

# KLSI

## ISSUE PAPER

제 149호  
2021-08호  
(2021.5.26)

[www.ksli.org](http://www.ksli.org)

## 이행기 관점 청년정책에 대한 비판적 검토

이정봉 | 전 한국노동사회연구소 연구위원

### [목차]

- I. 서론
- II. 청년의 개념과 청년에 대한 관점
- III. '이행기 청년' 관점의 청년정책 문제
- IV. 결론

### 한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로 50 (골든브릿지빌딩) 3층

전화 02)393-1459

팩스 02)393-4449

[www.facebook.com/ksli.org/](http://www.facebook.com/ksli.org/)

## 〈요 약〉

청년문제가 본격적인 사회적 과제로 대두된 지 10여년이 지났다. 그간 청년문제를 진단하고 해결하기 위한 많은 연구, 정책, 활동이 이루어졌지만, 청년에게 놓인 지금의 사회 환경을 보자면 그 성과에 대해 회의적일 수밖에 없다. 이런 가운데 2020년 2월 「청년기본법」이 제정되었고, 동법에 근거해 2020년 12월 「청년정책기본계획」이 수립되었다.

「청년정책기본계획」은 ‘청년발전’을 위한 중앙정부 청년정책의 출발점임에도 불구하고 발표와 동시에 여러 문제점이 제기되었다. 계획 수립 과정에서의 논의 부족, 정책과제의 미비, 근본적 대책으로서의 한계 등이 지적되었다. 특히 청년이 겪는 다양한 문제와 그에 대한 원인, 그리고 청년문제가 재생산되는 사회구조에 대한 진단은 상당히 이루어졌음에도, 「청년정책기본계획」은 이에 대한 해결방안을 제시하는데 한계를 보였다.

「청년정책기본계획」이 기존 청년정책과 유사하게 수립되고, 청년정책에 미시적이고 세대적 속성이 크게 나타나는 요인을 청년에 대한 접근 시각에서 찾을 수 있다. 「청년정책기본계획」에서 제시된 사업들은 연령범위 설정, 서비스 제공 중심, 청년 외 집단과 갈등, 사회 불평등 해소 측면에서 문제를 드러냈고, 이행기 관점을 중심으로 수립된 정책의 한계로 평가된다.

청년정책은 청년의 상태를 다양한 관점으로 바라보면서 수립되어야 하는 것은 물론이거니와 청년정책의 성격 규정도 재검토될 필요가 있다. 청년정책은 청년만의 문제를 다루는 것이 아니라 사회 불평등과 격차 완화라는 방향 속에서 자리를 잡아야 하고, 현 정부의 「포용국가 사회정책 추진계획」과 같은 국가발전전략 차원에서 청년문제가 다루어질 필요가 있다.

청년정책 성격의 재규정과 함께 세부 사업의 재편을 위한 방향 전환도 요구된다. 청년의 이행기 지원을 넘어서 청년 내 격차, 세대 간 격차, 소득 및 자산의 격차를 유지시키는 구조와 방식에 균열을 낼 수 있는 정책들이 추가되어야 한다.

# 이행기 관점 청년정책에 대한 비판적 검토

이정봉 | 전 한국노동사회연구소 연구위원

## I. 서론

청년문제가 본격적인 사회적 과제로 대두된 지 10여년이 지났다. 그간 청년문제를 진단하고 해결하기 위한 많은 연구, 정책, 활동이 이루어졌지만, 청년에게 놓인 지금의 사회 환경을 보자면 그 성과에 대해 회의적일 수밖에 없다. 청년의 힘겨운 삶의 상태를 표현했던 3포 세대(결혼, 연애, 출산)는 5포 세대, 7포 세대를 거쳐 N포 세대로 확장되었고, 미래에 대한 불안으로 2020년에는 '영끌족'의 출현에 이르고 있다.

중앙정부의 청년정책은 오랫동안 청년문제를 실업과 고용을 중심으로 접근하여 추진되어 왔다. 2003년 관계부처 합동으로 「청년실업 현황과 대책」이 발표된 것을 시작으로 2018년 「청년일자리 대책」까지 총 21개의 대책에서 '실업', '고용', '일자리' 등의 키워드로 청년 대책이 발표되었고, 2019년 「청년 희망사다리 강화 방안」에서부터 청년문제에 대한 다차원적 접근이 이루어졌다. 중앙정부에 앞서 지방정부는 청년당사자 조직의 요구와 활동을 수용하면서 청년문제를 고용뿐만 아니라 주거, 건강, 신용, 문화 등의 영역을 포함한 종합적 성격의 청년정책을 추진해 왔다.

청년당사자 조직의 활동, 지방정부의 적극적인 청년정책 추진과 더불어 국회에서도 청년문제를 종합적으로 해결할 필요성을 인식하며 입법 활동이 이어졌다. 2014년 3월 박기춘 의원의 「청년발전기본법」 대표발의를 포함하여 19대 국회에서 3건의 법안이 발의되었고, 2016년 5월 신보라 의원의 「청년기본법」 대표발의를 시작으로 20대 국회에서 9개의 법안이 발의되었다. 결국 2020년 1월 「청년기본법」이 국회 본회의를 통과하여 2020년 2월 제정되었다.

「청년기본법」에 근거해 수립된 「청년정책기본계획」은 '청년발전'을 위한 중앙정부 청년정책의 출발점임에도 불구하고 2020년 12월 발표와 동시에 여러 문제점이 제기되었다. 계획 수립과정에서의 논의 부족, 정책과제의 미비, 근본적 대책으로서의 한계 등이 지적된 가운데(전국 청년정책네트워크, 2020; 청년유니온, 2020, 민달팽이유니온, 2020; 정의당, 2020), 청년의

삶의 질을 한층 더 개선시키기 위해서 제기된 문제에 대한 검토와 더불어 현재의 정책 방향에 대한 재고도 요구된다.

2020년 「청년정책기본계획」에 270개의 청년정책 사업이 담겼는데, 이는 2019년 중앙정부에서 추진 중인 청년정책 179개에서 1년 사이에 91개가 확대된 것이다(관계부처합동, 2020). 또한 2020년 12월 「청년정책기본계획」 발표 시점에서 시행되지 않았던 사업은 29개에 불과하다. 이미 시행중인 사업이 「청년정책기본계획」에 상당수가 담겼고, 「청년정책기본계획」이 기존 중앙정부 및 지방정부의 청년정책이 반복되고 있음을 보여준다. 이와 같은 기존 정책의 반복은 과연 지방정부의 청년정책과 중앙정부의 청년정책의 차이는 무엇인가라는 물음에 직면하며, 중앙정부의 「청년정책기본계획」이 예산, 사업수가 커진 지방정부 청년정책의 확대판이라는 비판을 벗어나기 힘들다.

이 글은 「청년정책기본계획」이 기존 청년정책과 유사하게 수립되고, 청년정책에 미시적이고 세대적 속성이 크게 나타나는 요인을 청년에 대한 접근 시각에서 찾고자 한다. 그동안 청년정책 관련 연구는 청년의 결핍 및 불안정한 상태에 대한 진단과 청년문제 원인에 대한 분석을 통해 대책을 제시해 왔고, 그 기저에 '이행기 청년'의 관점이 주를 이루었다. 이에 본 원고는 청년정책의 기반이 되는 청년에 대한 다양한 접근 시각을 살펴보고, 이행기 청년 관점을 바탕으로 수립된 「청년정책기본계획」을 비판적으로 검토하고자 한다.

먼저 이행기 관점을 통한 청년정책의 의미와 한계에 대한 논의는 충분치 않고, 청년에 대한 여타의 관점에 대한 검토도 부분적으로 이루어지고 있기 때문에 청년에 대한 주요 관점을 먼저 살펴보고, 이행기 관점의 '청년정책기본계획'을 비판적으로 분석한다. 마지막으로 현재의 청년정책이 발전적으로 재구성되기 위한 방향을 제시한다.

## II. 청년의 개념과 청년에 대한 관점

청년이 어떠한 어려움을 겪고 있는지, 어려움을 야기하는 원인이 무엇인지에 대한 사례와 연구는 많지만, 청년을 어떻게 볼 것인가에 대한 논의는 상대적으로 적다. 청년정책은 청년을 보는 관점에서 출발하기 때문에 청년정책을 분석하기에 앞서 청년의 개념, 우리 사회에서 청년을 바라보는 시각에 대해 살펴본다.

