

# 정책분석과 동향



청년정책의 패러다임과 중장기 정책 방향  
김문길

# 청년정책의 패러다임과 중장기 정책 방향<sup>1)</sup>

The Paradigm and Direction of Policy for Young People

김문길 | 한국보건사회연구원 연구위원

이 글에서는 「청년기본법」 제정 이후로 마련된 청년정책에 대한 평가를 바탕으로 새로운 청년정책 패러다임 설정에 필요한 원칙과 방향을 제시함으로써 중장기적 정책 발전 방향을 모색하고자 하였다. 청년 문제가 본격적으로 등장한 배경과 청년정책 형성 과정을 간략히 살펴보고, 현재의 청년정책 현황 검토를 바탕으로 정책의 이행 국면 대응성, 청년정책 고유성, 정책 영역 대응성 측면에서 현재 정책을 평가하였다. 그리고 이를 바탕으로 새로운 이행 경로를 전제로 한 이행기 지원, 정책 영역 재구성, 사회정책의 청년인 지적 관점 견지, 격차 해소 원칙 강화와 정책 실효성 제고, 장기적 관점의 정책 설계 및 연계, 정책 표적화를 통한 집중 지원, 인구사회경제적 환경 변화에 대한 탄력적 대응 등의 원칙과 방향을 제시하였다.

## 1. 들어가며

2020년에 제정된 「청년기본법」에서는 청년정책을 “청년 발전을 주된 목표로 하는 것으로서 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책”(제3조)으로 정의한다. 여기서 ‘청년 발전’은 “청년의 권리 보호 및 신장, 정책 결정 과정 참여 확대, 고용 촉진, 능력 개발, 복지 향상 등을 통하여 정

치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 청년의 삶의 질을 향상시키는 것”(제3조)을 의미한다. 따라서 이 법의 정의에 따르면 청년정책은 청년의 권리, 참여, 고용, 능력 개발, 복지 향상 등을 통해 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 하는 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책으로 다시 정의할 수 있다.

이와 같이 법에 의해 정의된 청년정책은 그 이

1) 이 글은 김문길 외. (2021). 『청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구』와 김문길 외. (2022). 『청년정책 패러다임과 전략과제 연구』(경제인문사회연구회 협동연구) 중 제1권(청년의 삶과 소득)의 내용을 토대로 작성하였다.

전의 청년정책이 일자리정책 위주였던 한계를 뛰어넘었다는 의미가 있다. 이 법 제정은 과거 ‘청년정책 = 일자리정책’의 등식을 벗어나는 전기가 된 것이다. 이는 청년이 직면하는 문제는 구직난으로 표현되는 일자리 미스매치 문제와 노동시장 이중구조에서 유발되는 불안정성 문제를 넘어 성인으로 이행하는 과정에서 직면하는 다양한 문제로 확장되었다는 의미가 있다.

법 제정에 따라 그간 부처별, 지자체별로 산발적으로 추진된 청년정책이 종합적 청년정책 체계에 편입되었고, 청년정책 추진을 위한 총괄 기구이자 최종 심의·의결기구인 청년정책조정위원회가 설치되었으며, 국무조정실이 청년정책의 주무 부처로 역할을 하게 되었다. 이와 같은 거버넌스 구조를 통해 2020년 12월에 제1차 청년정책 기본계획이 마련되었고, 이듬해 제1차 시행계획이 발표되면서 본격적으로 정책이 집행되었다. 그 밖에 코로나19와 같은 외부 충격에 대응하기 위한 일련의 특별 대책이 추가로 마련되어 시행되고 있다.<sup>2)</sup>

그러나 이와 같이 구성된 청년정책 기본계획과 시행계획은 전술한 것과 같이 청년 삶의 다양한 영역에 대응하는 포괄적 정책으로 확장되었다는 의미가 있지만 기존에 부처들이 시행해 왔던 사업들을 단순 취합하는 방식으로 구성되면서 정책 체계로서의 정합성이 떨어질 수 있다는 비판에 직면한다. 다수의 신규 사업이 포함되기는 했

지만 대부분이 기존 사업을 그대로 가져온 것이고, 그 사업들이 청년정책의 이념이나 방향성에 부합하는 것인지 혹은 고유한 청년정책으로서의 의미가 있는지에 대한 본질적인 검토는 이루어지지 않았다. 새롭게 마련된 청년정책들은 이행기 청년 지원이라는 정책 목표를 위해 정책의 포괄성과 보편성을 확장하는 데 초점을 맞추었다면, 앞으로의 청년정책은 청년의 이행 과정에서 발생하는 각종 위험과 급변하는 삶의 환경 변화에서 유발되는 위험에 대한 대응성을 높이는 방향으로 재편될 필요가 있다. 즉 현재의 청년정책이 보편성과 포괄성에 집중하면서 자칫 놓칠 수 있는 문제점들을 검토하고, 향후 새로운 패러다임을 추구하는 데 필요한 원칙과 방향을 제시할 필요가 있다.

이와 같은 배경에 따라 이 글에서는 현재의 청년정책을 정책 패키지 측면에서 검토하고, 새로운 청년정책 패러다임을 제시하는 데 필요한 원칙과 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 이 글은 그간 우리나라 청년정책 형성의 배경을 살펴보고, 이행 국면 대응성, 정책 고유성, 정책 영역 대응성의 측면에서 현재 정책을 평가하고, 평가를 바탕으로 새로운 정책 패러다임을 제시하는 데 필요한 원칙과 방향을 제시하는 내용으로 구성하였다.

2) 2021년 8월 26일 코로나19 위기 극복, 격차 해소, 미래 도약 지원의 3대 추진 방향하에 반값 등록금 실현 등 87개 세부 과제를 담은 ‘청년특별대책’이 발표되었다(국무조정실, 2021).

## 2. 청년 문제, 청년정책의 형성과 현황

### 가. 청년 문제의 등장

세계적으로 청년이 사회정책의 대상으로 관심을 받기 시작한 계기는 2008년 경제위기가 촉발한 청년층의 고용충격이었다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 청년고용률은 경제위기로 인해 큰 폭으로 감소하였고, 전반적인 경기 회복이 이루어졌음에도 그 이전 수준을 회복하지 못한 것으로 알려졌다.<sup>3)</sup> 당시 경기 회복을 위해 매우 강력한 정책 수단을 투입했던 우리나라도 OECD 평균보다는 높지만 여전히 그 이전 청년고용률 수준을 회복하지 못했고, 최근에는 코로나19로 인한 새로운 충격이 더해져 2020년까지도 그 이전 고용률 수준을 회복하지 못하고 있다.

경기충격에 따른 고용충격은 청년의 소득에도 악영향을 미쳤다. 2008년 경제위기 이후 최근 10년간 실질가계소득의 정체 또는 하락이 청년층과 저학력자 중심으로 발생함으로써 ‘부모보다 가난한 세대’로 청년이 명명되기에 이르렀다(McKinsey Global Institute, 2016). 이 내용을 담은 보고서는 세계적으로 큰 반향을 일으켰는데, 급속한 경제성장과 고학력화로 인해 세대 간 사회이동성이 크게 증가하여 자녀 세대가 부모 세대보다 잘사는 것이 ‘상식’으로 통했던 국가

들에는 충격적인 소식이었기 때문이다. 비슷한 시기에 발간되었던 연구들에서도 이와 같은 상식의 균열이 보고되었고,<sup>4)</sup> OECD는 1980년대 초부터 2010년대 중반까지의 연령대별 빈곤율 변화 추이를 통해 2010년 중반 이후부터 주요 선진국들의 주된 빈곤 위험 집단이 노인에서 청년으로 대체되고 있다는 사실을 보고하였다(OECD, 2016; 김문길 외, 2021, 2022 재인용).

이와 같이 청년의 고용과 소득에서의 어려움은 개별 청년의 생애 전반에 걸친 어려움으로 이어진다는 문제가 있다. 이론적으로 가구소득 감소는 빈곤 위험을 높이고, 필수적 지출 감소로 인해 전체적인 삶의 질과 건강에 악영향을 미칠 수 있으며, 빈곤의 경로 의존성과 상태 의존성에 따라 다음 세대로까지 빈곤이 이어질 수 있다. 또 경기 수축기 노동시장 진입자의 생애 누적소득이 감소하고, 이로 인해 건강, 가족 형성, 사회 인식 등에까지 악영향을 미치게 된다. 이와 같은 경로들은 다수의 연구를 통해 실증되고 있다(김문길 외, 2021. p. 23 참고). 우리나라에서도 첫 취업이 1년 늦으면 이후 10년 동안 연평균 임금의 4~8% 감소(한요셉, 2017), 경기침체기 노동시장 진입 신규 대졸자의 3~4년간 임금 손실과 대기업 취업 가능성 저하(오삼일, 이상아, 2021)와 같은 사실들이 실증되고 있다.

3) 2007년 청년고용률을 100으로 할 때 2015년 청년고용률은 94.6%로 전반적인 경기 회복에도 불구하고 청년고용률은 이전 수준으로 회복하지 못했다(OECD, 2016. p. 17).

