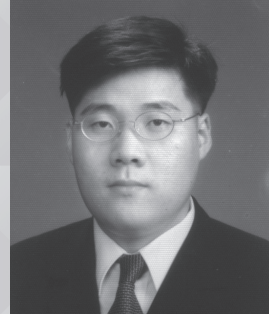


# 청년 정책의 현황 진단과 개선 방향



Improvement Direction for Policy on Youth

김기현 | 한국청소년정책연구원 선임연구위원

이 글에서는 우리나라 청년 정책의 현황을 법률에서 출발해 정책 추진 체계와 정책 사업 및 예산으로 나누어 살펴보고 문제점 및 개선 방향을 제시하였다. 현재 청년 정책을 뒷받침하는 법률이 미비한 상황에서 청년기본법안들이 발의되고 있으나 기존 법률과의 중복 문제를 해결할 필요가 있고 부속 법안 제정을 염두에 두고 법률을 제정할 필요가 있다. 정부 정책 추진 체계의 정점인 청년 정책 전담 기구가 명확하지 않아 전담 조직을 신설할 필요가 있으며, 정책 사업 추진도 고용만이 아니라 청년들의 사회 참여, 학습과 주거, 학자금 등을 포함하는 생활 여건 개선, 결혼 및 출산 등 삶의 질 전반을 다루는 쪽으로 방향을 전환할 필요가 있음을 제시하였다.

## 1. 들어가며

청년 문제는 1997년 외환위기 이후 청년 실업률이 10%를 넘어서고 일자리가 크게 줄어들면서 사회적 쟁점으로 부상하였다. 우리나라 고용 현황은 2009년 글로벌 경제위기로 한 번 더 어려움을 겪었으나 이후 호전돼 오다가 2015년 이

후 저성장에 따른 경기 침체와 미국 금리 인하, 중국 경제성장 둔화, 영국의 유럽연합 탈퇴 등의 악재가 반복되면서 다시 악화되는 경향을 보이고 있다. 청년 고용은 이러한 경기 변동과 무관하게 지속적으로 개선되지 않고 있다. 최근 청년 실업률이 최고치를 기록하고 있으며 그나마 위안거리였던 취업자 증가와 고용률 상승 경향도 주

춤하자 청년 고용 정책의 문제점을 개선해야 한다는 목소리가 커지고 있다.

청년들이 겪는 어려움은 고용 문제에 국한돼 있지 않다. 청년 주거 문제를 살펴보면 집값이 너무 높아 청년들이 집 장만을 하기 어려운 상황이며, 임대료 상승과 전세의 월세 전환으로 주거 빈곤 문제가 더욱 심각해지고 있다. 대학 등록금도 오랫동안 쟁점으로 등장했던 문제이다. 법률 개정에 따른 등록금 인상 규제도 더 이상 과거와 같이 등록금이 높게 오르지 않는다고 있지만 이미 등록금은 청년들과 학부모들이 감당하기에는 너무 높은 수준이며, 학자금 대출이 확대되면서 청년들이 졸업 후 이자를 갚지 못해 신용불량자가 되는 사례가 증가해 사회문제가 되고 있다. 게다가 청년들의 결혼과 출산이 점차 늦어지고 이를 포기하겠다는 젊은이들이 증가하면서 한국 사회의 가장 큰 문제로 부상한 저출산·고령화 현상이 심화될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 청년 고용 문제만이 아니라 청년들의 생활 전반을 포괄하는 정책 추진이 필요하다는 문제 제기도 늘고 있다.

이처럼 청년 정책의 중요성과 정책적 수요가 날로 늘고 있지만 청년 정책 현황을 구체적으로 들여다보면 여러 가지 문제점이 있음을 확인할 수 있다. 우선 청년 정책 추진의 법적 근거가 명확하지 않고 정책을 추진할 수 있는 제대로 된 정부 조직이 뚜렷하게 마련돼 있지 않다. 가장 큰

문제는 정책 추진의 출발점인 “정책 대상인 청년은 누구인가?”라는 부분에 대한 해석이 제각각이어서 이를 명확히 규정해야 한다는 점이다.

