

전환기 청년정책의 과제와 방향성

이승윤 | 중앙대학교 교수
청년정책조정위원회 부위원장

전환기에 현재를 살아가는 청년에게 불확실성이 높다는 것은, 그들의 부모 세대와 비교하여 미래를 예측할 가능성이 더 낮아졌음을 의미한다. 청년에게는 한 직장에서 숙련도가 쌓이고 임금이 상승해 집을 마련하고 가족을 계획할 가능성이 줄어들고 있다. 급격한 기술 발전과 비대면·디지털 전환 등 경제사회의 구조적 변화가 가속화되는 가운데, 비표준적인 일의 형태가 확대되고 있어 청년들이 어떤 경로를 따라 숙련을 형성하고 경력 개발을 해야 할지도 불확실해진 것이다. 기후 위기도 우리 앞에 놓인 거대한 과제이다. 2050년까지 탄소 중립 사회로 전환하기 위한 산업구조 개편이 이루어질 예정으로, 노동시장의 일자리, 직무 내용과 일의 방식 그리고 직업교육에도 많은 변화가 수반될 것으로 예상된다. 노동시장으로 새로 진입해야 할 청년들뿐만 아니라 한창 경

력을 쌓고 있는 청년들도 기후 위기 대응이라는 전환기를 최전선에서 경험하게 될 것이다.

이러한 전환기에, 다른 국가와 비교했을 때 한국 사회에서 심각하게 드러나고 있는 청년 세대의 문제 중 하나는 교육에 투자한 사적 비용과 고학력자 비율이 높음에도 불구하고 이들이 잠재 실업·장기 실업·비정규직 등 불안정한 상태의 노동자로 전전하거나, 니트·구직 단념자 등의 모습으로 노동시장을 떠나는 선택이 늘고 있다는 것이다. 노동시장에 진입하여도 기업 신규 채용이 줄어들고, 1년 이하 계약직·비정규직 등에 종사하는 청년의 수가 증가하는 등 고용의 양적·질적 어려움이 상존하고 있다. 또한 국제적으로 비교하여도 대출받은 학비와 취업 준비를 위한 경제적 부담, 주거비 마련의 부담과 함께 삶 전반의 불안정성이 빠르게 진행되고 있다. 최근 부동산

등 자산 가격의 급등으로 인해 청년 부채율도 증가하고 있을 뿐만 아니라 청년 세대 내 소득·자산 격차가 심화되었다. 청년 부채는 2021년에 전년 동기 대비 약 13%의 증가율을 보였고, 청년 하위 20% 대비 상위 20%의 자산 비율은 2017년 31.75배에서 2020년에는 35.2배로 확대되어 세대 격차가 심화해지고 있다(국무조정실, 2022). 이에 더해, 일자리 창출을 담당하는 대부분의 중견·대기업과 임금 프리미엄이 있는 고등교육기관도 대부분 수도권에 집중되어 있어 청년노동시장의 지역 불균형이 심각하다. 이미 청년인구의 절반 이상이 수도권에 거주하고 있는데, 앞으로도 청년의 수도권 집중에 뒤따르는 과열된 경쟁과 주거 문제에 한동안 적신호가 켜져 있을 것으로 예상된다.

초고령사회 진입을 목전에 두고 2020년 전체 인구의 72%를 차지한 생산연령인구수는 2050년이면 51%가 된다. 사회 변화를 추동할 청년인구도 줄고 있어 사회경제적 활력이 저하될 우려도 있다. 또한 전통적인 인구구조를 전제로 구성된 사회보장 체제에 대해서도 변화가 요구될 가능성이 높다. 이와 같이 우리 사회는 생산인구가 급속하게 감소하고 지역 불균형이 심화하며 청년 세대 내에서 격차가 벌어지고 있는 지형에서 디지털 전환과 탄소 중립 사회로의 전환이라는 거대한 과제를 앞두고 있다. 작금의 시대적 ‘전환기’에 현재의 청년들은 청소년기에서 성인기로의 ‘이행기’를 안정적으로 살아갈 수 있을까? 점점

더 벌어지는 청년 세대 내 격차 속에서 사회적으로 배제되는 청년이 없는 정의로운 전환을 이루어 내기 위한 청년정책의 방향과 정부의 역할은 무엇인가?