4) 미국의 1940년대 출생 세대부터 1980년대 출생 세대까지 자신들이 30세가 되었을 때 가구소득이 자신들의 부모가 30세일 때의 가구소득과 비교해 나아진 경우(절대적 이동성)를 살펴본 결과, 1940년대생은 90%가 절대적 이동성을 경험한 반면, 1980년대생은 50%에 불과한 사실을 실증했다(Chetty et al., 2016; 김문길 외, 2021. p. 21).

이와 같은 고용·소득충격과 별개로 아동에서 성인으로의 이행 과정으로 정의되는 청년 이행 과정의 각 국면에서 직면하는 사회구조적 문제들, 예컨대 인구고령화, 불평등 심화, 노동시장 이중화, 기술 변화에 따른 노동시장 기회구조 변화 등은 성인으로 이행하는 과정을 더 어렵게 만든다. 과거 서구에서 20세가 되면 독립하는 것이 보편적인 생애 경로라 했다면 최근에는 독립의 시기가 점점 더 늦어지고 있다. 우리나라도 마찬가지로 주요 이행 경로로 꼽히는 학교에서 일자리로(일자리 이행), 부모의 집에서 나의 집으로(주거 이행), 원가족에서 나의 가족으로(가족 이행) 이행하는 데 큰 어려움을 겪고 있고, 자연스럽게 이행이 완료되는 시기도 점점 길어지고 있다.<sup>5)</sup> 우리나라의 상황을 간략히 살펴보면, 먼저 학업을 마치는 데 걸리는 시간이 점점 길어지고 있다. 높은 대학 진학률로 인해 전반적으로 교육 과정이 길어졌고, 대학 진학 후에도 일과 학습 병행, 취업을 위한 스펙 쌓기 등으로 인해 대학 재학 기간이 길어졌다. 취업에 걸리는 시간도 길어지고 있고, 취업에 성공하더라도 안정적인 일자리에 안착하기까지의 이행 시간도 길어지고 있다. 안정적 일자리 획득을 위해 다시 학교로 돌아가는 이른바 '요요 이행'도 자주 관찰된다. 전반적인 주거비(주택가격, 임대료) 상승으로 인해 주거 이행도 지체되고 있다. 부모와 같이 사는 '캥

거루족', 독립했다가 다시 되돌아오는 이른바 '리커루족(리턴+캥거루족)'도 주거 이행 퇴행의 사례다. 결혼과 출산을 기피하는 경향이 강해지면서 가족 이행도 크게 지체되고 있다.<sup>6)</sup>

#### 나. 청년정책 형성

국제적으로 청년층의 고용충격에 대응하기 위해 고안된 대표적인 정책 사례로 유럽연합(EU)이 추진하고 있는 청년보장(Youth Guarantee)을 들 수 있다. 유럽연합 회원국들이 청년보장을 추진하게 된 배경으로 청년 니트(NEET, 지난 1주일간 취업하지 않았고 학교에 재학하지 않았으며, 진학이나 취업을 목적으로 훈련기관 등에 통학도 하지 않은 사람) 인구 확산, 경기충격 이후 청년 실업 급증, 더딘 회복 속도를 꼽고 있다(마스케리니, 2016). EU 이사회는 청년보장 프로그램을 청년들이 실직하거나 정규 교육을 마친 시점으로부터 4개월 내에 양질의 고용, 지속적 교육, 견습 또는 훈련을 받는 상황으로 설명한다. 그리고 지속적 교육 제공에는 직업 자격으로 이어지는 양질의 훈련 프로그램도 포함될 수 있다고 보았다(Council of the European Union, 2013; 마스케리니, 2016, p. 10; 김문길 외, 2021, p. 24에서 재인용).

우리나라에서는 2008년 경제위기에 따른 청년층 고용충격에 대응하기 위하여 2004년에 제

5) 이는 청년 법제상의 청년 연령 상한이 통상 고용 지표에서 정의하는 연령 상한인 24세 혹은 29세보다 높은 34세로 설정된 배경이기도 하다.

6) 자주지표는 『2021년 청년정책백서』의 내용을 요약한 김문길 외(2022, pp. 51-55)를 참고하라.

정된 「청년실업해소특별법」을 2009년에 「청년 고용촉진특별법」으로 개정하였다. 청년 미취업자의 고용을 확대하고 국내외 직업능력 개발 훈련을 적극 지원함으로써 청년 실업을 해소하는 것이 목적이다. 기존 「청년실업해소특별법」과의 가장 큰 차이점은 청년고용과 직업능력 개발 훈련에 관한 정부와 자치단체의 책무를 강화하고, 공공기관과 지방공기업의 역할을 강조한 것이다. 그리고 정책의 원활한 추진을 위해 ‘청년고용촉진특별위원회’를 설치해 직장 체험 기회 제공, 직업 지도 프로그램 개발·운영 및 제공, 취업에 어려움을 겪는 청년에 대한 고용 지원 서비스 제공 등에 관한 조항이 추가되었다. 이후 서울, 대구, 광주와 같은 광역지자체가 청년정책과 관련한 조례를 제정하는 것을 필두로 청년센터를 설치하고 청년수당, 청년 활동 지원, 청년 공간 지원 등의 사업을 본격적으로 추진하면서 더욱 포괄적인 청년정책 지원의 계기를 만들었다. 또한 이 과정에서 청년유니온, 민달팽이유니온 등 청년단체들의 적극적인 활동이 있었다. 이후 고용노동부가 지자체의 청년수당과 유사한 개념으로 구직촉진수당을 도입하는 것이 상징하는 것과 같이 지자체 중심의 포괄적인 청년정책이 중앙정부에서 본격적으로 검토되기 시작했다. 그러다 문재인 정부 들어서 청년정책은 획기적인 변화를 맞게 되었다. 서두에서 언급한 것과 같이 교육, 일자리, 소득, 주거, 참여 등 더욱 포괄적인 정책 영역을 아우르게 되면서 과거 고용 위주의 청년정책에서 벗어나 포괄적 정책 체계를 갖추게 된 것이다.

#### 다. 현 청년정책 현황

현 청년정책 현황에 대해서는 2021년과 2022년 시행계획을 중심으로 살펴본다. 2021년 시행계획에는 총 308개의 과제가 포함되어 있다. 분야별로는 일자리 영역에 포함된 과제 수가 115개로 전체의 37.3%를 차지하여 5개 영역 중 가장 많다. 예산 규모로는 34.5%로 주거 영역 다음으로 높은 예산 비율을 차지한다. 주거 영역의 과제 수는 24개로 전체의 7.8%에 불과하지만 예산 비율로는 36.5%로 가장 크다. 교육 영역의 과제 수는 88개로 전체의 28.6%를 차지하여 일자리 다음으로 과제 수가 많다. 그러나 예산 비율은 23.8% 수준이다. 복지·문화 영역은 과제 수가 50개로 전체 과제의 16.2%에 그치고, 예산 비율은 4.9%로 크게 낮은 수준이다. 참여·권리 영역에는 31개의 과제가 포함되어 있어 전체 과제 수의 10.1%에 불과하고, 예산 비율도 0.3%에 그친다. 2022년 청년정책 시행계획은 총 376개의 과제로 구성되어 있는데, 정책 영역별 과제 수를 살펴보면 일자리 148개(39.4%), 주거 27개(7.2%), 교육 107개(28.5%), 복지·문화 54개(14.4%), 참여·권리 40개(10.6%)이다. 전년도 계획에 비해 일자리 영역의 과제 수가 33개 늘어서 그 비율도 약 2%포인트 정도 높아졌다. 그러나 예산 비율은 약 3%포인트 감소했다. 주거 영역에서는 3개 과제가 늘었지만 전체 비율은 예산 비율과 함께 조금 감소했다. 교육 영역에서 19개 과제가 늘었고 전체 비율은 비슷한 수준으로 유지되었지만, 예산 비율은 약 3.6%포인트 증가했다. 복지·

표 1. 2021년, 2022년 청년정책 시행계획 분야별 과제 수 및 예산(비율)

(단위: 개, %)