이 글에서는 우리나라의 청년 정책 현황을 법률에서 출발해 정책 추진 체계와 정책 사업, 예산 등으로 구분해 살펴본 후 문제점은 무엇이고 어떻게 개선하면 좋을지 제안해 보고자 한다.<sup>1)</sup>

## 2. 청년 정책 현황 및 문제점

### 가. 법률

청년 정책은 교육, 노동이나 복지, 문화와 같은 기능 중심의 정책이 아니라 아동이나 청소년, 여성, 노인, 장애인과 같은 대상 중심의 정책 중 하나이다. 대상 중심 정책은 해당 대상에 관한 법률적 근거를 갖는 것이 일반적이는데 청년 정책은 법적 근거가 뚜렷하게 마련돼 있지 않다. 청년을 법률명에 명시하는 경우는 「청년고용촉진 특별법」이 유일하다. 이 법률은 특정 기한을 정해 발효되는 한시법으로, 청년 고용 여건이 개선되면 없어질 수 있다는 점에서 제한적이다. 청년의 삶과 관련된 여러 정책적 수요를 담고 있다기보다는 고용이라는 단일 주제만을 다루고 있다는 점에서도 제한적이다.

현행 법률 중 명칭에서 청년을 명시적으로 다

1) 이 원고는 김기현, 하형석, 신인철(2016). '청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구'(한국청소년정책연구원) 보고서를 기초로 해서 작성한 것입니다.

루지 않았으나 법안 내용에 제시하고 있는 것으로는 「중소기업인력지원특별법」이 있다. 이 법률 제12조에 청년 실업자에 대한 중소기업 취업 지원에 관한 사항이 제시돼 있으며, 15세 이상 29세 이하 미취업 청년들을 고용하는 중소기업에 고용장려금을 지급할 수 있는 규정을 담고 있다. 이 역시 청년 고용과 연관된 정책 사업에 대한 법적 근거는 담고 있지만 청년 정책 전반을 다루고 있지 않다는 점에서 앞선 법률과 동일하다.

우리 사회에서 가장 중요한 정책 대상으로 부상하고 있는 청년에 대한 법적 기반이 없다는 것은 이해하기 힘든데, 이는 몇 가지 이유가 복합적으로 작용한 결과로 보인다. 우선 청년 시기를 성인기의 일부로 보아 별도의 법률 제정을 하지 않은 측면이 있다. 이는 병원 중에 소아과 혹은 소아청소년과, 산부인과는 있어도 청년과는 없는 것과 같은 이치이다. 청년은 성인과 마찬가지로 질병의 종류에 따라 내과나 외과, 정신과 등에서 치료를 받으면 되기 때문에 별도의 진료과목을 둘 필요가 없는 것처럼 별도의 정책 대상으로 볼 필요가 없다는 것이다.

두 번째로 대상 중심 정책은 주로 취약계층으로 분류되는 특정 대상에 한정돼 이뤄지는 경우가 많다는 점이다. 가장 먼저 대상 중심 정책이 추진된 아동이나 여성, 장애인과 관련해서는 사회적 보호나 지원이 필요한 대상이라는 관점에서 국가 정책으로 추진됐다. 특히 청년은 한 걸

음 더 나아가 “젊어서 고생은 사서도 한다”는 표현에서 알 수 있는 것처럼 스스로 문제를 풀어나가야 하는 존재로, 특별한 정책적 지원을 하지 않았다고 볼 수 있다. 최근 들어 노인에 이어 청년도 그 자체로 취약계층이라는 시각이 부상하고 있는데, 이는 독립된 대상 중심 정책 추진이 필요하다는 점을 말하는 것이기도 하다. 이 점은 고용노동부에서 발간하는 「노동백서」에 청년이 등장한 시기가 1997년 외환위기 이후라는 점에서 확인할 수 있다. 그 이전까지 「노동백서」에서는 청년 고용이 아닌 근로 청소년에 관한 정책 사업을 다뤄 왔다. 근본적으로 우리나라의 복지 정책이 모든 사람을 정책 대상으로 보는 보편적 접근보다는 취약계층에 집중하는 선별적 접근으로 이뤄져 왔기 때문에 청년이 중요한 정책 대상으로 부상하지 못한 측면도 있다.

마지막으로 청소년 정책이 먼저 추진되면서 청년 정책이 독립적으로 추진되지 않은 측면이 있다. 청소년 정책은 1990년대부터 국가 정책으로 법률과 제도를 갖추고 추진돼 왔는데, 이때 청소년을 24세까지로 규정하면서 사실상 청년을 포괄하는 방식으로 이뤄져 왔다. 다만, 청소년 정책은 주로 10대 중심으로 이뤄져 청소년 국제교류사업 등을 제외하고는 구체적인 사업에서 20대를 대상으로 하는 정책 사업을 찾아보기 어려운 것이 현실이다.