청년이 사회경제적으로나 물질·사회적으로 기반과 권한을 형성하고 생애주기적으로 새로운 가구를 구성하는 등의 독립 이행이 지체되는 가운데, 최근 청년 세대를 둘러싼 문제들과 정부의 역할에 대한 논의가 확대되었다. 청년 세대는 학계뿐만 아니라 언론과 정치권에서도 많은 주목을 받기 시작하였는데, 특히 최근에 확대되었던 담론은 불평등 세대론이다(이철승, 2019a, 2019b; 이철승, 정준호, 전병유, 2020). 불평등 세대론은 청년 세대가 유사한 불안정성에 직면해 있으며, 586으로 대변되는 중장년층이 자원을 독점하고 청년 세대의 자원과 기회를 착취하고 있다고 주장한다. 이러한 연구는 ‘세대론’을 하나의 ‘프리즘’으로 활용하여 청년의 노동시장 진입 지체와 기존 제도의 경직성 그리고 정치권 내 고령자들의 기득권 유지 현상을 설명하고 있다. 청년 세대가 경험하는 불안정성의 동시성에 주목한 연구들도 있는데(이승윤, 이정아, 백승호, 2016; 이승윤, 백승호, 김미경, 김윤영, 2017; 이승윤, 2019), 이들 연구는 청년 세대가 경험하는 청년 노동자의 평균적 노동불안정성을 분석하였다. 그러나 그간 충분히 주목하지 못한 부분은 청년 집단 내 양극화이다. 이와 관련된 연구들은 세대론의 관점에서 청년의 불안정성 문제를 해석하는

것을 비판하며, 사실 세대 간 불평등이 증가하지 않았고(김창환, 김태호, 2020) 세대 내 격차와 불평등의 중요한 요인이라고 설명한다(이승윤, 백승호, 2021).

한정된 자원을 둘러싼 기성세대와 청년 세대 간 갈등을 강조하는 세대론적 관점은 청년정책의 발전에 한계를 드러낸다. 첫째, 세대론은 노동시장을 넘어 사회 전반의 광범위한 영역에 걸친 다양한 사회문제를 설명할 때 청년층과 기성세대를 각각 하나의 동일 집단으로 묶어 갈등 전선을 형성시키기 때문에 정치적으로 악용되기 쉽다. 다양하고도 다차원적인 격차를 경험하고 있는 청년층과 중장년층을 어떤 문화적 동질성을 기반으로 허구적으로 묶은 뒤 피해자와 가해자로 나누면 각 집단이 순간적인 결집력을 가질 수는 있기 때문이다. 둘째로, 이러한 접근법은 지역 간 불평등, 일자리에서의 불평등, 정보 격차 문제 등을 해결해 나가는 데 필요한 치밀한 논의를 비껴가고 디지털 전환과 탄소 중립 사회로의 전환을 어떻게 정의롭게 연대하며 이루어 낼 수 있을지에 대한 어려운 논의를 모연하게 만든다. 결국 전환기를 살아갈 청년을 포함해 우리 모두 앞에 놓인 과제들은 해결되지 않은 상태로 ‘기성세대의 양보’라는 단순하고도 추상적인 풋대만 세운 채 가까운 시간만 흘러갈 것이다. 특히 청년 세대를 둘러싼 여러 담론이 20대 대통령 선거를 기점으로 정치적으로 활용된 현상을 성찰적으로 분석할 필요가 있다.

청년 담론의 확산 자체는 정부와 사회에서 청년의 문제를 주목하게 하는 기회도 마련했지만, 놓치지 않아야 할 중요한 정책의 발전 방향 중 하나는 거대한 전환기에 놓인 청년이 스스로 그리고자 하는 우리 시대 ‘청년의 표상’은 무엇이고 이를 실현하기 위한 사회정책은 어떤 모습으로 소환되고 설계되어야 하는가에 대한 고민이다. 2020년 12월 「청년기본법」에 따라 ‘제1차 청년정책 기본계획(‘21~’25년)’이 최초로 수립되었는데, 핵심 방향은 “원하는 삶을 사는 청년, 청년이 만들어 가는 미래”이다. 기본계획 이행을 위해 ‘2021년 청년정책 시행계획’이 처음 수립되었는데, 특히 코로나19로 인한 청년들의 삶 여건에 대처하고 청년 세대 내 격차를 해소하기 위한 ‘청년특별대책’이 발표(2021년 8월)되기도 하였다. 원년을 지나 올해 2월에는 기본계획 2차 연도 계획인 ‘22년 시행 계획’이 수립되어, 상당히 짧은 기간 동안 「청년기본법」, 청년기본계획과 1, 2차 연도 시행 계획, 부처 청년정책 전담 조직 설치 등 청년정책의 기초적인 틀이 마련되고 속도감 있게 청년정책이 시행되고 있다고 평가해 볼 수 있다.