분야	2021년 시행계획				2022년 시행계획			
	과제 수	(비율)	예산(억 원)	(비율)	과제 수	(비율)	예산(억 원)	(비율)
합계	308		238,338		376		246,493	
I. 일자리	115	37.3	82,197	34.5	148	39.4	77,496	31.4
1. 청년 일자리 확대 및 역량 강화	57	18.5	63,490	26.6	70	18.6	56,580	23.0
2. 청년 창업 활성화 및 내실화	40	13.0	12,052	5.1	56	14.9	12,428	5.0
3. 일터 안전망 강화	9	2.9	26	0.0	10	2.7	176	0.1
4. 공정 채용 기반 구축·직장문화 개선	9	2.9	6,630	2.8	12	3.2	8,312	3.4
II. 주거	24	7.8	87,039	36.5	27	7.2	88,380	35.9
1. 청년주택 공급 확대	8	2.6	50,970	21.4	9	2.4	53,070	21.5
2. 청년 전·월세 비용 경감	6	1.9	28,929	12.1	7	1.9	35,080	14.2
3. 주거취약 청년 집중 지원	4	1.3	7,125	3.0	5	1.3	0	0.0
4. 청년 친화형 주거 모델 보급	6	1.9	15	0.0	6	1.6	231	0.1
III. 교육	88	28.6	56,793	23.8	107	28.5	67,523	27.4
1. 고른 교육 기회 보장	15	4.9	43,907	18.4	13	3.5	46,468	18.9
2. 청년의 미래 역량 강화	39	12.7	6,041	2.5	59	15.7	13,927	5.7
3. 교육-일자리 연계 강화	30	9.7	6,422	2.7	31	8.2	6,782	2.8
4. 온택트 교육 기반 구축	4	1.3	423	0.2	4	1.1	346	0.1
IV. 복지·문화	50	16.2	11,623	4.9	54	14.4	12,219	5.0
1. 사회 출발 자산 형성 및 재기 지원	4	1.3	752	0.3	7	1.9	3616	1.5
2. 청년 건강 증진	9	2.9	6,057	2.5	8	2.1	2,689	1.1
3. 취약계층 지원 확대	11	3.6	360	0.2	14	3.7	813	0.3
4. 문화가 있는 청년의 삶 지원	26	8.4	4,454	1.9	25	6.6	5,100	2.1
V. 참여·권리	31	10.1	685	0.3	40	10.6	874	0.4
1. 정책 결정 과정에 청년 주도성 확대	6	1.9	11	0.0	9	2.4	9	0.0
2. 청년정책 추진 기반 마련 및 내실화	4	1.3	3	0.0	4	1.1	12	0.0
3. 청년 친화적 정책 전달체계 확립	8	2.6	160	0.1	9	2.4	139	0.1
4. 청년 권리 보호 및 청년 교류 활성화	13	4.2	511	0.2	18	4.8	714	0.3

자료: 1) 관계부처합동. (2021. 4.). 2021년 청년정책 시행계획, p. 15 재가공

2) 관계부처합동. (2022. 2.). 2022년 청년정책 시행계획, p. 15 재가공

3) 김문길, 오선정, 김형주, 류승환, 서복경, 김태완, ... 류기락. (2022). 청년정책 패러다임과 전략과제 연구. <표 2-2>와 <표 2-3> 결합.

문화 영역에서는 4개 과제가 늘었지만 전체 비율은 약 2%포인트 감소했다. 그러나 예산 비중은 소폭 증가했다. 참여·권리 영역에서는 9개 과제가 늘었지만 그 비율은 예산 비율과 함께 아주 소폭으로 증가했다.

### 3. 청년정책 평가

#### 가. 청년정책의 정의

현재 청년정책을 패러다임 측면에서, 즉 종합적 관점에서 평가하기 위해서는 청년정책을 새롭

게 정의하는 것에서 출발해야 한다. 새롭게 정의된 청년정책의 맥락에서 현재의 청년정책을 평가함으로써 새로운 청년정책 패러다임과 방향성을 제시할 수 있기 때문이다.

청년정책을 정의하는 데는 다음과 같이 두 가지 고려 사항을 염두에 둘 필요가 있다.

첫째, 프랑스 사회학자 비야르(J. Viard)가 지적하듯이 불연속성과 불안정성으로 규정되는 현대인의 삶의 궤적에 대응하는 사회정책으로서의 청년정책에 대한 새로운 고민이 필요하다. 비야르에 따르면 오늘날 우리 사회의 과제는 청년 세대의 “열망과 생활양식에 부응할 수 있는 공공 정책을 개발하고, 개인의 나이와 경력에 관한 새로운 관점을 마련하는 일”이다(비야르, 2021; 김문길 외, 2021; 김문길 외, 2022, p. 25 재인용). 이와 같은 관점에서 청년정책은 “불연속성과 불안정성을 특징으로 하는 사회로 새롭게 진입하는 청년들이 어른이 되기까지의 과정을 지원하는 정책”으로 정의할 수 있다.

둘째, 청년정책을 정의할 때는 이행의 관점에서뿐만 아니라 청년층을 둘러싼 중요한 사회경제적 문제를 직시할 필요가 있다. 이 중 가장 핵심적인 문제는 불평등 문제라 할 수 있다. 이에 따라 청년정책은 불평등에 대응하는 정책으로 기능할 필요가 있다. 불평등 문제는 모든 생애주기에 걸쳐 영향을 미친다. 가령 학령기 아동은 교육에서 기회의 불평등에 영향을 받고, 고등교육 진학 이후에도 계속 영향을 받는다. 노동시장 진입에서도 노동시장 지위 획득에서 기회의 불평등이

영향을 미칠 수 있고, 또한 노동시장 이중구조화로 표현되는 노동시장 내 불평등 문제에도 그대로 직면하게 된다. 이후 생애과정에서의 부의 획득과 그 결과의 격차는 결과의 불평등으로 삶에 영향을 미치게 된다. 그리고 기회의 불평등과 결과의 불평등은 상호작용하는 메커니즘에 의해 불평등의 세대 간 전승이 일어나게 만든다. 앳킨슨(A. Atkinson)이 지적하는 것과 같이 오늘의 결과의 불평등은 내일의 기회의 불평등을 유발하는 것이다(앳킨슨, 2015). 따라서 아동에서 성인으로 이행하는 과정에서 초기의 불평등(기회의 불평등)은 이행 과정에서의 불평등으로 연결되고, 그것은 다시 성인으로 이행한 이후의 불평등(결과적 불평등)으로 귀결되기 때문에 모든 생애과정에서 직면하는 불평등 문제에 대응하는 정책은 이행기 지원 정책으로서의 의미를 갖게 되는 것이다(김문길 외, 2021, p. 44).

이상의 논의를 종합하면 청년정책은 ‘성인로의 이행 과정을 지원하는 정책이자 각 이행의 국면에서 직면하게 되는 불평등 문제에 대응하는 정책’으로 정의할 수 있다(김문길 외, 2021, p. 44). 이 같은 정의를 바탕으로 현재 청년정책을 이행 국면 대응성, 정책 고유성, 정책 영역 대응성의 관점에서 평가해 보기로 한다. 위에서 두 번째로 제시된 불평등 대응성에 대해서는 별도의 연구가 필요하다고 판단되어 이 글에서는 다루지 않는다. 그러나 이행 국면과 정책 영역 대응성 측면에서 취약계층, 정책 사각지대, 소득 지원에 대한 논의가 일부 진행되고 있기 때문에 직접적이



지는 않더라도 어느 정도 불평등 측면에서의 접근도 이루어진다고 볼 수 있다.

#### 나. 이행 국면 대응성

이행 국면 대응성 평가에서는 슈미트(Schmid)의 이행노동시장(TLM: Transition Labor Market) 이론(Schmid, 1998)을 활용할 수 있다. 이행노동시장 이론은 노동시장을 중심으로 생애과정에서 직면하는 위험을 잘 관리하도록 노동시장정책을 보완하자는 취지에서 고안된 것이다(Schmid, 2009; 정병석, 2010, p. 161 재인용)으로서, 각 이행 국면의 위험에 현재의 청년정책이 어떻게 대응하고 있는지를 평가할 수 있다.

이행노동시장 이론의 다섯 가지 이행 유형 중 교육과 고용 간 이행(유형 3)이 성인으로 이행하는 과정의 첫 번째 단계인 일자리 이행에 해당한다고 할 수 있고, 현재 청년정책의 교육과 일자리 영역 정책이 이 유형의 이행을 지원한다고 볼 수 있다. 고용과 실업 간 이행(유형 2) 중 고용에서 실업으로 이행한 경우에는 고용보험제도를 통해 보호를 받을 수 있고, 실업급여 수급 자격을 갖지 못하거나 자격이 있어도 급여가 충분하지 않은 청년들에게는 시행계획상 국민취업지원제도가 어느 정도 역할을 한다. 실업에서 고용으로 이행하는 데는 역시 고용보험, 국민취업지원제도, 지역 주도형 청년 일자리 등의 사업을 통해 지원을 받을 수 있다. 고용 간 이행(유형 1)도 상기 유형과 마찬가지로 시행계획상 주요 사업을 통해 지원이 가능하다.

그러나 앞서 언급한 것과 같이 고용에서 교육으로 이행하는 이른바 '요요 이행'과 같이 표준적인 이행에 해당하지 않는 경로에 대해서는 정책적으로 검토가 되지 않는 것으로 판단된다. 노동 시장에서 자신의 현재 인적자본 수준으로는 안정적인 고용 유지가 어렵고 장기적인 진로 설계에 한계가 있다고 판단될 경우, 그리고 학력 등을 이유로 고용조건이나 승진에서 차별을 받는 경우 교육 수준 향상을 위해 새롭게 진학을 선택하는 사례가 존재한다. 물론 이는 전적으로 개인의 선택이지만 근로빈곤 청년과 같은 취약 청년의 이 같은 이행에는 정책적 관심이 필요하다.