당연한 결과로 최근 들어 청년 정책을 뒷받침

표 1. 20대 국회 청년 관련 기본 법안 입법 발의 현황

	신보라 의원 대표 발의	박홍근 의원 대표 발의	이원욱 의원 대표 발의
청년 연령	19~39세(제3조의 1)	19~34세(제2조의 1)	19~39세(제2조의 1)
목적	청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록 하는 것을 기본 이념으로 1. 창의성과 자율성을 바탕으로 한 청년의 능동적 삶의 실현, 2. 청년의 정치·경제·사회·문화 등 분야에 대한 참여 촉진, 3. 교육, 고용, 직업훈련 등에서 청년의 평등한 기회 제공, 4. 청년이 성장할 수 있는 경제·사회 환경 마련, 5. 미래사회에 대비하는 청년의 자질 향상	청년의 능력 개발과 발전을 도모하기 위하여 정치·경제·사회·문화 등의 분야에서 청년의 참여 확대 및 그 밖에 청년의 권익 증진 등에 관하여 우리 사회가 더 나은 단계로 나아가는 것을 목표로 하는 정책	청년이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장받으며 건전한 민주시민으로서의 책무를 다할 수 있도록 하는 것을 기본 이념으로 1. 청년의 능동적 삶의 실현 및 개개인의 자질 향상, 2. 청년의 정치·경제·사회·문화 등 전 분야에 대한 참여 촉진, 3. 청년이 안정적으로 성장할 수 있는 경제·사회적 기반 조성, 4. 청년의 창의성과 자율성을 미래사회의 성장 동력으로 이끌어 낼 수 있는 경제·사회적 환경 마련, 5. 교육, 직업훈련, 취업·창업 등 청년의 자립 과정에서 평등한 기회 제공, 6. 건전한 청년문화의 육성과 활성화
정부 조직	기획재정부	국무총리	국무총리
조정 기구	국무총리 소속 청년정책조정위원회	청년발전위원회	청년정책위원회
주요 내용	·청년정책책임관 지정 ·청년의 날(매년 8월)	·청년정책관 지정 ·청년의 날(대통령이 지정)	·청년정책관 지정 ·청년주간(1년 중 1주간)

자료: 1) 신보라 의원 대표 발의 - 청년기본법안(의안번호 24).  
 2) 박홍근 의원 대표 발의 - 청년정책기본법안(의안번호 1620).  
 3) 이원욱 의원 대표 발의 - 청년기본법안(의안번호 1778).  
 4) 김기현 등(2016). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.147.

하는 법령을 제정하기 위한 노력이 빠르게 이뤄지고 있다. 19대 국회에서 청년발전기본법이라는 이름으로 3개 법안이 발의됐고 20대 국회가 개원한 지 얼마 지나지 않아 3개의 청년기본법이 발의되었다. 새누리당에서는 20대 국회 개원 첫날 소속 의원 전원이 발의에 참여한 청년기본법을 1호 법안으로 발의하였다. 이어 더불어민주당에서는 박홍근 의원과 이원욱 의원이 청년

기본법안을 대표로 발의하였다.

세 가지 법안은 제정 취지나 목적 등에 큰 차이가 없으나 대상 연령, 정부 조직 등에서 차이를 보인다. 대상 연령의 경우 하한 연령에 대해서는 19세로 이견이 없으나 상한 연령이 34세와 39세로 나뉜다. 하한 연령은 민법상 성인 연령 규정을 준용한 것으로 보이며, 상한 연령은 30대까지도 취업이나 주거 마련, 결혼 등이 힘든 현실을 반영

해 지원 대상을 폭넓게 정의한 데 따른 것으로 보인다.