### 1. 청년의 개념

표준국어대사전에서 청년은 '신체적·정신적으로 한창 성장하거나 무르익은 시기에 있는 사람'으로 정의되는데, 생애기간 중 특정 시기의 특징을 개념화하고 있다. 우리 사회에서 청년은 통상적으로 아동기 또는 학령기를 지난 '젊은 성인'으로 인식된 가운데, 그동안 사회정책 분야에서 정치한 개념이 아니었기 때문에 청소년 용어와 혼용해서 정책에 표현되었다.

1997년 경제위기 이후 처음 ‘실업자 특성별 대책’이 담겼던 1999년 「종합 실업대책」에서 ‘청소년’에 대한 대책을 제시하며 ‘대학·전문대 등 신규졸업자’와 ‘신규 고졸취업희망자’에 관한 사항을 담고 있다. 1999년 「종합 실업대책」은 고졸 및 대졸자를 ‘청소년’으로 지칭하고 있고, 당시까지 ‘청년’이란 용어가 정책에서 사용되지 않음을 보여준다. 2001년 중앙고용정보원(현 ‘한국고용정보원’)이 청년패널 조사(만 15~29세)를 시작하였고, 2002년 6월에 경제활동인구 조사에서 청년층 부가조사(만 15~29세)가 신설 되었으며, 2003년에 「청년실업 현황과 대책」이 발표되면서 정부 정책에서 대상과 명칭이 일치되는 모습을 보인다.

정부 통계에서 청년은 만 15세부터 29세로 정하고 있는데, 이는 국제적 통계 기준과 국내적 상황을 고려한 것이다. 일반적으로 우리나라에서 청년은 보통 20대를 일컬었고, 1980년대까지는 이들 20대를 성인으로 간주했다(김은정, 2011). 경제적 독립, 주거지 독립, 새로운 가족 형성과 같은 일반적으로 성인의 특징으로 꼽는 사회적 행위가 20대에 이루어졌기 때문인데, 이런 점에서 청소년과 구분되는 지점이 있다. 청소년은 우리말에서 사전적 의미로 ‘청년과 소년을 아울러 이르는 말’이지만, 일상에서는 성인 전 단계의 의미로 10대, 사춘기, 미성년 등 다양한 용어로 사용된다.

한편 영어권에서 youth는 아동과 성인 사이의 이행기적 의미를 중심으로 통용되어 왔다(Henze, 2015: 5). 청소년을 나타내는 adolescence나 puberty와 달리 youth는 사회적으로 규정되어지는 시기적 역할, 지위의 특징을 중심으로 출현하고 발전한 개념이다(최운진, 2008: 374). youth는 반 의존적 또는 반 독립적 상태를 특징으로 하고, 시대별 사회상에 따라 그 기간과 시기가 달라질 수 있다. 이런 맥락에서 국제연합(UN)은 youth를 ‘아동기의 의존에서 성인기의 독립으로 이행하는 시기’로 정의하며, 고정된 연령집단이 아닌 유동적인 범주로 본다(UNDESA, 2013; UN High Commissioner for Human Rights, 2018).

요약하면, ‘청년’ 용어는 우리나라 정부 통계 및 법률의 연령대(15~29세 또는 19~34세)와 통상적 의미의 연령대(20대) 간의 차이가 있고, 서구 사회의 youth 개념<sup>1)</sup>(아동과 성인 사이 시기)과 우리나라의 통상적 의미(성인) 간의 차이로 인해 개념 사용에 혼란이 있어 왔다. 최근 우리나라 역시 이전 서구의 경로와 유사하게 1990년부터 대학진학률 상승과 같이 교육기간 연장과 고용 여건으로 인한 노동시장 진입 지체와 같은 사회적 상황으로 인해 ‘청년’에게 성인의 의미는 약해졌다. 따라서 현재적 의미에서 청년은 영어권의 youth와 유사하게 반 독립적·반 의존적 특성이 강한 시기로 정의할 수 있고, 다만 일정한 연령구간은 고려될 필요가 있다.

1) 영어의 youth는 최근에 청년으로 번역하기도 하지만, 청소년 연구 분야에서 오랫동안 ‘청소년’으로 번역해 왔다.

## 2. 청년에 대한 관점

청년(youth)은 의존에서 독립으로의 과정 속에서 인식할 수 있기 때문에 청년에 대한 이행기 관점은 자연스럽다. 이런 맥락에서 이행기 청년 관점은 우리나라 청년정책에 핵심적인 이론적 근거로 작동해 왔다.

중앙정부의 「제1차 청년정책 기본계획」의 추진방향에서 청년에 대한 ‘안정적 이행지원 강화’를 제시하고 있고, 이는 『제1차 청년정책 기본계획 수립 연구』에서 ‘청년기를 아동과 청소년을 성인기로 이어주는 이행기라는 점에 초점’(김기한·유민상·변금선 외, 2020: 214)을 맞추고 있는 것과 연결된다. 이에 앞서 청년에 대한 이행기 관점을 바탕으로 청년의 상태를 인식하고 청년정책을 도출한 연구도 지속적으로 이루어졌다(안선영·Cuerve·Wyn, 2010; 이병희·장지연·윤자영 외, 2010; 은기수·박건·권영인 외, 2011; 강정석·황은교·권지은 외, 2014; 신윤정·권지웅·정준영 외, 2015; 김문길·김미곤·김태완 외, 2015; 정준영, 2018; 김지경·변금석·전국청년정책네트워크, 2019).

청년정책 수립과 확산의 중요한 축인 청년단체에서도 이행기 청년 관점은 확인되는데, 2017년 대통령 선거를 앞두고 27개 청년단체로 조직된 ‘촛불대선 청년유권자행동’은 미취업 청년을 대상으로 한 제한적 청년정책에서 ‘이행기 청년’ 일반을 지원하는 청년정책으로의 전환을 요구하였다.

하지만 청년에 대한 접근 관점은 다양하다. 유럽의 청년 및 청년 생애에 대한 사회학적 논의에서 청년에 대한 관점은 연령집단, 이행 단계, 특정한 생애 단계를 중심으로 다루어졌는데(Bendit, 2006), 스웨덴의 청년정책의 경우 이행기 단계(transitional phase), 사회화 단계(a socialisation phase), 사회적 지위를 위한 투쟁(a struggle for social status), 고유한 가치가 있는 시기(a period with intrinsic value)로 보는 관점이 종합적으로 반영되어 수립되었다(Ashing, 2010). 청년정책은 하나의 관점으로만 이루어지지 않고, 각 시대와 사회별로 청년에 대해 주목하는 지점에 따라 달라진다.

### 가. 연령집단으로서 청년에 대한 접근

청년을 연령집단으로 접근하는 방식(youth as an age group)은 일정한 범위 내의 연령을 기준으로 청년을 규정하는 방식이다. 연령 접근은 특정 대상을 구분하는데 있어 가장 간단하고 명확한 방식이기 때문에 정책의 대상이나 통계에서 집단을 구분하는 기준으로 자주 사용된다.

〈표 1〉 주요 국제기구의 청년 연령

조직 및 기구	연령	출처
UN Secretariat/UNESCO/ILO	Youth: 15-24	UN Instruments, Statistics
UN Habitat (Youth Fund)	Youth 15-32	Agenda 21
UNICEF/WHO/UNFPA	Adolescent: 10-19, Young People: 10-24, Youth: 15-24	UNFPA
UNICEF /The Convention on Rights of the Child	Child until 18	UNICEF
The African Youth Charter	Youth: 15-35	African Union, 2006

자료: UNDESA(2013)

연령집단으로 접근하는 방식은 청년의 상태를 이해하는데 많은 한계가 있기 때문에 청년을 인식하는 과정에서 연령집단 관점만으로 사용되지 않는다. 청년에 대한 연령집단 접근은 대상을 단일한 집단으로 보는 인식 속에서 집단 내 다양성, 불균등성에 대한 현실을 드러내기 어렵다. 다만 한 사회의 법, 제도가 연령을 이용하여 경계를 나타내는 경우가 많기 때문에, 연령을 통해 성인에 대한 사회적 기준을 부분적으로 확인할 수 있다. 선거권이 부여되는 연령, 술과 담배 구입 가능 연령, 결혼 가능 연령, 의무교육이 끝나는 연령과 같이 미성년과 성인, 의존과 독립, 권리 보류와 실현 등이 연령에 반영되어 있다.