한편, '유형 4'와 같이 고용과 가사 간 이행에 필요한 지원도 사실상 전무한 실정이다. 청년층의 노동시장 이행이 앞선 세 가지 유형에 집중된다고 하지만, 최근 쟁점이 되고 있는 가족돌봄청년(영 케어러)들은 학업 또는 일과 간병을 병행하기 어려워 학업이나 일을 그만두거나 돌봄 시간 확보를 위해 근로시간을 줄이는 방식의 하향 이동을 감수하는 사례들이 있다(김문길 외, 2021). 가족 간병을 위한 퇴직, 무급휴직, 일자리 하향 이동과 같은 이행은 청년의 이후 생애 누적소득에 악영향을 미칠뿐 아니라 신체 및 정신건강, 가족 형성 등에도 좋지 못한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 고용과 가사 간 이행에서 유발되는 위험에 대응하기 위한 소득 지원 방안을 마련할 필요가 있다. 현재 가족돌봄청년에 대해서는 실태조사를 포함한 연구용역이 진행되고 있는데, 이들에 대한 지원 방안 마련과 지원 체계 구축을 위해

표 2. 이행노동시장 유형과 청년정책 시행계획 분야별 과제군

이행노동시장 이론		청년정책 시행계획	주요 사업
이행 유형	필요 보장		
〈유형 1〉 고용 간 이행	소득 안정	일자리 확대 및 역량 강화 창업 활성화 및 내실화	국민취업지원제도 청년일자리도약장려금 지역 주도형 청년 일자리 등
〈유형 2〉 고용과 실업 간 이행	소득 유지	일자리 확대 및 역량 강화 창업 활성화 및 내실화	국민취업지원제도 청년일자리도약장려금 지역 주도형 청년 일자리 등
〈유형 3〉 교육과 고용 간 이행	소득 확보 능력	일자리 확대 및 역량 강화 창업 활성화 및 내실화 교육·일자리 연계 강화	국민취업지원제도 청년일자리도약장려금 지역 주도형 청년 일자리 등 고졸 청년 취업 지원 대학생 및 청년의 진로 지원 강화
〈유형 4〉 고용과 가사(집) 간 이행	소득 지원	-	-
〈유형 5〉 고용과 장애·은퇴 간 이행	소득 대체	-	-

자료: 저자 작성; 김문길, 오선정, 김형주, 류승한, 서복경, 김태완, ... 류기락, (2022). 청년정책 패러다임과 전략과제 연구. p. 33. 〈표 2-4〉를 전제.

소요되는 재원을 확보하기 위한 예산 편성이 적  
극적으로 이루어질 필요가 있다.

슈미트의 이행노동시장 이론에서 제시하는 다  
섯 가지 유형의 이행 이외에 구직단념청년, 청년  
니트(NEET), 은둔·고립청년과 같은 청년 유형에  
대한 지원도 필요하다. 먼저, 구직단념청년에 대  
해서는 청년 도전 지원 사업과 구직단념청년 발  
굴 및 고용 연계가 2022년 시행계획에 포함되어  
있다. 그러나 은둔·고립청년 지원에 관해서는 현  
재 연구용역(보건복지부)이 진행 중인데, 연구에  
서 검토되고 있는 지원 체계 구축과 지원 내용에  
필요한 예산 편성이 무엇보다 중요한 상황이다.  
한편, 청년층 건강과 관련되는 이슈로 입시 경쟁,  
취업 경쟁에서 누적된 신체적·정신적 피로감과  
취업 후 일자리에서 겪는 다양한 어려움이 더해  
진 결과 신체적·정신적으로 소진되거나 번아웃  
상태인 청년에 대한 대책도 일자리 이행의 관점

에서 검토될 필요가 있다. 일터 안전 영역에서 정  
책들이 마련되어 있고, 복지 영역에서 마음건강  
바우처 사업으로 어느 정도 대응이 된다고 보지  
만, 바우처 제공처의 지역별 편중(김문길 외,  
2021) 문제가 해결되지 않고는 실질적인 효과를  
기대하기 어려울 것으로 보인다. 이 밖에 오늘날  
청년들이 경험하고 있는 이행 경로의 변화, 즉 정  
형적 이행 과정에서 벗어난 이행의 탈표준화(또  
는 탈정형화) 경향에 주목하고, 과거의 사회정책  
모델이 대응하지 못하는 세세한 국면을 파악하는  
것에서부터 청년정책의 대응성을 검토할 필요가  
있다.

#### 다. 청년정책의 고유성

2021년 청년정책 시행계획 평가 연구에서 청  
년정책 고유성을 기준으로 네 가지 유형으로 사

표 3. 청년정책 성격 구분에 따른 비율

(단위: 개, %)

구분	전체	비율
(유형 1) 청년만을 대상으로 하는 사업	151	43.8
(유형 2) 정책 특성상 청년 연령대가 주 수혜자인 사업	89	25.8
(유형 3) 대상 중에 청년을 포함하는 사업으로 다른 대상과 동일한 기준을 적용하는 사업	97	28.1
(유형 4) 대상 중에 청년을 포함하는 사업으로 청년에 대한 별도의 특례 또는 우대 조항을 적용하는 사업	8	2.3
전체	345	100.0

자료: 조성은, 강지원, 김기태, 신영규, 임덕영, 정세정, ... 노현주. (2022). 청년정책 일반평가 연구. p. 66 (표 4-1)에서 발췌.

업을 구분하였다. 평가 대상 345개 사업 중 청년만을 대상으로 하는 사업(유형 1), 정책 특성상 청년이 주 수혜자인 사업(유형 2), 대상 중 청년을 포함하는 사업(유형 3), 그리고 대상에 청년을 포함하는 사업 중에서 청년에 대한 별도의 특례 또는 우대 조항이 적용되는 사업(유형 4)으로 분류하였다(조성은 외, 2022, pp. 65-66). 조성은 외(2022)에 따르면 2021년 시행계획에 포함되는 345개 사업 중 청년만을 대상으로 하는 ‘유형 1’에는 총 151개(43.8%)가, 청년이 주 수혜자인 ‘유형 2’에는 총 89개(25.8%)가, 다른 대상과 동일한 기준을 적용하는 ‘유형 3’에는 총 97개(28.1%)가, 청년 특례 또는 우대 조항을 적용하는 ‘유형 4’에는 총 8개(2.3%)가 포함되어 있다.

청년에 대한 특례나 우대 조항이 적용되는 사업(유형 4)에 해당하는 대표적인 사업으로 ‘국민 취업지원제도’를 들 수 있다. 구직촉진수당과 취업 지원 서비스를 받을 수 있는 I 유형에서 청년들은 가구소득과 재산에서 더 완화된 기준을 적용받고, 취업 경험 기준은 적용받지 않는 방식으로 특례를 제공받게 된다. 청년정책에 포함되어

있지는 않지만 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 경우 빈곤층에 대한 보편적 지원제도로서 청년층을 배제하지는 않지만 청년정책에 포함되지는 않았다. 다만, 이 제도에서는 청년 소득공제율을 다른 대상에 비해 높게 적용하거나 주거급여에서 청년 단독 가구를 별도 가구로 인정하여 별도로 보호하는 등의 장치가 포함되어 있다. 따라서 이 같은 특례 또는 우대 조항을 고유한 청년정책으로 분류할 수 있을 것이다. 기초생활보장제도와 관련해서는 ‘빈곤 청년에 대한 근로 인센티브 확대’, ‘미혼 청년 주거급여 분리 지급’이 별도의 사업으로 시행계획에 포함되어 있다. 이 사업들은 청년만을 대상으로 하는 사업(유형 1)으로 분류된다.

정책 특성상 청년이 주 수혜자인 사업(유형 2)으로 분류되는 사업에는 주로 인력 양성, 장학금, 취업 지원과 관련된 사업들이 있다. 따라서 이들 사업의 대상은 대학에 재학 중인 학생들이 주를 이루고, 다음으로는 취업준비생이 주 대상에 포함되는 것으로 파악된다. 대학생을 대상으로 하는 대표적인 사업으로는 ‘국가장학금’, ‘인문

100년 장학금’, ‘대학생 근로장학금’, ‘지역 기반 전문대학 활성화’, ‘대학일자리센터 운영 대학생 진로 탐색 강화’, ‘중소기업 계약학과’, ‘농업계 대학 지원’, ‘캠퍼스 혁신파크 조성’ 등을 꼽을 수 있다. 현재의 청년정책이 대학생 또는 대학 졸업자 중심으로 구성되어 비진학자에 대한 고려가 부족하다는 비판이 있기는 하지만 우리나라의 높은 대학 진학률을 고려할 때 청년인구 중 대학생 또는 대학 졸업자의 비율이 높다는 점에서 필연적인 결과라고도 할 수 있다.