현재 발의된 법안의 정책 대상 연령에는 몇 가지 문제점이 있다. 우선 「청년고용촉진 특별법」 시행령에서 청년을 15~29세로 정의하고 있는데, 15~18세가 정책 지원 대상에서 제외되는 문제가 생길 수 있다. 다음으로 「청소년기본법」과 관련해 19세부터 24세는 법률 체계가 유사한 두 법률의 정책 대상에 공통적으로 포함된다는 점에서 관련 법 간 조정 문제가 발생할 수 있다. 마지막으로 연령 정의가 매우 포괄적이어서 정책 집행 시 실효성이 떨어질 수 있다는 지적도 있다.<sup>2)</sup>

정부 조직과 관련해 기획재정부 안에 대해서는 해당 부처의 업무 내용으로 볼 수 있는가 하는 문제 제기가 있고, 국무총리 산하 행정위원회 안과 관련해서는 실행 부서가 아니라는 점에서 성과를 내기 어렵다는 지적이 제기된다. 정부 조직 형태에서는 부처가 적절한지, 행정위원회가 적절한지부터 판단할 필요가 있다. 현재 아동, 청소년, 여성, 노인, 장애인과 같은 대상 중심 정책은 행정위원회가 아닌 부처에서 업무를 담당하고 있으며, 국제적으로 보면 청소년과 청년 업무를 담당하는 정부 조직으로는 부처가 다수를 차지하고 있다.<sup>3)</sup> 해외에서 청소년 및 청년 업무를 담당하는 곳은 대부분 우리나라에는 없는 세대(아

동, 청소년, 청년 등)를 전담하는 부처이거나 교육, 문화, 체육 등 젊은 세대가 가장 필요로 하는 기능 중심 부처다. 청년 법안을 제정할 때 이러한 점들을 고려해 정책 추진 체계를 정비할 필요가 있다.

무엇보다 현재 발의된 법안은 기본법으로, 부속 법안을 마련해야 한다는 점에서 부속 법안 제정을 염두에 두고 법안 발의를 해야 한다는 지적도 있다.<sup>4)</sup> 청소년 정책 관련 법률은 「청소년기본법」의 모법으로 부속 법안이 「청소년활동 진흥법」, 「청소년복지 지원법」, 「청소년 보호법」 등이며 관련 법으로 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 등을 갖추고 있다. 기본법 제정으로 끝나는 것이 아닌데 기본법에 부속 법안의 내용을 세부적으로 담거나 기본법에서 정책 영역 체계를 명확히 하지 않을 경우 부속 법안을 제정하는 데 어려움을 겪을 가능성이 있다.

종합적으로 볼 때 청년 정책이 고용 등 특정 영역에 국한되지 않고 대상 중심으로 포괄적으로 이뤄져야 한다면 기본법의 형태를 취할 필요가 있다. 기본법의 위상을 갖는 법률 체계를 갖춘다면 유사 연령을 포함하고 있는 기존 「청소년기본법」과의 연령 중복 문제를 해결할 필요가 있다. 동시에 기본법에 세부적인 정책 사업을 담을 필요가 없으므로 부속 법안을 어떻게 하고 법률 체계를

2) 김기현, 하형석, 신인철(2010). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.149.

3) 위의 책. p.165.

4) 김봉철(2016). 청년기본법의 제정방향과 청년(정책)기본법안의 평가. 청년 기본법 제정 입법안의 이슈와 과제 청년세미나. 한국청소년정책연구원. pp.33-46.

어떻게 갖춰야 할지를 염두에 두고 기본법안의 내용을 결정해야 할 것으로 보인다.

나. 청년 정책 추진 체계

청년 정책은 법적 기반이 없을 뿐만 아니라 이를 전담하는 정책 추진 체계도 갖추고 있지 않다.

전 세계 90여 개가 넘는 국가에 청소년을 포함한 청년 정책을 전담하는 부처가 있지만 한국은 각 부처에서 청년 정책을 개별적으로 추진하고 있을 뿐 정책 전반을 전담하거나 총괄, 조정하는 곳이 없는 상태이다.

그나마 이러한 형태를 취하고 있는 정책 분야

표 2. 중앙행정기관 청년 관련 부서 현황(2016년)

부처·청·위원회	국/실	관/단	과/팀/담당	청년 관련 업무
기획재정부	미래경제전략국	-	미래정책총괄과 인력정책과	·고용 정책 및 청년 고용
고용노동부	고용정책실	청년여성고용 정책관	청년고용기획과 청년취업지원과 여성고용정책과	·청년 일자리 사업 및 청년 고용 대책 총괄 ·청년취업아카데미 ·취업성공패키지 ·한국 잡월드 운영 ·청년 고용 동향·통계 모니터링 업무 ·청년 고용 통합전산망 개발 및 운영 ·해외 취업 지원(K-Move) ·대학청년고용센터, 취업지원관 운영 ·청년내일채움공제 ·청년 친화 강소기업 ·중소기업 청년취업인턴제
교육부	대학정책실	대학지원관	산학협력정책과 취업창업교육지원과	·산학협력 관련 법령 정비 ·산학협력선도대학(LINC) 육성 ·산학협력 마일리지 제도 ·산학협력 엑스포 ·대학생 취업, 창업 활성화 ·희망사다리장학금 ·학교기업 지원 사업
	평생직업교육국	-	인재직무능력정책과 진로교육정책과 직업교육정책과	·국가직무능력표준(NCS) 개발 및 활용 ·인적자원개발기본법, 미래인재포럼 ·자격 제도 및 정책 기본계획 ·국가 역량 체계 구축 ·고졸 취업 활성화 및 문화 확산