#### 나. 문제로서 청년에 대한 접근

청년을 문제로 접근하는 방식(youth as a problem)은 청년 중 일부 집단이 위험 상태에 있다는 점을 강조한다. 청년들이 성인으로 이행하는 과정에서 다수는 사회가 기대하는 경로와 방식을 취하는 반면 일부 청년은 여러 가지 위험에 노출되어 적절한 이행을 하지 못하거나 사회에 위협이 될 수 있다는 시각이다.

청년에 대한 위험은 사회 또는 시기에 따라 달리 부각되었다. 1950년대의 경우 서구 미디어와 연구자들 사이에서 사회경제적 조건 및 환경 변화와 연계하여 청년문제를 조명하였고, Frith(1986)는 청년문화로 규정할 수 있는 새로운 소비, 여가, 음악 스타일 방식이 노동계급 청년의 풍요에서 비롯되었다고 주장했다(Wyn & White, 1997: 21). 1960년대 후반 산업화된 국가들에서 청년들의 반항, 소외에 대한 문제가 주요하게 다루어지다가 1970년대 중반 이후 교육기관을 일찍 떠난 청년들의 실업이 부각되었다(Husen, 1987: 167-168). 1990년 후반 영국은 이행 실패를 경험한 집단의 취약성과 다양한 형태의 사회적 배제를 정책의 초점으로 삼았다(Coles, 2004: 92).

청년의 비행, 빈곤, 실업 등의 문제를 개인 및 가족의 특성이나 조건으로 접근하든 아니면 사회구조적 문제로 접근하든 이러한 관점은 사회통합을 위한 정책적 개입의 근거가 된다. 청

년의 위험 상태를 드러내는 대표적인 개념 중 하나인 하층계급(underclass)은 사회로부터 청년이 주변화된 상태를 나타내는 개념으로서 청년문제를 사회적 이슈로 부각시키는데 사용되었다. 오선영·이재경(2016)은 2000년대 한국 청년들이 저성장체제, 이중화된 노동시장, 노동시장의 미스매치 문제 등 신자유주의 체제 속의 구조변화로 인해 주변적인 삶을 살면서 밑바닥 계급화(underclass)되고 있고 있음을 지적하고 있다.

문제로서 청년을 보는 관점은 청년이 겪는 어려움을 드러내고 사회정책의 필요성을 강조하는데 유용하지만, 청년정책 수립에 있어 주의가 요구된다. 하나는 문제로 인식되는 집단 내 차이를 어떻게 접근할 것인가이다. 청년을 하층계급이나 ‘잃어버린 세대’(lost generation)와 같은 개념으로 접근할 경우 집단 내 차이를 가릴 수 있다(Wyn & White, 1997: 23). 절대적 빈곤 상태의 청년, 시설 보호종료 청년과 같이 특정 집단 내 격차가 크지 않은 경우도 있지만, 미취업 청년과 같이 규모가 큰 집단 내의 차이를 충분히 반영하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 이는 정책에서 선별주의를 강화하는 방식이 아니라 동일한 범주에 있는 집단이라도 개별적 자원의 정도 등 취약성을 어떻게 보완할 것인가의 문제이다. 다른 하나는 청년의 문제적 상황에 대한 대응을 넘어서 문제를 야기한 조건과 환경에 대한 개입을 어떻게 할 것인가이다. 청년이 겪는 문제는 결과이기 때문에 현재의 문제를 해결하더라도 동일한 상황과 집단이 반복될 수 있다.

#### 다. 이행 단계로서 청년에 대한 접근

청년에 대한 이행기 관점(youth as a stage of transition)은 청년을 정의하는 전통적인 접근으로서, 성인의 역량 및 권리 획득에 초점을 둔다(Bendit, 2006: 57). 아동기에서 성인기로의 이행 또는 의존에서 독립으로서 이행에서와 같이 이행기 관점은 ‘성인’이나 ‘독립’과 같은 특정한 지위나 상태를 상정한다.

성인으로 인정되는 기준은 공식적인 측면(운전면허 취득, 투표권 행사, 술 구입 등)과 비공식적인 측면(공식적 교육 수료, 노동시장 진입, 결혼 또는 동거) 모두 존재하는 가운데(Husen, 1987: 168). 이행기 관점은 학교에서 노동시장으로의 진입에 대한 문제에 집중해 왔다(Wyn & White, 1997: 94). 20세기 후반 의무교육의 연장, 의무교육 이후 추가적인 교육훈련, 상급학교 진학과 같은 교육기간이 연장되면서 청년들의 노동시장 진입이 늦어지는 상황이 발생하였다. 1970년대와 1980년대 노동시장의 상황이 악화되면서 청년들은 상급학교 진학과 같이 경력 형성 등으로 대응했고, 정부 역시 추가적인 교육훈련 등 노동시장정책의 변화를 수반했다(Bradely and Hickman, 2004: 121; Murray and Gayle, 2012: 2-3).

아동에서 성인으로서 이행에서 청년은 경제적 측면 이외에 사회적 측면에서도 중요한 이행과제가 존재한다. Galland(1984, 1991)은 성인으로 이행은 학교에서 직장으로 이행(직업적 이행) 이외에 가족으로부터 독립적 생활(주거지 이행)과 원가족에서 새 가족 형성(가구 이행)을 수반한다고 지적하고 있다(Mackie, 2013). 교육에서 고용으로의 이행은 주거지 및 가구 이행



과 상호 연계되어 있기 때문에(Coles, 1995), 청년의 노동시장 진입 지체는 주거지 독립 및 가족 형성을 늦추게 만든다.

이행기 관점은 기본적으로 청년의 '이행 실패'에 대한 대응이다. 한 사회에서 성인으로서의 이행과 관련된 여러 가지 체계에 대한 점검과 대상에 대한 지원의 근거가 된다는 점에서 의미가 크지만, 두 가지 측면에서 비판에 직면한다. 첫째, 이행기 관점에서 청년은 책임감 있는 사회 구성원으로 성장시키기 위해 정서적·학습적 특징을 강조하고, 이는 청년을 고유한 상태로 인정하기보다 사회가 요구하는 고정된 상태로 이동시키는 역할을 한다(Bendit, 2006). 사회가 직·간접적으로 상정하는 이행 모델이 존재하고, 특정 상태에서 그 다음 단계로의 이행을 위한 정책이 주되게 배치되면서 정상성의 이데올로기를 강화시킬 수 있다. 예를 들어 경제적 안정이나 가족 형성에 이르지 못한 상황을 이행지체, 즉 문제로 볼 것인가라는 질문을 남긴다.

둘째, 이행기 관점은 성인으로 이행 과정의 복잡성과 다양성을 간과할 수 있다. 현대 사회에서 아동에서 성인으로 이행은 특히 노동시장 진입에 있어 단선적인 특징이 약화되고 있고(Walther et al., 2002: 4), 교육기간의 연장은 이행기간의 연장뿐만 아니라 이행경로의 복잡성을 높인다. 예를 들어 '졸업 후 취업'은 한 경로일 뿐, 교육, 취업, 재교육, 창업이 교차하거나 반복되는 다양한 경로를 낳을 수 있다. 이 경우 이행기간의 장기화 및 복잡성 속에서 성인으로 인정되는 요소가 갖춰지지 않은 개인은 나이에 관계없이 계속해서 '이행기 단계'의 청년으로 볼 것인가의 문제에 직면하게 된다.

#### 라. 새로운 생애단계로서 청년에 대한 접근

청년을 새로운 생애단계로 보는 접근(a new stage of life)은 생애발달에서 청년을 새로운 범주로 규정하는 시각이다. 이행기 관점은 아동에서 성인으로 이행 또는 청소년에서 성인으로 이행과 같이 한 시기에서 다른 시기로 이동하는 의미에서 청년을 보는 반면 새로운 생애단계로 보는 관점은 두 시기 사이에 고유한 특징을 강조하며 별도의 단계를 두고 있다(Arnett, 2000; Husen, 1987).