그러나 비대학생 또는 비진학자를 대상으로 하는 사업, 학력과 무관하게 보편적으로 적용될 수 있는 사업을 살펴보면 고유성 측면에서 청년 정책으로 분류하기 어려운 사업이 다수 포함되어 있다. 예를 들어, 비대학생 또는 비진학자를 대상으로 하는 사업 중에 ‘신산업 분야 직업계고 학과 개편 지원’, ‘환경 분야 특성화고 지정 확대’, ‘학교 밖 청(소)년 온라인 지원 강화’와 같은 사업은 법정 청년 연령대(19~34세)가 직접적인 대상이 되지 않거나 대상이 극소수여서 청년정책으로 분류하기 어려워 보인다. 이들 사업은 청년정책의 고유성이 가장 약한 ‘유형 3’으로도 분류하기 어려운 사업이라 할 수 있다. 학력과 무관하게 보편적으로 적용되는 사업 중에 ‘능력 중심 및 블라인드 채용’, ‘의료기기 규제과학 전문가 양성 및 취업 지원’, ‘공공 부문 공정 채용 문화 정착 지원’, ‘경력단절 예방 지원 강화’, ‘국립공원 환경지킴이(에코스타트업 지원 사업)’, ‘웹툰융합센터 조성’, ‘근로감독 강화’, ‘인공지능 학습용 데이터

구축’, ‘이스포츠 활성화’, ‘공공기관 채용 절차 개선’ 등과 같은 사업은 청년이 원천적으로 배제되는 것은 아니지만 청년 고유의 사업으로 보기 어렵다. 직업계고, 특성화고, 학교 밖 청(소)년 등 청년 연령대 이하의 학령기 아동 또는 청소년에게 적용되는 사업은 청년 연령의 하한을 만 18세로 조정하는 방안이 논의되고 있다는 점에서 그대로 두어도 무방하겠지만 미래 청년 지원의 관점에서 별도로 분류하는 편이 나올 것으로 판단된다. 학력과 무관하게 보편 적용되는 사업으로 예시된 사업들은 ‘유형 4’와 같이 해당 사업에 참여하는 혹은 참여를 희망하는 청년에 대한 별도의 고려가 포함되는 방향으로 사업 운영의 틀을 수정할 필요가 있다.

따라서 앞으로 청년정책은 청년만을 대상으로 하는 사업(유형 1), 청년에게 특례 또는 우대 조치가 적용되는 사업(유형 4)을 유지하고, 청년이 주 수혜자가 되는 사업(유형 2)에 대해서는 고유성이 현격히 떨어지는 사업은 제외하는 방식으로 정비할 필요가 있다. 청년정책이 반드시 청년만을 대상으로 하는 사업으로 구성될 필요는 없다. 청년정책의 가장 기본적인 방향이 성인으로의 이행을 지원하고 불평등을 완화하는 것이라고 한다면, 기존 사회정책이 청년의 이행 지원과 세대 내·세대 간 불평등 완화에 부응할 수 있도록 고안되는 정도이면 부족하지 않다고 볼 수 있다. 그렇다 하더라도 ‘유형 3’과 같이 다른 대상과 동일한 기준을 청년에게 적용하는 사업에 대해서는 청년정책으로 분류하는 것을 재검토할

필요가 있다.

청년정책을 구성할 때 염두에 두어야 할 것은 사업의 수와 같은 양적 지표가 아니라 청년의 이 행기를 지원하고 청년 세대 내 격차를 해소한다 는 정책 목표에 얼마나 부합하는가이다. 즉, 양적 측면보다 질적 측면에 더 주목할 필요가 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 소수의 사업이라 하더라도 각기 상이한 욕구를 가지고 있는 청년의 삶에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 실효성 있는 사업이 제시되어야 체감도와 만족도가 제고될 것이다. 따라서 향후 청년정책 시행계획을 확정할 때, 실질적으로 청년에게 귀속되지 않는 사업은 과감하게 제외할 필요가 있다. 이렇게 정비된 사업에

대해서는 정책의 고유성 정도를 기준으로 공식적으로 분류할 필요가 있다.

라. 정책 영역 대응성

청년 인식 조사와 전문가 조사에서 파악된 다차원 빈곤 차원 및 지표 가중치를 이용하여 2022년 현재 청년 당사자와 전문가가 중요시하는 삶의 영역(정책 영역)을 2017년 당시 연구와 비교함으로써 청년정책의 중요 영역을 파악해 보고자 한다.<sup>7)</sup> 이를 통해 현재 청년정책 영역 중에서 중시해야 할 영역을 도출하고, 이 같은 결과의 현재 청년정책 부합성을 검토해 보고자 한다.

표 4. 2022년 다차원 빈곤들 차원 가중치: 청년 조사와 전문가 조사 비교

(단위: %)

차원	청년 세대 내 상대적 중요도 (가중치)		생애주기별 중요도(가중치)		
	청년 조사	전문가 조사	전문가 조사		
			19~34세 청년	35~64세 중장년	65세 이상 노인
경제력	25.38	22.67	16.76	23.18	21.22
주거	18.31	19.71	17.31	19.57	19.24
건강	19.71	19.29	15.98	18.51	27.08
고용	13.36	16.22	23.49	18.86	7.41
사회문화적 자본	11.07	11.04	14.55	9.24	13.98
안정성	12.16	11.08	11.90	10.65	11.08
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 2022년 기준 가중치는 응답자의 응답 평균값으로 소수점 아래까지 유효함.

자료: 「청년정책 수립을 위한 청년 인식 조사」, 「청년 삶 실태 파악을 위한 다차원 빈곤들 개선 전문가조사」 원자료 저자 분석; 김문길, 오선정, 김형주, 류승한, 서복경, 김태완, ... 류기락. (2022). 청년정책 패러다임과 전략과제 연구. p. 39 (표 2-8)에서 전제.

7) 다차원 빈곤 접근에서 영역이나 지표의 상대적 중요도(가중치)를 측정하는 데는 단일 가중치(모든 지표에 동일한 가중치 부여), 내재적 가중치(모든 영역에 동일한 가중치 부여), 참여 가중치(정책 당사자나 전문가가 평가하는 가중치 부여)가 사용된다. 각 영역이나 지표의 상대적 중요도는 시대적 맥락이 반영되는 것이므로 시점 간 비교를 위해서는 참여 가중치를 활용한다. 김문길 외 (2022)에서는 참여 가중치 설정을 위해 청년 대상 인식 조사와 전문가 조사를 동시에 실시하였다.

2017년 연구에서는 내재적 가중치, 즉 각 영역에 동일한 가중치를 적용함으로써 모든 영역의 가중치가 16.67%로 설정되었다.<sup>8)</sup> 청년 당사자와 사회정책 분야 전문가를 대상으로 한 조사 결과, 소득과 자산을 포함하는 경제력의 가중치가 각각 25.38%와 22.67%로 높게 설정되었다. 전문가는 주거 차원에 19.71%의 두 번째로 높은 가중치를 부여하고 건강 차원에 19.29%의 가중치를 부여하였으나, 청년은 건강에 19.71%의 두 번째로 높은 가중치를 부여하고 주거에 18.31%의 가중치를 부여하였다. 전문가는 고용 차원에 대해서는 2017년 16.67%에 비해 0.45%포인트 낮은 16.22%의 가중치를 부여하였는데, 청년은 같은 차원에 13.36%를 부여하여 상대적으로 중요도가 낮게 설정되었다. 안정성에는 청년이 12.16%, 전문가가 11.08%의 가중치를 부여하였다. 사회문화적 자본의 가중치는 청년 11.07%, 전문가 11.04%로 가장 낮은 수준이다. 전체적으로 경제력의 중요도를 가장 높게 설정하고 있고, 주거와 건강은 청년과 전문가 집단에서 순서를 달리하지만 경제력에 이어 두 번째와 세 번째로 중요한 차원으로 인식되고 있다.

이상과 같이 조사에서 파악된 청년 삶의 영역의 상대적 중요도를 보면 청년 당사자와 전문가 공히 경제력을 가장 중요한 요소로 파악하고 있으며, 이어서 주거와 건강의 중요성이 비슷한 비중으로 강조된다. 다음으로는 고용이 중요한 영

역으로 파악되는데, 청년 당사자에 비해 전문가가 이 부분을 조금 더 중요하게 인식하고 있다. 그리고 사회문화적 자본과 안정성이 비슷한 비중으로 나타난다. 이상과 같은 영역 설정과 상대적 중요도는 청년의 다차원적 빈곤 접근 측면에서 도출된 것이지만, 다차원 빈곤 접근이 청년의 삶의 질과 행복한 삶을 실현할 수 있는 능력을 측정한다는 점에 비추어 볼 때 청년정책의 핵심적인 영역으로 보아야 한다. 청년정책의 기본 이념이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리 보장에 있다는 점(청년기본법 제2조)에 비추어 실현 능력에 기반한 다차원적 빈곤 접근이 상통하기 때문이다.