(표 계속)

부처·청·위원회	국/실	관/단	과/팀/담당	청년 관련 업무
중소기업청	창업벤처국	-	창업진흥과	·청년창업사관학교 ·민간투자주도형 기술창업(TIPS) ·팁스타운 건립 운영 ·창업도약패키지, 상생서포터스 운영 ·대학기업가센터, 창업 선도 대학지원 ·청년창업콘서트
대통령직속 청년위원회	-	실무추진단	기획총괄부 인재양성부 일자리부 창업지원팀 소통부	·청년 일자리 창출 촉진 ·창업 및 창조경제 확산 ·서비스산업 일자리 창출 지원 ·청년 친화적 일자리 환경 확충 ·청년 권익 보호 및 삶의 질 개선 ·청년응원콘서트 ·2030정책참여단 ·청년 포털 및 블로그 기자단

자료: 1) 각 부처 홈페이지 청년 관련 부서.  
2) 김기현 등(2016). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.154.

는 청년 고용 부문이다. 감사원(2016)의 분석<sup>5)</sup>에 따르면 청년 고용 정책은 컨트롤타워가 국민경제자문회의 겸 경제관계장관회의로 여러 경제현안 중에서 일부로 다루지며, 여기에서 논의된 내용들이 관계 부처 합동 명의로 청년 고용 대책으로 발표되었다.

경제관계장관회의를 주관하는 부처는 기획재정부로 전담 부처라고 볼 수 있는데 이는 기획재정부의 정책 기능인 경제 정책에 대한 기획 업무의 일환으로 추진되는 것으로, 제한적이다. 다루는 정책 내용이 고용 부문에 한정돼 있고 실행 업무는 대부분 고용노동부가 담당한다는 점에서 청년 정책을 전담하는 정책 추진 체계로 보기 힘

들다. 이와 관련해 전 세계 청소년 및 청년 정책을 분석해 홈페이지에 게시하고 있는 국제 조인인 youthpolicy.org의 분류 기준에 따르면 우리나라는 청소년과는 달리 청년에 대해서는 국가에서 독립적인 정책 추진 체계를 갖추지 못한 곳으로 분류될 가능성이 높다.

김기현 등(2016)은 청년 정책과 관련해 부처·청·위원회 전반에 걸친 중앙행정기관 부서 현황을 분석한 바 있다.<sup>6)</sup> 명시적이지 않지만 실질적으로 총괄 역할을 하는 기획재정부는 독립된 청년국, 과, 관, 단, 과, 팀이 없다. 다만 과 단위에서 업무 내용으로 청년 고용이 제시돼 있을 뿐이다. 그나마 부서명에서 청년을 찾아볼 수 있는 곳은

5) 감사원(2016). 청년고용 대책 성과분석. 서울: 감사원. p.4  
6) 김기현, 하형석, 신인철(2010). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.153.

고용노동부이다. 청년여성고용정책관이 있고 그 밑에 청년고용기획과와 청년취업지원과가 있다.

정부 위원회 중에서 청년을 대상으로 하는 곳으로는 대통령직속청년위원회가 있다. 그런데 이곳은 실행력을 갖추고 실무를 담당하는 행정 위원회가 아닌 자문위원회로, 대통령 자문 기구 중 하나이므로 역할이 제한적이다. 게다가 청년 위원회에 대한 법령이 별도로 마련돼 있지 않고 대통령령(「청년위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」)에 설치 규정이 마련돼 있을 뿐이어서 각 부처에서 수행 중인 청년 업무를 총괄하고 조정할 수 있는 권한이 주어지지 않는다.