교육기간의 연장은 청년의 노동시장 진입 시기는 물론 가족으로부터의 독립과 새로운 가족 형성 시기에도 영향을 미친다. 과거보다 의무교육 기간이 늘어나고, 경력 형성을 위한 교육수요가 확대되면서 청년들은 과거보다 가족과 거주하는 기간이 길어지거나 주거지 독립을 했더라도 부모로부터 경제적 의존은 지속되기도 한다. 한편 결혼, 출산과 같이 성인으로 인식되는 특징을 갖추고 있지 않더라도 사회적으로 성인과 같은 권리나 자율성을 일정 부분 갖기 때문에 오늘날의 청년은 의존과 독립의 특징을 동시에 갖는다.

청년의 변화된 사회적 상황은 청년의 주관적 인식에 영향을 주며 청년 자신은 청소년도 아니고 성인도 아닌 상태로 인식한다(Arnett, 2000: 471). Arnett(2004)의 경우 청소년기와 성인기 사이의 별도의 단계는 '자아정체성 탐색의 시기', '불안정한 시기', '자기중심성의 시기', '중간에 낀 느낌이 드는 시기', '가능성의 시기'라는 특성이 나타나며(김은정, 2014; 주경필,

2014), 이를 ‘성인모색기’(emerging adulthood)로 개념을 정의하고 있다. 원가족으로부터의 물질적 의존이 증가됐음에도 불구하고, 오늘날 청년은 성적으로, 문화적으로, 심리적으로 과거보다 더 독립적인 특성을 갖는데(Bendit, 2006: 51), Galland(2003)은 이를 성인의 역할을 습득하는 단계로 보면서 청소년기와 성인기 사이를 ‘후기 청소년기’(post-adolescence)로 규정한다.

성인 단계에서 주되게 이루어지는 지속적 노동, 주거지 독립, 결혼, 출산과 같은 사회적 행위가 생략되거나 과거보다 늦춰지는 사회변화에 대해 이행기 관점은 이행지체나 이행실패로 보지만, 청년을 새로운 단계로서 접근하는 관점은 그러한 사회변화가 고유한 생애 단계를 형성시킨 것으로 본다.

### Ⅲ. ‘이행기 청년’ 관점의 청년정책 문제

우리나라에서 이행기 관점의 종합적인 청년정책이 최초로 수립된 것은 서울시의 2015년 ‘2020 서울형 청년보장’이다.<sup>2)</sup> 서울형 청년보장은 청년의 상태를 “이행기에 놓인 청년=제도 밖으로 밀려난 사회 ‘밖’ 청년”으로 보면서, 청년이 겪는 문제를 종합적으로 지원하고, 그 지원의 의미를 청년의 권리로 규정하였다.

이후 타 지방정부 역시 청년정책 수립에 있어 이행기 관점이 주되게 작용하고 있다. 광주광역시 2016년 「청년정책기본계획」에서 청년의 현재 상태를 “청소년을 경과해 성인으로서의 이행기에 있지만, 독립된 성인으로서의 역할과 의무가 ‘유예’ 당한 상태”로 진단하며 정책과제를 제시하고 있고(광주광역시, 2016), 부산광역시(2017), 경기도(2017), 인천광역시(2020) 등 지방정부의 청년정책기본계획에서도 청년의 ‘자립지원’, ‘사회진출’ 등의 영역에서 청년의 이행지원 관련 사업을 담고 있다.

지방정부의 종합적 성격의 청년정책 수립 이전에 추진되었던 중앙정부의 고용 중심 청년정책에서도 이행기 관점은 확인된다. 청년을 대상으로 한 최초의 청년정책인 2003년 「청년 실업현황과 대책」은 청년실업문제를 근본적으로 해결하기 위한 대책 중 하나로 “학교에서부터 직장까지 원활히 이행할 수 있는 시스템” 구축을 제시하고 있으며, 2005년 「청년고용촉진대책」은 “학교-노동시장 이행 원활화를” 대책의 전체 기조로 삼고 있다. 2008년 「청년고용촉진대책」과 2009년 「청년고용 추가대책」에서도 졸업 후 노동시장 이행 기간 축소를 부문 사업과제로 제시하고 있다. 지방정부 청년정책 이전의 중앙정부 청년정책에서 나타나는 이행기 관점은 고용 부분에 한정되어 이행 기간 단축을 목표로 하고, 청년정책 전체를 관통하는 관점이기 보다는 일부 사업에서 작동하는 점을 특징으로 한다.

2) 김병권 외(2017)에 따르면, “서울시 청년기본조례 제정 이후 중장기 청년기본계획 수립을 위해 청년연구자 주도로 『청년정책 재구성 연구』(신윤정 외, 2015)가 추진되었고, 그 결과를 반영해 청년에 대한 범주를 ‘이행’의 관점에서 재정의하는 새로운 사회적 정의의 도입을 제안”한 것으로 보고 있다.

## 1. 청년 연령 범위의 문제

2020년 2월에 제정된 「청년기본법」 상 청년은 만 19세부터 34세까지로 정하고 있고, 단서 조항을 통해 다른 법령과 조례에서 청년 연령이 다를 경우 그것을 인정하고 있다. 「청년기본법」 제정의 의미 중 하나로 연령 측면에서 “청년 정책의 통일성을 확보”했다는 평가도 있지만(임유진, 2020: 112), 타 법령 및 관련 정책에서 청년의 연령이 조정될 가능성은 크지 않다. 기존 청년정책 사업에서 경로의존성이 작용할 수 있고, 사업 및 지역의 특성을 감안하면 연령 범위를 획일적으로 가져가는 것이 어렵기 때문이다.

우리나라 지방정부 조례 상 청년 연령의 범위는 최저 연령이 15세부터 시작하고, 최고 연령은 49세까지이다. 조례에서 청년의 최고 연령이 39세인 경우가 다수를 차지하고 있고,<sup>3)</sup> 군 단위 지방정부의 경우 34세 미만의 청년의 비율이 낮은 지역적 특성이 반영되어 대체로 청년 상한 연령이 높다.

〈표 2〉 중앙·지방정부 주요 법률 및 조례의 청년 연령 범위

구분	법률 및 조례	대상	연령	비고
중앙정부	아동복지법	아동	18세 미만	
	청소년기본법	청소년	9~24세	
	청소년보호법	청소년	19세 미만	
	청년고용촉진특별법	청년	15~29세	
	청년기본법	청년	19~34세	
서울	청년기본조례	청년	19~39세	
충북	청년기본조례	청년	15~39세	
부산	청년기본조례		18~34세	15세 이상 포함 가능
대전	청년기본조례		18~39세	청년고용법 연령 적용 가능
울산	청년기본조례		19~34세	청년기본법과 동일
충북	청년기본조례		15~39세	
전북 완주군	청년기본조례	청년	18~39세	
전남 강진군	청년기본조례	청년	19~49세	
경북 의성군	청년발전기본조례	청년	19~45세	

주: 2021년 3월 15일 기준

자료: 법제처 국가정보법령센터, 자치법규정보시스템

한편 「청년기본법」에서 지방정부의 다양한 청년 연령 범위를 인정함으로써 중복과 사각지대에 대한 문제가 제기된다(심미경, 2020). 하지만 과거 지방정부가 청년 조례에서 연령을 규

3) 김종진·박관성(2020)은 전국 245개 지자체의 조례, 기본계획, 전담부서 등을 분석하고 있는데, 조례 상 연령범위를 자세히 분석하고 있다.

정하고 있더라도 연령 하한을 낮추거나 연령 상한을 높이는 방식으로 사업을 운영해 온 경험에 비추본다면, 여러 법률과 조례에서 청년 연령 범위가 불일치한다고 해서 사각지대의 문제가 발생할 가능성은 낮아 보인다.

「청년기본법」과 지방정부의 조례에서 청년의 최소 연령과 최고 연령의 차이는 매우 크다. 15~39세(충북), 19~34세(청년기본법), 19~49세(전남 강진) 등 작게는 15세, 크게는 30세의 차이를 갖는다. 한 세대를 넘어서는 연령 차이를 단일한 ‘청년’ 범주에 넣는 방식이 적절한가라는 문제가 제기된다. 청년의 연령범위가 확장되는 것은 학교 졸업 후 사회로 진입하는 연령이 늦춰지는 현실, 그리고 군 단위 지방정부의 경우 정책대상 확보를 위한 지역 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다.