다차원 빈곤의 차원 중 청년 당사자와 전문가가 공히 가장 중요한 영역으로 꼽은 것은 경제력이다. 경제력은 소득과 자산으로 측정된다. 그러나 기존 청년정책 패키지에서 소득과 자산에 직접적으로 관련되는 정책과제는 많지 않다. 소득 지원과 직접적인 관련이 있는 대표적인 정책으로는 기초생활보장 수급 청년에 대한 근로소득 및 등록금 공제를 통한 빈곤청년 근로 인센티브 제 공을 들 수 있다. 중소기업 고용 유지 정책으로 분류되기도 하는 청년내일채움공제도 소득과 자산 지원의 한 형태로 볼 수 있다. 그 밖에 자립준비청년의 자립수당 등과 같이 취약계층 청년에 대한 경제적 지원도 포함되어 있다. 자산 형성 지원과 관련해서는 소득 기준이 크게 확대된 청년

8) 19개의 지표를 동일한 가중치로 두는 '단일 가중치'와 전문가와 청년단체 활동가들이 부여하는 '참여 가중치'도 활용하였지만, 결과는 '내재적 가중치'를 중심으로 서술되었다.

저축계좌 도입을 들 수 있다. 직접적인 소득 지원 정책은 이처럼 소수에 불과하지만, 실제 일자리 영역과 교육 영역의 정책이 소득 기반을 형성하고 지원하는 정책이라는 점에서, 경제력 차원에 대응하는 정책이 상기에 열거한 정책에 불과하다고 단정할 수는 없다. 또한 자산은 소득의 누적된 결과라는 점에서 저소득층 혹은 중간소득층 청년의 자산 형성을 지원하는 자산 형성 지원의 실효성을 제고하기 위한 지원 확대 등의 과제를 넘어서는 정책을 제안하는 것은 현실적이지 않다고 본다. 그렇다 하더라도 경제력 영역에 대한 정책 지원은 현재 청년정책 패키지를 구성하는 세부 정책과제들의 직간접적인 역할에 대한 검토를 토대로 재구성할 필요가 있고(즉, 정책 영역으로 소득과 자산 영역 제시), 이를 바탕으로 정책의 효과를 평가하는 작업이 뒤따를 필요가 있다. 한편, 소득과 자산은 청년 세대 불평등 문제의 핵심 요소라는 측면에서도 불평등 완화라는 청년정책 기조를 견지하기 위해 정책 영역으로 분류하는 방안의 필요성이 제기된다 하겠다.

이와 같이 향후 청년정책의 새로운 패러다임을 제시할 때는 청년의 미래 설계에 중요한 정책 영역별로 사업을 안배할 필요가 있다. 청년 다차원 빈곤 접근이 청년이 실질적 자유를 누리기 위해 살아가는 데 필요한 자원 이용 정도를 측정하는 데 유용하게 사용된다고 한다면, 청년정책의 영역별 안배를 고려할 때 충분히 활용할 필요가 있다.

#### 4. 청년정책 패러다임의 원칙과 방향

##### 가. 새로운 이행 경로를 전제로 한 이행기 지원

복잡다기해진 이행 경로를 전제로 이행기 지원이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 기존의 단선적인 성인 이행 경로 설정에서 벗어나 실제로 청년들이 직면하고 있는 복잡다기한 이행 경로를 공식적으로 설정할 필요가 있다. 오늘날 청년들이 성인으로 이행하는 과정은 ‘정규직 취업 - 주거 마련 - 결혼과 출산’을 통해 사회에서 자리 잡을 수 있었던 과거 세대와는 달라졌다. 따라서 전술한 바와 같이 노동시장을 중심으로 구성되는 단선적인 이행 경로가 아닌 실재하는 이행 경로를 공식화할 필요가 있다. 그리고 청년정책은 새롭게 설정된 이행 경로에 조응하도록 구성되어야 한다. 따라서 단선적이고 연속적인 이행 과정이 아닌 단속적이고 불안정적인 이행 과정으로 새롭게 이해하는 것에서 출발하여 정책의 틀을 설정해야 한다.

##### 나. 청년정책 영역 재구성

새롭게 설정되는 이행 경로에 대응하기 위하여 기존의 청년정책 영역을 재구성할 필요가 있다. 현재 기본계획상 정책 영역은 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 다섯 가지로 구성되어 있고, 청년 다차원 빈곤 연구들이 설정한 차원들은 <표 5>와 같다. 다차원 빈곤 연구에서 공통적으로 설정하고 있는 차원은 경제(력), 주거,

표 5. 다차원 빈곤 영역과 청년정책 영역 비교

구분	영역, 차원						
	복지·문화	주거	복지·문화	일자리	참여·권리 복지·문화	-	교육
청년정책 기본계획	복지·문화	주거	복지·문화	일자리	참여·권리 복지·문화	-	교육
김문길 외(2017)	경제력	주거	건강	고용	사회문화적 자본	안정성	-
김형주 외(2021)	경제	주거	건강	노동	사회문화적 자본	-	교육
변금선, 이혜림(2021)	경제	주거	건강	노동	사회적자본	복지(웰빙)	교육역량

자료: 김문길, 김태완, 임완선, 정은희, 김재호, 안주영, ... 최준영. (2017). 청년빈곤의 다차원적 빈곤 특성과 정책대응 방안; 김형주, 연보라, 정세정, 변금선. (2021). 청년 빈곤 실태와 자립안전망 체계 구축방안 연구; 변금선, 이혜림. (2021). 서울시 청년의 다차원적 빈곤 실태; 김문길, 오선정, 김형주, 류승한, 서복경, 김태완, ... 류기락. (2022). 청년정책 패러다임과 전략과제 연구. p. 43 (표 2-9) 전제.

건강, 고용, 사회(문화)적 자본의 네 가지이다. 김문길 외(2017)는 여기에 안정성을, 변금선, 이혜림(2021)은 복지(웰빙)를 별도로 추가하고 있다. 그러나 기본계획상에서는 경제력을 별도 영역으로 분류하지 않고 이와 관련한 정책(저소득 청년 자산 형성, 부채 부담 경감 등)을 복지·문화 영역으로 포괄하고 있으며, 사회(문화)적 자본의 경우 참여·권리와 복지·문화 영역에서 일부 포괄하고 있다. 건강도 별도 영역으로 구성하지는 않고 복지·문화 영역의 과제로 포괄하고 있다. 그러나 전술한 것과 같이 청년 당사자와 전문가들이 경제력을 가장 주요한 영역으로 인식하고 있고(청년 25.4%, 전문가 22.7%), 건강이 주거와 비슷한 중요도를 가지는 것으로 조사(청년 19.7%, 전문가 19.3%)된 것을 감안할 때 경제력과 건강은 별도의 정책 영역으로 설정할 필요가 있다.

새로운 청년정책 패러다임에서는 청년의 미래 설계와 현재 삶의 질 관점에서 필요한 정책 영역을 다시 구성하고, 그에 부합하는 정책과제를 안배할 필요가 있다. 경제력, 주거, 건강, 고용, 사

회문화적 자본, 교육의 여섯 가지 영역으로 재구성하고 정책의 실효성과 체감도 제고를 위한 방안으로 정책 거버넌스와 인프라를 별도로 설정할 필요가 있다.

#### 다. 사회정책의 청년인지적 관점 견지

청년정책과 기존 사회정책 간 연계 강화와 더불어 사회정책의 청년인지적 관점을 견지해야 한다. 오늘날 청년들이 직면하는 문제는 우리 사회의 전반적 문제와 다르지 않다. 인구구조 고령화, 노동시장 이중구조 심화, 소득 및 자산의 분배 악화, 잠재성장률 하락과 같은 인구사회경제적 구조의 문제와 국제 경제 변동성 심화와 경기 충격, 코로나19와 같은 외부 충격이 잦아지는 빈도 등은 청년 세대뿐만 아니라 모든 세대에 부정적인 영향을 미친다. 다만, 청년은 생애주기 특성상 사회에 진입하는 과정에서 이 모든 위험을 본격적으로 직면하고 이에 따른 부정적 영향이 이후 생애 전반으로까지 이어진다는 점에서 특별한 관심



이 필요하다. 따라서 기존의 사회정책에서 포괄되는 청년에 대해서는 선정 기준이나 급여 및 서비스 보장 수준, 전달체계의 측면에서 우대할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 방식으로 설계할 필요가 있다.

#### 라. 격차 해소 원칙 강화와 정책 실효성 제고

청년정책의 격차 해소 원칙을 강화하고, 이에 부합하는 실효적인 정책들을 포함시킬 필요가 있다. 이행기 청년 지원의 맥락에서 출발의 ‘능력’이 부족하거나 그 능력을 키우는 데 필요한 제반 자원이 부족한 청년에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 현재 청년기의 격차는 이행 과정에서의 격차로 이어지고, 이는 다시 생애 전반의 격차로 이어질 가능성이 크다. 빈곤층은 경로 의존성과 상태 의존성에 따라 현재의 빈곤 상황을 벗어나기가 어려운 반면, 현재 자원을 가진 계층은 그 자원을 바탕으로 성공적인 이행을 완수하여 이후 생애과정의 안정성인 토대를 형성할 수 있기 때문에 현재의 격차를 시정하는 것이 중요하다. 불평등 완화는 전 인류적인 난제라 할 수 있어 청년정책을 통한 불평등 완화를 기대하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 전반적인 불평등 완화는 전반적인 재정정책 등을 통해 접근할 필요가 있다는 점을 감안하더라도 청년정책의 맥락에서는 이행 과정에서 보유한 자원의 격차 완화를 취약 계층의 물적 토대를 복돋는 방식으로 접근할 필요가 있다. 이는 기존의 청년정책 또는 사회정책

의 사각지대를 발굴하고 기존 정책의 연계와 더불어 필요할 경우 새로운 지원 체계를 구성하는 것에서 출발해야 한다.