청년 정책 추진 체계에서는 중앙정부보다 지방정부가 더 앞서 나가고 있는 상황이다.<sup>7)</sup> 2016년 10월 현재 서울을 비롯해 17개 시·도 중 13개 시·도에 청년 정책 전담 조직이 설치되었다. 특히 서울은 청년정책담당관에 15명, 일자리정책 담당관 소속 청년일자리팀에 4명 등 총 19명을 청년 정책 업무에 배치하고 있으며, 충북도 청년 지원과의 청년 정책 업무에 총 10명의 인력을 배치해 힘을 실어 주고 있다. 한편, 기본법률이 아직 제정되지 않은 상황에서 10개 광역지자체가 청년기본조례를 제정해 추진 중이다.

#### 다. 정책 사업 및 예산

현재 정부가 추진 중인 청년 정책 사업은 고용 부문에 한정하여 컨트롤타워가 구축되어 있다.

청년 고용 부문에 대해서 살펴보면, 정부는 관계 부처 합동으로 청년 고용 종합 대책을 발표해 왔는데 특히 박근혜 정부 들어서 벌써 6차례에 걸쳐 고용 대책이 발표되었다. 이는 그만큼 청년 고용 여건이 개선되지 않았음을 보여 주는 결과이다.

가장 최근에 발표된 청년·여성 취업 연계 강화 방안은 기업의 대다수를 차지하는 중소기업에 청년들이 취업할 수 있는 여건을 조성하는 데 초점을 맞추고 있으며 중소기업에 취업해도 대기업에 취업한 만큼의 자산 형성이 가능하도록 지원하는 청년내일채움공제 사업을 대표 사업으로 제시하고 있다. 이 밖에 이 대책에는 청년 친화 강소기업을 선별해 청년들에게 알려 주거나 청년들의 조기 진로 탐색을 지원하는 내용들이 포함돼 있다.

청년 고용 대책에 한정해 일자리 사업 예산도 파악할 수 있다. [그림 1]은 정부의 청년 일자리 사업 예산의 추이를 보여 준다. 총액만 놓고 보면 2009년 1조 원을 약간 넘는 수준에서 2016년 2조 원을 넘어서 2배가량이나 증가해 정부의 재정 투입이 빠른 속도로 증가하고 있음을 보여 준다. 그런데 전년 대비 증감률을 보면 박근혜 정부 들어서 2년 연속 마이너스 추세를 보이고 2016년 들어 큰 폭으로 증가하는 등 일관성이 없었음을 알 수 있다.

7) 조진우, 김기현(2016). 지방자치단체 청년정책사업 현황 및 정책방안연구. NYPI Issue Brief 통권 제28호. 한국청소년정책연구원. p.9.



표 3. 청년 고용 대책 추진 현황(2003~2016년)

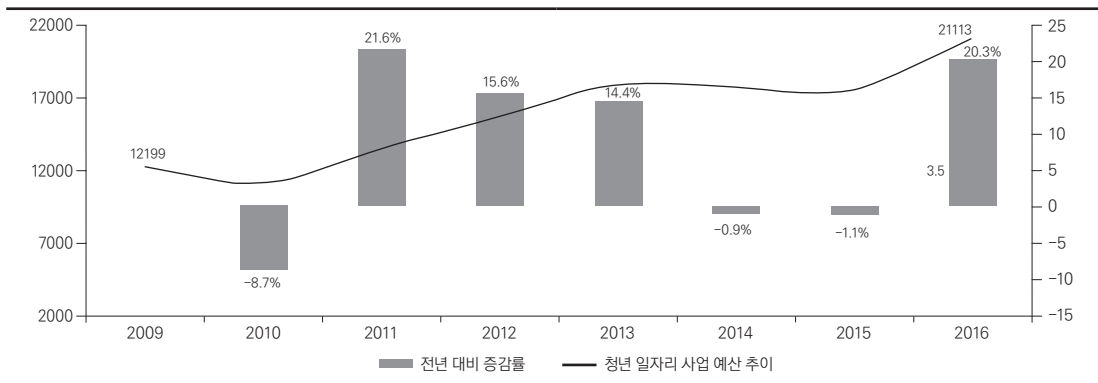
노무현 정부(2003~2007)	이명박 정부(2008~2012)	박근혜 정부(2013~2016)
- 청년 실업 현황과 대책(2003. 9.) - 청년 고용 촉진 대책(2005. 1.) - 해외 취업 촉진 대책(2006. 3.) - 고졸 이하 청년층 고용 촉진 대책(2006. 4.) - 청년 실업 보완 대책(2007. 4.)	- 글로벌 청년 리더 양성 계획(2008. 4.) - 청년 고용 촉진 대책(2008. 8.) - 청년 고용 추가 대책(2009. 3.) - 청년·중기 미스매치 해소(2009. 2.) - 청년 내일 만들기 1차(2010. 10.), 2차(2011. 5.)	- 중소기업 인력 수급 불일치 해소 대책(2013. 10.) - 현장의 목소리를 담은 청년 맞춤형 일자리 대책(2013. 12.) - 일자리 단계별 청년 고용 대책(2014. 4.) - 청년 해외 취업 촉진 방안(2014. 12.) - 청년 고용절벽 해소 대책(2015. 8.) - 청년·여성 취업 연계 강화 방안(2016. 4.)

