee**

This research explores the introduction of the Youth Allowance policy in Seoul City as a result of the novel welfare politics in the form of insider-outsider cooperation, and analyses its success from the institutional activism perspective. Previous actor-centred welfare politics approaches focused on who leads on the policy-making while strictly discerning between the inside and the outside of the official polity. In contrast to such assumptions of the preexisting approaches, Youth Allowance policy was formed through the insiders and outsiders' collaborative governance. The role of institutional activists as a bridge between the inside and the outside is highlighted in this research. Institutional activists with the Director of Seoul Innovation Bureau in center guaranteed the substantive participation of the outsiders and persuaded the sceptical government officials and the city councillors to materialize the policy ideas they came up with. They also actively defended it when the conflict arose with the central government on the implementation of the policy ideas. The case of Seoul city's Youth Allowance policy demonstrates that the inside-outside boundary of an institution in welfare politics is blurring and that the potential for an institutional activist to serve a meaningful role in a welfare reform has increased. This case also serves as an example for the potential for a new type of social movement that can represent the outsiders of the labour market in Korean welfare politics.

Keywords: institutional activists, Seoul City's Youth Allowance policy, welfare politics, the collaboration between insiders and outsiders

◆ 2020. 7. 4. 접수 / 2020. 8. 28. 1차수정 / 2020. 9. 12. 게재확정

* Professor, School of Liberal Arts, Seoul National University of Science & Technology

** MA student, Graduate School of Public Administration, Yonsei University