격차 해소의 또 한 가지 중요한 측면은 지역 간 격차 문제다. 청년정책이 수도권 중심으로 구성되어 있다는 일각의 비판이 있는데, 실제 여러 지표들이 이 같은 문제의식을 뒷받침하고 있다. 김문길 외(2022)에서 새롭게 측정한 다차원 빈곤 점수는 군 지역 거주 청년들 사이에서 가장 높게 나타나고 있고, 평생학습 참여율도 지방 거주 청년 사이에서 낮게 나타나고 있다. 지역 청년의 삶의 여건이 열악하고 인적자본 수준 제고를 위한 자원이 부족하다는 이유로 수도권으로의 순이동이 발생하고 있고, 이는 다시 지역 간 자원 배분의 불균형을 심화하는 요인이 되고 있다. 따라서 지역균형발전을 위한 지역 간 격차 해소 역시 새로운 청년정책 패러다임의 중요한 원칙으로 삼을 필요가 있다.

#### 마. 장기적 관점의 정책 설계 및 연계

이행기 청년 전반과 취약계층 청년의 ‘출발의 능력’을 키우기 위해서는 장기적인 시계(視界)를 견지해야 한다. 예를 들어, 현재 단기적인 취업 가능성을 높이는 데 초점을 맞추고 있는 고용이나 교육훈련정책은 생애 역량을 높이는 방식으로 전환될 필요가 있다. 앞서 지적한 것과 같이 이행 노동시장의 맥락에서 ‘교육훈련을 통한 취업’에서 이행이 완료되는 것이 아니라 고용 간 이행, 고용에서 교육으로의 이행, 그리고 그 밖의 다양

한 이행 경로가 존재한다. 따라서 전 생애주기의 관점에서 청년정책을 설계할 필요가 있다. 또한 아동, 청소년은 가까운 미래의 청년정책 대상이 되는 집단으로서 이들의 균형적인 발달이 미래 청년의 사회 출발 ‘능력’을 제고하는 수단이 되는 점을 직시하고 정책 연계를 강화할 필요가 있다. 예를 들어 아동수당이나 저소득 아동·청소년 대상 디딤씨앗통장 등이 청년 자산 형성 지원과 연계될 수 있는 세부적인 정책 설계를 고려할 수 있다. 아동·청소년기의 성장 배경이 인적자본 형성에 중요한 영향을 미친다는 점을 직시하여 기회의 평등을 제고할 수 있는 정책 방향도 청년정책과 연계성 차원에서 검토해야 한다. 이 같은 연계성은 만 34세가 넘어서도 불안정한 이행 상태에 있는 개인에 대해서도 적용될 수 있도록 전 생애과정을 고려한 사회보장제도의 개편과 함께 검토해야 한다.

#### 바. 정책 표적화를 통한 집중 지원: 사각지대 발굴 및 지원

보편적이고 포괄적인 정책 접근과 더불어 정책 표적화를 통한 집중 지원 방안을 모색할 필요가 있다. 다수가 인식하고 있는 것과 같이 현재의 청년정책은 ‘청년 일반’을 정책 대상화함에 따라 정책 영역별로 최대한 많은 청년을 포괄할 수 있도록 다수의 정책 조합으로 구성하는 데 치중한 측면이 있다. 이것은 청년정책의 양적 자원을 확충한다는 측면에서 큰 의미가 있다. 그러나 기존의 정형적인 이행 과정에 대한 지원을 표방함에

따라 이행 경로 밖에 존재하는 청년들은 구조적으로 배제될 수밖에 없다. 대체로 경제적으로 불안정하고, 인적자본 수준이 낮거나 인적자본을 충분히 활용할 기회가 제약되어 있는, 예를 들어 저소득, 저학력, 결손가정, 장애, 가족 내 돌봄 부담 등의 타이틀을 가지고 있는 청년들에게 현재의 청년정책은 실효성 있게 다가가지 않는다.

취약계층 청년에 대한 분류는 최근 연구에서 다루어졌는데, 김성아 외(2021)는 취약계층 청년을 인적 속성, 관계적 속성, 일자리 특성, 경제력 특성을 기준으로 분류하였다. 먼저, 인적 속성에 따른 취약계층 청년으로는 장애청년과 이주배경청년을 들 수 있다. 관계적 속성에 따라서는 청년부양자와 사회적 고립청년 등으로 구분한다. 청년부양자는 다시 가족 내에서 경제적 부담을 지는 청년과 한부모 청년, 그리고 가족돌봄청년(영 케어러)으로 세분된다. 일자리 특성에 따라서는 고용 취약계층 청년과 고용 밖 청년으로 크게 구분할 수 있다. 이 중 전자는 다시 저임금 근로, 비정형 근로, 열악한 고용환경에 처한 청년으로 분류한다. 후자는 실업 청년과 니트 청년으로 구분된다. 전통적인 분류 기준인 경제력에 따라서는 빈곤청년과 과채무청년으로 구분된다(김성아 외, 2021; 김문길 외, 2021, p. 243 재인용).

이상 열거된 취약계층 청년 중 장애와 같은 인적 속성이나 실업, 니트와 같은 일자리 특성, 그리고 빈곤청년과 같은 경제력 수준에 따라 분류되는 계층에 대해서는 기존의 사회보장제도가 최근 확대된 청년정책으로 어느 정도 대응이 가능

하다고 본다. 그러나 가족돌봄청년과 같이 관계 특성에 의한 취약계층 청년과 고립청년에 대한 관심은 부족한 것이 사실이다. 가족돌봄청년과 고립청년에 대해서는 중앙정부와 지자체별로 대책을 마련 중이거나 시행하고 있지만 아직 본격적 궤도에 오르지 못한 상태다. 다양한 속성에 의한 청년 취약계층을 유형화하고 이들의 규모와 실태를 파악하여 기존 정책과의 연계를 포함한 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

이와 같이 새로운 취약계층 청년을 유형화한 후 이들을 실질적으로 지원하기 위해서는 정책대상으로 공식적으로 편입하는 과정이 필요하다. 앞서 언급한 가족돌봄청년을 예로 들면, 이들이 가지고 있는 대부분의 욕구에 대해서는 기존의 사회보장제도로 대응할 수 있다. 돌봄 대상자의 의료적 지원과 관련해서는 의료급여, 재난적 의료비 지원 제도가 존재하고, 노인이라면 노인장기요양보험, 등록장애인이라면 장애인의료비 지원을 받을 수 있다. 그러나 이들 제도는 각 제도의 수급 요건을 충족해야 지원을 받을 수 있고, 수급 요건을 충족해서 지원 신청을 하더라도 판정 기간까지는 지원의 공백이 발생하는데, 이로 인해 긴급한 지원이 필요한 돌봄 발생 초기 단계에 적시에 대응하지 못하는 문제가 있다. 가족돌봄청년이 정책 대상자로서 공식적으로 인정되면(법적 지위 부여) 특례나 우대 조치 같은 방법으로 기존 제도에서 보호할 수 있는 근거가 될 수 있다. 따라서 가족돌봄청년을 비롯한 새로운 취약청년계층에 대한 유형화에 이어 이들을 지원하

는데 필요한 법적·제도적 근거를 마련할 필요가 있다.

#### 사. 인구사회경제적 환경 변화에 탄력적으로 대응

마지막으로, 인구사회경제적 환경 변화에 탄력적으로 대응하는 체계를 갖추어야 한다. 먼저, 인구구조 변화에 대응하기 위하여 근로활동(노동시장 중심 이행) 중심으로 사회제도가 만들어진 측면이 있어 수명 증가에 따른 길어진 여가에 대응하는 관계 맺기와 같은 측면의 정책이 검토되어야 한다. 인구 감소에 따른 노동력 감소, 인구 부양비 증가의 구조 속에서 노동시장 기회 축소에 따른 문제에 대응하기 위한 정책 접근이 필요하다. 연금을 비롯한 노후보장제도를 둘러싼 세대 간 갈등에 대한 대비도 필요하다. 이와 관련해 생애주기별 사회지출 배분 구조에 대한 면밀한 검토가 청년들의 이행 성과 전망과 더불어 이루어질 필요가 있다. 노동시장 이중구조화와 근로환경 변화는 청년 노동시장에서 가장 핵심적인 환경 변화이자 위협이라 할 수 있다. 전자는 노동조건과 소득 불평등의 원인이 되고, 후자는 기존의 노동법제로부터 보호받지 못하는 노동취약계층을 출현시키는 원인이 된다. 따라서 노동시장 기회 구조를 확대하고 변화된 근로 형태에 조응하는 노동법제를 마련할 필요가 있다. 기후 변화는 기후 변화 그 자체와 그 대응 방식으로 인해 청년을 비롯한 미래 세대에 큰 영향을 미치게 된다(김문길 외, 2021). 따라서 이 같은 인구, 노

동, 기후 등 환경 변화와 그로 인해 야기되는 위험에 대비할 수 있도록 청년정책 패러다임이 설정될 필요가 있다.