그러나 전국 청년 1만 명의 주체적인 서명 운동으로 시작되어 만들어진 「청년기본법」상 이념을 구현하며 청년정책이 안정적인 궤도에 올랐다고 평가하기는 멀었다. 오히려 과제가 산적해 있다. 청년정책 시행에서 관련 개별 법령의 연령 범위가 중첩되어 있거나, 청년센터와 같은 청년정

책 전달체계의 구축이나 청년연구기관 설립을 위한 근거 법령이 부족하다. 또한 코로나19 감염병에 대한 대응으로 다소 산발적이고 단발적으로 마련된 일자리 및 주거 월세 지원 정책 등도 청년이 원하는 청년상에 대한 장기적인 비전에 따라 더 안정적으로 시행될 필요가 있다.

무엇보다 아직까지 청년정책의 핵심 방향인 ‘참여와 주도’에 대한 경로 형성의 역사가 짧은 가운데 무분별하게 제도적 확장이 이뤄지는 데 대한 성찰이 필요하다. 청년정책 형성 과정에서 청년 참여는 지자체에서부터 활발하게 이루어진 청년들의 네트워크와 주도성이 상향식으로 발현되다가 중앙정부를 통해 빠르게 제도화가 추진되었다. 그러나 청년운동과 시민사회 차원의 논의가 청년들의 제도적 권한 획득 논의로 대체되면, 새싹 같은 청년운동은 오히려 강한 햇빛에 말라 버릴 수 있다는 명암이 있다. 청년운동으로 이루어진 상향식의 청년 주도성은 청년 당사자만의 사회문제를 넘어 사회 전반에 청년들의 의견이 표출되고 정책에 반영될 수 있어야 한다. 청년은 정책 대상으로 국한되는 것이 아니라, 정책 형성의 전반적인 과정에 민주적으로 참여하고 창의적이고 다양한 의견을 개진하는 정책 실행과 환류의 주체이기도 하다. 여기에 청년정책이 가지는 매력과 특징이 있다. 마지막으로, 시대적 전환기 속 이행기에 있는 청년들이 자신의 미래를 계획하고 주체적으로 살아갈 수 있게 하기 위해서는 보편적 권리로서 청년정책이 자리매김할 필요가

있다. 건강하고 행복한 청년기를 영위하는 것이 보편적 권리로서, 전환의 과정에서 배제되는 청년이 없도록 정의로운 전환의 비용을 사회 전체가 함께 부담해야 한다. 청년들이 사회 구성원으로서 안정적이고도 책임 있는 삶을 살아가는 선순환 체계를 만들어 나가는 것은 우리 사회의 청년 개개인뿐만 아니라 세대 내 그리고 세대 간 연대를 위한 지향점이다. ㉮

참고문헌

- 국무조정실. (2022). 2022년 청년정책 시행계획 (중앙행정기관). 관계부처 합동 발표.
- 김창완, 김태호. (2020). 세대 불평등은 증가하든가? 세대 내, 세대 간 불평등 변화 요인 분석, 1999-2019. *한국사회학*, 54(4), 161-205.
- 이승윤, 이정아, 백승호. (2016). 한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안. *비판사회정책*, 52, 365-405.
- 이승윤, 백승호, 김미경, 김윤영. (2017). 한국 청년노동시장의 불안정성 분석. *비판사회정책*, 54, 487-521.
- 이승윤. (2019). 청년 불안정노동의 시대. *황해문화*, 20-43.
- 이승윤, 백승호. (2021). 청년세대 내 불안정성은 계층화되는가?: 청년불안정노동의 유형과 세대 내 격차 결정요인. 2021년 한국노동패널 학술대회 발표집.
- 이철승. (2019a). 세대, 계급, 위계: 386 세대의

집권과 불평등의 확대. *한국사회학*,
53(1), 1-48.

이철승. (2019b). 불평등의 세대. *문학과 지성사*.

이철승, 정준호, 전병유. (2020). 세대·계급·위계
II:기업 내 베이비 부머/386 세대의 높은
점유율은 비정규직 확대, 청년 고용 축소
를 초래하는가? *한국사회학*, 54(2), 1-58.