*“18세에 고등학교를 졸업해 취업을 준비하는 청년이나 29세에 대학원 석사 과정을 졸업하는 취업을 준비하는 청년 모두 생물학적 연령의 차이가 있음에도 원하는 것이 동일하게 취업이라는 공통점을 갖고 있다. 이처럼 개인적인 차이를 인정하고 성인기 이행이라는 사회적 필요성에 근거해 청년을 접근하는 것이 필요하다.”* (김기현·차세영·이승호 외, 2020: 17)

이처럼 청년에 대한 광범위한 연령범위를 인정하는 것은 청년을 이행기 단계(transition phase)로 보는 관점이 지배적이기 때문이다. 15세와 39세, 19세와 49세의 ‘청년’을 ‘성인기 이행’이라는 동질성을 인정하더라도, 광범위한 연령대 내 여러 집단이 갖는 다양한 관심사, 욕구, 결핍, 그리고 그 집단에 대한 사회인식은 차이가 존재하고, 이에 대응하기 위해서 청년정책은 사업을 병렬적으로 나열하는 문제를 낳는다.

## 2. 서비스 제공 중심 정책의 문제

청년정책이 과거 고용 중심의 정책에서 청년의 다양한 삶의 영역을 다루는 종합적 성격의 정책으로 도약함에 있어 지방정부의 역할이 주요하게 작용했다(김병권·박형준·신윤정 외, 2017; 김민수·김병원·김선기 외, 2018). 2015년 서울시의 ‘2020 서울형 청년보장’이 발표된 이후 다른 광역자치단체에서도 지방정부의 ‘청년정책기본계획’을 수립하였고, 청년정책을 구성하는 분야와 사업에 있어 상당한 유사성을 띠며 확산되었다.

청년정책이 고용 이외의 분야로 넓혀지는 배경은 다양하지만 노동시장에서의 격차가 주요하게 작용한다. 교육 수준 및 고용형태에 따른 노동격차가 커지고, 초기 고용형태 그대로 이어지는 양상을 보이면서 청년들은 일정 수준의 자격을 갖추거나 최초 직장을 정규직으로 입사하기 위해 노동시장의 진입을 늦추었다. 청년이 노동시장 진입 시기를 연기하는 방식은 첫 번째가 고등학교 졸업 후 대학 진학이고 두 번째는 해외 연수, 자격증 취득, 입사 시험 준비(공무

원, 공공기관 등)과 같은 자격 강화 또는 시험 준비이다.

청년의 노동시장 진입 시기 연기는 이행기를 연장시키게 되고, 해당 기간 동안 청년과 그들의 가족은 비용을 부담하게 되고, 이 과정에서 가족 배경(인적·물적 자원 등)이 청년의 취업에 영향을 미친다. 청년의 취업, 직업, 결혼이 가족의 자원에 영향을 받게 되고, 자원이 부족한 청년의 경우 이행기 과정에서 다양한 측면(문화, 건강, 금융, 주거 등)에서 결핍과 위험을 겪게 되기 때문에 청년정책에서 청년에 대한 다차원적 접근은 필수적이다.

지방정부의 청년정책에 이어 「청년정책기본계획」에서도 청년의 삶 전반을 다루는 정책 접근을 하고 있다. 「청년정책기본계획」은 청년발전이라는 목적 하에 다양한 사회서비스가 제공되는데, 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 이상 5개 분야에서 49개 과제, 270개 세부과제(사업)로 구성되어 있다.

정부의 「청년정책기본계획」이 발표된 후 일부 청년 단체는 계획 수립 자체에 대한 의의를 부여하면서도 청년의 삶에 중요한 영향을 미칠 수 있는 사업들이 미비한 점을 지적하고 있다(청년유니온, 2020; 민달팽이유니온, 2020). 다른 일부에서는 “기존의 정책을 재탕하거나, 이미 시행하고 있는 정책을 일정정도 양적으로 확대하는 정도”로 평가하고 있다(정의당, 2020). 이러한 평가를 수용하더라도 「청년정책기본계획」에서 제시된 사업들은 청년의 삶의 질 개선에 부정적 효과를 낼 것으로 보기는 어렵다. 그렇다면 더 많은 청년에게 더 많은 서비스를 제공하면 청년의 삶의 질은 개선될 것인가라는 질문을 던져 볼 수 있다.

「청년정책기본계획」은 청년의 변화와 청년을 둘러싼 환경 변화에 초점을 두면서 정책이 수립되었다(김기현·유민상·변금선 외, 2020: 214; 관계부처합동, 2020). 이행기 관점을 바탕으로 하기 때문에 “이행기를 안정적으로 통과한 후 자립할 수 있도록 정책체계 마련”이나 “미래 변화를 선호할 수 있도록 역량강화”가 중요한 방향 및 과제가 된다. 즉 연령 구간별 정책 수요 차이, 다양한 관심 및 직접 참여 등 청년 특성을 반영하고, 새로운 고용형태 증가, 포스트 코로나19, 4차산업 혁명, 기후변화 등의 환경변화에 청년이 대처할 수 있는 역량을 높이기 위한 다양한 정책과 사업이 늘어날 수밖에 없다.

이처럼 이행기 관점에서 대상을 중심으로 수립된 서비스 정책은 청년에게 놓인 사회구조적 환경을 개선하는데 한계가 있을 뿐만 아니라 청년에게도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이행기 관점의 청년정책은 단선적 모델을 상정하기 쉽고, 이로 인해 청년의 다양한 삶의 방식과 가치가 온전히 지지되기 어려운 문제가 발생한다. 「청년정책기본계획」은 추진방향으로 “탐색(교육)→진입(취업)→안착(결혼·독립) 등의 이행기를 안정적으로 통과한 후 자립할 수 있도록 정책체계 마련”을 제시하고 있다. 청년의 다양한 이행 경로를 제한하고 있는 것으로 보기는 어렵지만, 연령별(20대 초반, 20대 후반, 30대 초반) 또는 단계별(교육-취업-결혼·독립) 이행을 강하게 상정하고 있다. 현대 사회는 과거와 달리 단선적 이행이 약화되고 있기 때문에(Walther et al., 2002; 안선영·Cuervo·Wyn, 2010), 기존의 단선적 이행기 모델을 바탕으로 꾸려진 지원체계가 청년의 다양한 삶의 궤적을 지지하는데 부족함이 없는지 검토되어야 한다.

### 3. 청년 외 집단과 갈등 문제

우리 사회의 다양한 격차는 사회 불평등의 결과이자 원인으로 작용하면서 재생산되기 때문에 격차를 줄이는 것은 중요한 사회적 과제이다. 「청년정책기본계획」은 청년의 삶을 진단하면서 “사회통합을 저해하는 세대 간·세대 내 고용·소득·자산 격차”에 대한 문제를 주목하였고, 정책의 전체를 관통하는 원칙 중 하나로 ‘격차 해소’를 제시하고 있다.

「청년정책기본계획」은 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 5개 분야로 구성되어 있고, 참여·권리 이외 분야의 정책들은 이행기 과정에서 겪는 문제를 완화시키기 위한 성격을 갖는다. 일자리, 주거, 교육, 복지·문화 분야에서 ‘지원’, ‘부담완화’와 같은 표현이 들어간 과제 상당수는 격차해소와 관련되어 있다. 예를 들어, 일자리 분야의 ‘청년내일채움공제’ 사업은 중소기업 재직 청년의 자산형성을 지원하기 위해 청년, 기업, 정부가 공동으로 공제금을 적립하여 만기 시 공제금을 지급하는 방식으로 소득격차를 줄이기 위한 사업이다. 주거 분야의 경우 ‘청년전용 저리 대출상품 운용’ 사업의 일환으로 진행되는 ‘청년전용 버팀목 전세자금’은 소득과 자산이 기준 이하이면서 무주택 세대주 청년에게 저리로 대출을 해 주는 상품으로 주거지 마련에 있어 소득과 자산의 격차를 보완하는 역할을 한다.