## 5. 나가며

지금까지 기존 청년정책 체계에 대해 간략하게 평가하고, 이를 바탕으로 새로운 청년정책 패러다임을 위한 청년정책의 정의, 그리고 원칙과 방향을 제시하였다. 이와 같은 방향하에서 앞으로 청년정책을 고안하기 위해서는 먼저, 장기적인 연구 프로젝트를 기획할 필요가 있다. 미국의 맥아더재단에서 2000년부터 2008년까지 수행한 다학제 간 양적·질적 연구 프로젝트를 참고할 수 있다. 유형별, 지역별 청년의 성장 및 발달과정과 성인으로의 이행 과정을 면밀하게 관찰함으로써 이행기 지원의 필요성과 필요한 지원 내용을 파악할 필요가 있다. 다음으로는 현재의 정책 체계를 이행기 지원과 격차 축소의 관점에서 재정비할 필요가 있다. 구체적인 정책 방안으로 ‘포괄적 개인활동계좌’ 혹은 ‘사회적 배낭’의 개념을 고려해 볼 수 있다.

이상의 논의와 더불어 새로운 청년정책 패러다임을 구상할 때 반드시 짚어야 할 점이 있다. 현 정부의 청년정책 방향성에 대한 검토와 새로운 패러다임 맥락에서의 평가가 필요하다. 현 정부 청년정책의 방향성과 내용은 국정과제에서 확인할 수 있다. 지금까지 여느 정부와 달리 현 정부는 청년정책을 국정과제에 명시적으로 포함했

다는 점에서 청년정책에 대한 높은 관심을 엿볼 수 있다. 120대 국정과제 중 약속 17(‘청년의 꿈을 응원하는 희망의 다리를 놓겠습니다’)에 청년의 주거·일자리·교육 등 맞춤형 지원(90), 공정한 도약의 기회 보장(91), 참여의 장 확대(92)의 세 가지 과제가 포함되어 있다. 첫째 과제에는 내 집 마련 기회 확대, 취업 지원 혁신, 창업 기반 강화, 미래 역량 강화, 교육 부담 완화의 세부 과제가 포함되어 있다. 둘째 과제에는 공정 기반 구축, 자산 형성 지원, 취약 청년 출발 지원의 세부 과제가 포함되어 있다. 셋째 과제에는 중앙부처 청년 참여 정부위원회 및 청년 위촉 확대, 통합 지원 체계 구축, 지방 및 민간 협업, 정책 인프라(전담 연구기관 설치 검토), 법제 개선 등이 포함되어 있다.

이와 같은 과제들이 차질 없이 시행되면 청년들의 꿈을 잇는 사다리 역할을 충실히 할 것으로 기대되지만, 온전한 성과를 기대하기 위해서는 기존에 형성된 청년정책의 연속성 또는 연계성에 대한 검토가 반드시 필요하다. 본문에서 검토한 것과 같이 새로운 패러다임을 위한 기존 정책의 평가 결과에 따라 조정이 필요하고, 보완될 것은 보완되는 방식으로 접근해야 할 것이다. 현 정부의 새로운 국정과제가 보완의 역할을 할 것으로 기대된다. 기존의 ‘청년 추가 고용 장려금’과 ‘청년 채용 특별장려금’이 없어지고 6개월 이상 실업 청년에 대한 ‘청년 일자리 도약장려금’으로 축소된 것, ‘청년 재직자 내일채움공제’가 ‘청년 재직자 내일채움공제플러스’로 변경되면서 예산이

대폭 삭감된 것 등은 우려되는 대목이다. 복잡다  
기해진 이행 과정을 지원하고, 그 과정에서 직면  
되는 격차 문제에 대응하는 청년정책의 패러다임  
을 견지하기 위해서는 기존 청년정책의 면밀한  
평가를 통한 재구조화 및 개선·보완, 그리고 새  
로운 국정과제와의 조화가 중요하다는 점을 재차  
강조한다. ㉮

## 참고문헌

- 관계부처 합동. (2021.4.). 2021년 청년정책 시  
행계획. 세종: 관계부처 합동
- 관계부처 합동. (2022.2.). 2022년 청년정책 시  
행계획. 세종: 관계부처 합동
- 국가법령센터. (2021). 청년기본법[시행  
2022.2.18.] [법률 제18433호,  
2021.8.17., 일부개정].  
<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%B2%AD%EB%85%84%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95>. 2022.12.12. 접속
- 국무조정실·국무총리비서실. (2021). 청년세대  
코로나 위기 극복, 격차 해소, 미래도약 지  
원을 위한 -반값 등록금 실현 등 청년특별  
대책 87개 과제 발표-. 세종: 국무조정실·  
국무총리비서실.
- 김문길, 김태완, 임완섭, 정은희, 김재호, 안주영,  
... 최준영. (2017). **청년빈곤의 다차원적  
빈곤 특성과 정책대응 방안**. 세종: 한국보  
건사회연구원.
- 김문길, 김성아, 한겨레, 김병권, 전광희, 조준모.  
(2021). **청년층 삶의 환경 변화 진단과 사  
회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구**.  
세종: 한국보건사회연구원.
- 김문길, 오선정, 김형주, 류승한, 서복경, 김태완,  
... 류기락. (2022). **청년정책 패러다임과  
전략과제 연구**. 세종: 경제인문사회연구  
회.
- 김성아, 김문길, 곽윤경, 임덕영, 함선유, 노현주.  
(2021). **취약계층 청년 범위 및 실태에 관  
한 연구**. 세종: 국무조정실·한국보건사회  
연구원.
- 김형주, 연보라, 정세정, 변금선. (2021). **청년 빈  
곤 실태와 자립안전망 체계 구축방안 연  
구**. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 대통령직속정책기획위원회. (2019). **청년정책  
패러다임 전환을 위한 실행연구**. 서울: 대  
통령직속정책기획위원회.
- 마스케리니. (2016). 유럽 청년보장: 유럽 청년정  
책의 새로운 기본틀. **국제노동브리프**,  
2016년 5월호, 5-26.
- 변금선, 이혜림. (2021). **서울시 청년의 다차원적  
빈곤 실태**. 서울: 서울연구원.
- 앤서니 B. 오티킨슨. (2015). **불평등을 넘어**. 파주:  
글항아리.
- 오삼일, 이상아. (2021). 고용상황 악화가 신규  
대출자에 미치는 장단기 영향. **BOK이슈  
노트**, 2021-2호, 1-10.
- 장 비야르. (2021). **기나긴 청춘**. 서울: 황소걸음.
- 정병석. (2010). 한국 노동시장정책의 평가와 발  
전방안: 이행노동시장 이론의 활용. **노동  
정책연구**, 10(2), 155-185.
- 조성은, 강지원, 김기태, 신영규, 임덕영, 정세정,  
곽윤경, 배정희, 이혜빈, 김예슬, 노현주.  
(2022). **청년정책 일반평가 연구**. 세종: 국  
무조정실·한국보건사회연구원.
- 한요셉. (2017). **청년기 일자리 특성의 장기효과**

- 와 청년고용대책에 관한 시사점. KDI Policy Study, 7. 세종: 한국개발연구원.
- McKinsey Global Institute. (2016). *Poorer than their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economics*. McKinset&Company. McKinsey Global Institute.
- OECD. (2016). *Society at a Glance - Spotlight on Youth*. OECD Publishing. Paris.
- Schmid, G. (1998). *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*. WZB Discussion Paper, 98-206.
- Schmid, G. (2006). Transitional Labour Markets: Experiences from Europe and Germany. *Australian Bulletin of Labour*, 32(2), 114-138.

---

# The Paradigm and Direction of Policy for Young People

**Kim, Moon-Kil**

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

In this article, based on the evaluation of youth policies prepared after the enactment of the law, I tried to seek the direction of mid to long-term policy development by presenting the principles and directions necessary for setting a new youth policy paradigm.

The background of the emergence of youth issues and the process of formation of youth policies were briefly reviewed, and current policies were evaluated in terms of responsiveness to the implementation phase of policies, uniqueness of youth policies, and responsiveness to policy areas based on a review of the current status of youth policies.

In addition, support for the transition period based on a new transition path, reorganization of policy areas, adherence to the youth cognitive perspective of social policy, strengthening of the principle of bridging gaps and enhancement of policy effectiveness, long-term policy design and linkage, intensive support through policy targeting, population and society Principles and directions for responding flexibly to changes in the economic environment were presented.