청년의 원활한 이행을 위해 당사자에게 직접 제공되는 서비스를 이행과정의 위험 관리 측면에서 보면 세 가지로 분류 가능하다. 첫째, ‘현재의 위험’을 완화하기 지원이다. 현재 위험 상태에 있는 당사자에게 지원하는 방식으로 주로 자산 및 소득을 기준으로 대상을 선정하는 방식이다. 예를 들어, 「청년정책기본계획」의 ‘미혼청년 주거급여 분리지급’은 주거급여를 수급하는 가구(소득인정액 중위소득 45% 이하) 내에 20대 미혼자녀가 취학, 구직 등을 목적으로 부모와 따로 거주하는 경우 부모에게 지급되는 주거급여와는 별도의 주거급여가 지급되는데 저소득 가구 내 청년의 위험과 결핍을 완화해 준다. 둘째, ‘예상되는 위험’을 완화시키기 위한 지원으로서 이행 과정에서 발생할 수 있는 위험에 대한 선제적 대응이다. 예를 들어 「청년정책기본계획」의 ‘청년 국민건강검진 무료 실시’는 2019년부터 20세 이상 피부양자를 일반건강검진 무료 대상자로 포함시킨 제도를 의미하는데, 취업준비 기간 또는 생애과정에서 발생할 수 있는 위험에 대한 관리이다. 위험 완화와 위험 예방을 구분해 보면, 구직청년 교통비 지원 사업의 경우 가구소득을 기준으로 저소득 청년에게 지급하면 위험을 완화하기 위한 지원이고, 특정 기준 없이 청년에게 지급되면 예상되는 위험을 예방하기 위한 지원으로 볼 수 있다. 셋째, ‘위험의 가능성’을 낮추기 위한 지원으로서 격차를 줄이는 성격을 갖는다. 앞에서 살펴본 「청년정책기본계획」의 ‘청년내일채움공제’와 같이 현재 위험상태에 있지는 않지만 고용으로 인한 소득격차를 완화시켜 장기적으로 위험에 노출될 가능성을 낮추는 방식이다.

이처럼 청년정책은 청년에게 놓여 있거나 놓일 수 있는 위험을 관리하면서 현재와 미래의 격차를 줄이는 사업들을 포함하고 있다. 격차 해소를 목표로 하는 사업의 의미를 고려하면 사

업 자체에 이의를 제기하기는 어렵지만, 대상자의 범위 측면에서 청년만을 대상으로 해야 하는 사업인가라는 문제에 직면한다. 격차 해소를 위한 사업에 있어 특정 연령 집단만을 대상으로 한다면 그 이유에 상당한 근거가 요구된다. 예를 들어 ‘전세금 반환보증 지원’은 전세계약 종료 시 임대인이 임차인에게 반환해야 하는 전세보증금의 반환을 책임지는 보증상품에 대한 비용을 지급하는 사업인데,<sup>4)</sup> 3개의 지방정부에서 실시 중이다. 부산광역시와 경상남도도 청년만을 대상으로 하고, 창원시는 연령 제한 없이 시민 전체를 대상으로 사업을 시행하고 있다. 상대적으로 소득 수준이 낮은 임차인을 위한 주거지원 사업에서 연령 기준이 유지될 이유는 찾기 힘들다.

〈표 3〉 전세금 반환보증 지원 사업

구분	부산광역시	경상남도	창원시
사업명	청년안심 전세보증금 반환보증 보증료 지원	청년 전세보증금 반환보증 보증료 지원	전세보증금 반환보증 보증료 지원
대상	만 19세 ~ 34세	만 19세 ~ 34세	연령 제한 없음
보증금 기준	전세보증금 3억원 이하 주거용 주택	전세보증금 1억원 이하 임대차계약	보증금 1억 5천만원 이하 임차인
소득 기준	연소득 5천만원 이하(맞벌이 부부 8천만원 이하)	기준중위소득 180% 이하	중위소득 200% 이하

주: 2021년 4월 26일 기준.

자료: 부산광역시, 부산청년플랫폼 ‘청년안심 전세보증금 반환보증 보증료 지원’사업 안내; 경상남도(2021), 「2021년 청년 전세보증금 반환보증 보증료 지원사업 시범 추진계획」; 창원시(2021), 「2021년 전세보증금 반환보증 보증료 지원 공고」.

연령 제한의 문제점을 드러내는 가장 대표적인 사업은 ‘내일채움공제’이다. 청년의 중소·중견기업 장기근속 유도와 자산형성을 위해 신규 입사 청년을 대상으로 2016년 ‘청년내일채움공제’가 시작되었는데, 사업 초기 타 연령 집단이 형평성 차원에서 불만을 제기하였다. 결국 2018년에 중소·중견기업에 6개월 이상 재직한 청년을 대상으로 하는 ‘청년재직자 내일채움공제’와 중소·중견기업에 재직 중인 핵심인력을 대상으로 하는 ‘내일채움공제’가 신설되었고, 상대적으로 임금 수준이 낮은 중소기업 노동자를 위한 소득 격차 해소에 연령 제한의 근거는 빈약할 수밖에 없음을 보여준다. 청년이 사회진입 초기에 겪는 문제는 청년의 문제이면서 동시에 우리 사회의 불안정한 상태를 단적으로 보여주는 것이고 그런 점에서 청년만의 문제는 아니라는 점에서 청년정책이 재검토되어야 한다.

4) 「청년정책기본계획」의 주거분야에서 ‘청년 전세금 반환보증 지원’ 과제가 제시된 가운데 중앙정부와 지방정부의 청년정책을 모아 관리하는 청년정책 플랫폼인 온라인 청년센터에서 중앙부처(국토부)의 사업은 검색되지 않고 있어 경상남도와 부산시의 전세보증금반환보증 지원 사업을 예시로 한다.

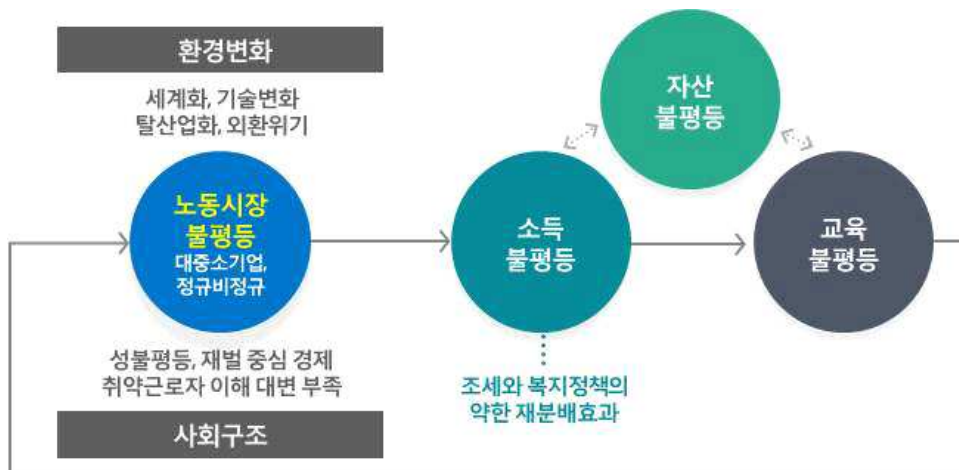
#### 4. 사회 불평등 해소를 위한 한계

청년문제를 다루는 많은 연구들은 공통적으로 청년이 겪는 문제의 근본적인 원인으로 사회 불평등과 사회 격차를 지적하고 있다(전병유·신진옥, 2016; 서성민·이진수·오유진 외, 2016; 김승연·최광은·박민진, 2020; 조귀동, 2020). 현재의 청년은 다차원적 불평등을 경험하고 기존의 불평등 구조와 맞물리면서 확대 재생산되는 구조에 놓여 있다는 점에서 기존 연구들은 약화된 사회이동성과 증폭된 사회양극화를 우려한다.

한편 청년이 겪는 불평등, 격차에 대한 원인과 해법은 나뉘는데, 세대 간 불평등을 강조하며 기성세대의 양보와 사회적 연대를 제시하기도 하고(오선영·이재경, 2016), 계층 세습으로 이어지는 사회체계를 비판하며 기회의 평등 및 최소한의 보장(조귀동, 2020), 교육-고용-복지의 선순환 구조로의 재편(김승연·최광은·박민진, 2020)을 제안하고 있다.

청년문제의 원인 진단에 있어 불평등 문제를 강조하는 연구와 동일하게 현 정부 역시 사회 불평등이 복합적이고 재생산되고 있는 구조에 있다는 점을 주지하고 있다([그림 1] 참조). 자산-소득-교육 영역의 불평등은 상호작용하고 그 결과는 노동시장 불평등으로 이어지면서 다시 각 영역의 불평등이 커지는 사회 구조는 사회 전체의 문제이고 동시에 청년의 문제이다.

[그림 1] 사회의 불평등 재생산 구조



자료: 관계부처합동(2019), 「문재인 정부 포용국가 사회정책 추진계획(안)」.

「청년정책기본계획」은 ‘격차 해소’를 기본 원칙으로 설정하고 “청년의 삶을 청년이 만들어 나갈 수 있도록 △제도적 기반 △삶의 공간 △안정적 토대를 다양한 청년에게 권리로 보장”하는 방향을 제시하고 있지만, 사회 불평등 해소 차원에서 본다면 미시적인 성격의 사업 나열을 부정하기 어렵다.

「청년정책기본계획」이 청년문제 해결을 위한 과제로서 부분적이고 미시적 성격의 사업으로



구성된 이유는 두 가지에서 찾아볼 수 있다. 첫째는 사회 불평등 해소를 포함하는 청년정책은 「청년정책기본계획」의 범위가 아니라는 관점을 가질 수 있다.<sup>5)</sup> 특정 집단을 대상으로 하는 사회정책에서 사회 불평등의 문제를 종합적으로 다루기 어렵기 때문에, 청년정책의 위상을 축소하는 방식이다. 둘째는 청년의 자립을 청년정책의 핵심 기조로 삼음으로서 이행기 과정에서 나타나는 문제를 해결하기 위한 접근에서 찾을 수 있다. 결과적으로 이러한 접근 모두 청년문제 원인에 대한 근본적인 대책으로 작동하기 어렵다는 점은 분명하다.

청년정책이 미래 사회정책으로서 재정립 및 재구조화, 재분배 관점 강화 등 사회 통합적 성격으로 거듭나야 한다는 지적들이 있었으나(김민수·김병원·김선기 외, 2018; 김지경·변금선·전국청년정책네트워크, 2019), 아쉽게도 「청년정책기본계획」은 이를 담고 있지 못하다. 이행기 관점에서 청년의 자립을 지원하기 위해 나열된 사업들은 청년이 겪는 불평등에 대한 문제를 근본적으로 해결하기 위한 접근이 아니라는 한계와 함께 현재의 구조를 유지·강화시키는 문제를 안고 있다.

#### IV. 결론

청년이 겪는 다양한 문제와 그에 대한 원인, 그리고 청년문제가 재생산되는 사회구조에 대한 진단은 상당히 이루어졌음에도, 2020년 12월에 발표된 「청년정책기본계획」은 이에 대한 해결방안을 제시하는데 한계를 보였다. 기존 청년정책에서 사업이 추가되거나 확장되었을 뿐, 청년문제를 근본적으로 해결하기 위한 방안은 ‘격차해소’라는 원칙 제시에 그쳤다. 또한 「청년정책기본계획」에서 제시된 사업들은 연령범위 설정, 서비스 제공 중심, 청년 외 집단과 갈등, 사회 불평등 해소 측면에서 문제를 드러냈고, 이행기 관점을 중심으로 수립된 정책의 한계로 평가된다.

청년정책은 청년의 상태를 다양한 관점으로 바라보면서 수립되어야 하는 것은 물론이거니와 청년정책의 성격 규정도 재검토될 필요가 있다. 청년을 이행기 단계로 보든 새로운 생애 단계로 접근하든 청년만을 대상으로 하는 정책이 마련될 수 있지만, 정책의 본질적인 성격 측면에서 청년정책은 청년만을 위한 정책일 수 없다. 1대 99 혹은 10대 90으로 사회 양극화와 사회격차 문제가 대표적으로 투영된 집단이 청년일 뿐 청년이 겪는 상당수의 문제는 청년만의 문제가 아니기 때문이다. 이런 점에서 청년정책은 사회 불평등과 격차 완화라는 방향 속에서 자리를 잡아야 하고, 현 정부의 「포용국가 사회정책 추진계획」과 같은 국가발전전략 차원에서 청년문제가 다루어질 필요가 있다.

5) ‘제1차 청년정책 기본계획 수립 연구’ 과정에서 진행된 청년간담회에서 청년정책기본계획이 불평등에 대한 해소, 공평과 공정에 대한 보장 등을 더 보완해야 할 필요에 대해 제기되었지만, 청년정책기본계획에 직접적으로 담기보다는 “청년정책에 대한 국가의 책무성을 강조하고 실효성 있는 정책으로 발전될 수 있는 토대를 마련하는 것으로 보완”하는 방식을 채택하였다(김기현·유민상·변금선 외, 2020; 211).

청년정책 성격의 재규정과 함께 세부 사업의 재편을 위한 방향 전환도 요구된다. 성인으로서 원활한 이행을 위한 서비스 제공 방식은 현재의 사회체제와 사회가 요구하는 특정한 상태를 전제한 사업들로 구성되기 때문에 현재의 문제가 지속될 수밖에 없는 한계가 있다. 청년 내 격차, 세대 간 격차, 소득 및 자산의 격차를 유지시키는 구조와 방식에 균열을 낳을 수 있는 정책들이 추가되어야 한다.

「청년정책기본계획」의 일자리 분야를 중심으로 살펴보면, ‘청년의 노동시장 진입 촉진’(15개 사업), ‘청년 재직자 지원 강화’(3개 사업), ‘취업역량 제고 지원’(24개 사업) 과제 내 대부분의 세부 사업들은 운영방식, 사업대상, 지원 규모 등 사업의 효율성 측면에서 문제제기가 이루어질 수 있지만 청년의 이행기 지원이라는 목표에 부합하는 사업들이기도 하다. 일부 노동시장 격차 완화의 내용이 사업에 포함됐을지라도 노동시장 구조에 그대로 편입시키는 성격을 갖는다. 일자리 분야 내 ‘일하는 청년 사회보장 강화’(3개 사업), ‘청년 노동권의 보장’(7개 사업), ‘청년의 공정한 출발 지원’(4개 사업), ‘청년이 일하고 싶은 직장문화 조성’(4개 사업) 과제의 경우 사회안전망 강화와 노동환경 개선이라는 의미가 있고 이들 대부분은 청년만을 위한 사업은 아니다.

이와 달리 ‘청년의 공정한 출발 지원’ 과제 중 ‘능력중심 및 블라인드 채용’<sup>6)</sup>은 사회격차를 유지시키는 기존 시스템에 균열을 가한다는 측면에서 매우 의미 있는 사업이다. 이처럼 청년정책은 청년이 사회구성원으로 온전히 성장할 수 있는 환경 조성이 강조될 필요가 있고, 세대 간, 고용형태 간, 사업장 간의 불균등과 불평등의 문제를 해결하기 위해 ‘동일노동 동일임금’ 원칙 속의 임금체계 개편과 같은 정책이 한 예가 될 수 있다.

「청년정책기본계획」이 기존의 중앙정부 정책과 지방정부의 정책을 확장하는 방식으로 현재의 청년문제를 해결하기에는 요원해 보인다. 이행기 관점을 바탕으로 더 많은 청년에게 원활한 이행을 위해 지원되는 서비스는 자칫 우리 사회의 문제를 고착시키는 제도로 작용할 수 있다. 중앙정부의 청년정책이 청년과 우리사회에 보여주어야 할 것은 기존의 격차를 유지시키는 제도 및 관성을 깨트리고 사회 양극화를 줄이기 위한 방향성이다.

6) 2017년 7월 관계부처 합동으로 「블라인드 채용 추진방안」이 발표되었고, “채용에서 출신학교나 출신지역, 외모에 대한 편견 없이 평등한 기회가 보장되고, 공정한 심사가” 이루어질 수 있도록 공공부문을 시작으로 하여 민간부문으로 확대한다는 내용을 담고 있다.

## 참고문헌

- 강정석·황은교·권지은·이성은(2014), 『이행기 청년이 걸어갈 길』, 서울시 청년일자리허브.
- 관계부처합동(2020), 「제1차 청년정책 기본계획(21~25)」.
- 광주광역시(2016), 『2017~2021 청년도시 광주 청년정책 기본계획』.
- 경기도(2017), 「경기도 청년정책 기본계획」.
- 김기현·차세영·이승호·김문길·박미선·유민상·변금선·배정희·이민정·배진우·강정석·이화진·권향원 (2020), 『청년정책 현황 진단 및 정책추진 실효성 제고 방안 연구』, 경제·인문사회연구회.
- 김기현·유민상·변금선·배정희·권향원·김창환·박미선·성재민·이철선·최한수(2020), 『제1차 청년정책 기본계획 수립 연구』, 국무조정실국무총리비서실·한국청소년정책연구원.
- 김문길·김미곤·김태완·최민정·이세미(2015), 『청년근로빈곤층 사례연구』, 대통령직속 청년위원회·한국보건사회연구원.
- 김민수·김병권·김선기·신윤정·임경지(2018), 『서울청년정책 평가 및 발전전망 모색을 위한 공동 연구』, 서울시 청년허브.
- 김병권·박형준·신윤정·오윤덕·이수나(2017), 『지방정부 청년정책 변화 분석을 통한 서울시 청년 정책 2.0 과제 도출』, 서울시 청년허브.
- 김승연·최광은·박민진(2020), 『장벽사회, 청년 불평등의 특성과 과제』, 서울연구원.
- 김은정(2011), “새로운 생애 발달 단계로서의 성인모색기(Emerging Adulthood): 20대 전반 여대생을 중심으로”, 『사회와 이론』 19(2), pp.133-149.
- \_\_\_\_\_(2014), “20대 청년층의 새로운 생애발달단계로서 ‘성인모색기’(Emerging Adulthood)에 관한 탐색 연구, 『담론201』 17(3), pp.83-129.
- 김종진·박관성(2020), 「전국 청년정책 제도화 현황과 실태- 조례, 기본계획, 부서, 위원회, 센터」, 정의당 국회의원 이은주.
- 김지경·변금선·전국청년정책네트워크(2019), 『포용국가 실현을 위한 청년정책 개선 방안』, 한국청소년정책연구원.
- 민달팽이유니온(2020), 「[논평] 제1차 청년정책 기본계획의 수립에 대해 민달팽이유니온이 제시하는 몇 가지 과제」 (2020.12.28.).
- 부산광역시(2017), 「청년 디딤돌 플랜 사업내용(요약)」.
- 서성민·이진수·오유진·김시연·문유진·주수정(2016), 『청년 세대 다차원적 불평등 연구』, 청년허브.
- 신윤정·권지용·정준영·김민수·황서연·한영섭·송효원(2015), 『서울이 만드는 다음 세대의 여지 청년이 만드는 다음 사회의 공공: 청년정책의 재구성 기획연구』, 서울특별시·서울시 청년허브.

- 심미경(2020), “「청년기본법」 시행에 따른 광주·전남 청년정책 대응방향”, 『광주전남 정책 Brief』제194호, 광주전남연구원.
- 안선영·Hernan Cuervo·Johanna Wyn(2010), 『청년기에서 성인기로의 이행과정 연구 I: 총괄보고서』, 한국청소년정책연구원·호주멜버른대학교청년연구소.
- 오선영·이재경(2016), “다중격차와 청년세대”, 『다중격차: 한국 사회 불평등 구조』, 전병유·신진욱 엮음, 페이퍼로드.
- 은기수·박건·권영인·정수남(2011), 『취약위기계층 청년의 성인기 이행에 관한 연구』, 한국청소년정책연구원.
- 이병희·장지연·윤자영·성재민·안선영(2010), 『청년기에서 성인기로의 이행과정 연구 I: 우리나라의 청년기에서 성인기로의 이행 실태』, 한국청소년정책연구원·한국노동연구원.
- 이송림(2020), “「청년기본법」제정 의의와 향후 과제”, 『이슈와 논점』 제1659호, 국회입법조사처.
- 인천광역시(2020), 「인천 청년정책 기본계획 2020년~2024년」.
- 임유진(2020), “국제기구의 청년 담론과 한국의 청년정책”, 『문화와 정치』 제7권 제4호, pp.91-121.
- 전국청년정책네트워크(2020), 「[성명] 제 1차 청년정책 기본계획 수립을 환영하며」(2020년 12월 30일).
- 전병유·신진욱(2016), 『다중격차, 한국 사회 불평등 구조』, 페이퍼로드.
- 정의당(2020), 「[논평] 강민진 청년정의당 창당준비위원장, 제1차 청년정책기본계획, 발표에 큰 의의 있으나 기존 정책의 반복에 그친 점 아쉬워」 (2020년 12월 24일).
- 정준영(2018), 『청년 사회진입 지원정책 모델 보고서』, 서울특별시 청년활동지원센터.
- 조귀동(2020), 『세습 중산층 사회: 90년대생이 경험하는 불평등은 어떻게 다른가』, 생각의 힘.
- 조진우(2020), “청년정책의 실질화를 위한 입법론적 소고-청년기본법을 중심으로”, 『법학논총』 제48권 pp.615-648.
- 주경필(2014), “성인도래청년기(Emerging Adulthood) 개념정립을 통한 국내 청년복지정책에 관한 비판적 논의”, 『2014 한국청소년복지학회 추계학술대회 자료집』, pp.31-48.
- 청년유니온(2020), 「[제1차 청년정책기본계획 발표에 부쳐] 의미 있는 시작, 계획으로 끝나지 않게 충분한 속도와 규모가 필요」 (2020년 12월 27일).
- 촛불대선 청년유권자행동(2017), 「19대 대통령 선거 청년정책 공동 요구안」.
- 최윤진(2008), “청소년 호칭의 역사에 관한 연구- 청소년 호칭 유형과 의미 변화를 중심으로”, 『청소년학연구』 15(7), pp.369-386.
- Schizzerotto, A. and Gasperoni, G.(2001), Study on The State of Young People and Youth Policy in Europe, IARD.
- Arnett, J. J.(2000), "Emerging Adulthood: A Theory of Development From the Late Teens Through the Twenties, American Psychologist, Vol.55, No.5, pp.469-480.

- Ashing I.(2010), Youth and youth policy—a Swedish perspective, The Swedish National Board For Youth Affairs.
- Bradely, H. and Hickman, P.(2004), In and Out Work? The Changing Fortunes of Young People in Contemporary Labour Markets, Youth in Society, Roche, J., Tucker, S., Thomson, R., and Flynn, R. edited, SAGE.
- Bendit, R.(2006), Youth Sociology and Comparative Analysis in the European Union Member States, Papers 79, pp.49-76.
- Coles, B.(2004), Welfare Services for Young People: Better Connections?, Youth in Society, Roche, J., Tucker, S., Thomson, R., and Flynn, R. edited, SAGE.
- Flynn, T. et al.,(2004), Introduction to the second edition, Youth in Society, Roche, J., Tucker, S., Thomson, R., and Flynn, R. edited, SAGE.
- Frith, S.(1984), The Sociology of Youth, Causeway Books.
- Griffin, C.(2004), Representations of the Young, Youth in Society, Roche, J., Tucker, S., Thomson, R., and Flynn, R. edited, SAGE.
- Husen, T.(1987), “Young Adults in Modern Society: changing status and values”, Oxford Review of Education, Vol. 13, No. 2, pp.165-176.
- Mackie, A.(2013), Poverty and Youth Transition. Concept: The Journal of Contemporary Community Education Practice Theory, Special Issue, pp.1-11.
- Murray, S and Gayle, V.(2012), Youth Transitions. Survey Question Bank: Topic Overview, 8. University of Essex, National Centre for Social Research.
- Galland, O.(2003), Adolescence, Post-Adolescence, Youth: Revised Interpretations. *Revue française de sociologie*, 5(5), pp.163-188.
- UNDESA(2013), Fact Sheet: Definition of Youth.
- UN High Commissioner for Human Rights(2018), Youth and human rights : report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva, UN.
- Valeska Henze(2015), “On the Concept of Youth”, Youth, Revolt, Recognition, edited by Isabel Schäfer, Mediterranean Institute Berlin.
- Walther, A., Moerch Hejl, G., Bechmann Jensen, T. and Hayes, A.(2002), Youth transitions, youth policy and participation, Research Project YOYO.
- Wyn, J. & White, R.(1997), Rethinking Youth, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.