주: 김기현 등(2015)에 제시된 표를 기반으로 2016년에 발표된 대책을 추가하여 작성함.  
 자료: 김기현 등(2015). 2025 청년 전망 및 향후 정책 추진과제 연구. 대통령직속 청년위원회. p.78.

청년 고용 정책 예산의 또 다른 문제점은 예산은 빠르게 증가해 왔지만 재정 규모가 다른 정책 대상에 비해 여전히 작고 증가 폭도 상대적으로 넓지 않다는 점이다. 김기현 등(2015)은 유아교육 및 보육 예산과 청년 일자리 예산에 대해 2009년부터 2014년까지의 변화 추세를 비교해

본 적이 있다.<sup>8)</sup> 두 예산 간의 편차를 보면 2009년 당시에는 유아교육·보육 예산(4조 8097억 원)이 3배가량 많았으나 2014년에는 6배까지 커졌다. 5년간 청년 일자리 예산은 1.46배 증가하는데 그쳤으나 유아교육·보육 예산은 2.88배 증가해 편차가 더 벌어진 것이다.

그림 1. 청년 일자리 사업 예산 추이(억 원) 및 전년 대비 증감률(%)



자료: 김기현 등(2016). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.158.

8) 김기현, 김형주, 박성재 등(2015). 2025 청년 전망 및 향후 정책 추진과제 연구. 대통령직속 청년위원회. p.47.

청년 정책 분야는 고용만 있는 것이 아니라 참여나 주거, 생활 여건을 비롯해 청년 시기에 주로 이뤄지는 결혼이나 출산 등으로 다양하다. 김기현 등(2016)은 중앙행정기관의 기본계획 및 종합 대책 중에서 청년 관련 정책 사업을 포괄적으로 분석하였다.<sup>9)</sup> 그 결과, 각 중앙행정기관에서 추진 중인 기본계획이나 종합 대책 중에서 청년 정책 사업을 담고 있는 것이 11개나 되었다. 해당 계획 및 대책의 담당 중앙행정기관들은 기획재정부, 고용노동부, 보건복지부, 교육부, 여성가족부, 국토교통부, 문화체육관광부, 중소기업청 등 8개였다. 기획재정부와 고용노동부, 중소기업청은 청년 취업이나 창업에 관한 정책 사업을, 보건복지부는 청년에 대한 사회보장이나 저출산 관련 지원 사업을, 교육부는 대학생 기숙사, 등록금과 대학생에 대한 취업 및 창업 준비와 교육 관련 사업을, 여성가족부는 여성·청년에 대한 지원 사업을, 국토교통부는 청년 및 신혼부부 주거 지원 사업을 제시하고 있다. 감사원(2016)<sup>10)</sup>이 감사 결과에서 지적하고 있듯이 기능 중심 사업의 수혜 대상자 중 정작 청년은 일부에 그치고 있다. 각 부처에서 청년 사업이라고 제출한 경우를 살펴보면 청년 비중이 수혜자의 절반에도 미치지 못하는 경우가 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 각 부처의 청년 정책 사업을 총괄·조정하고, 한 걸음 더 나아가 평가와 환류 체계를 구축할 필요가 있다고 볼 수 있다.

### 3. 청년 정책 개선 방향

#### 가. 정책 대상

현재 청년 정책의 대상은 발의된 법안에 19세에서 출발해 30대 초반이나 후반까지 포괄하는 것으로 제시돼 있다. 앞서 언급했듯이 이는 현행 「청년고용촉진 특별법」이나 「청소년기본법」의 연령 규정과 충돌하는 문제가 발생한다. 우선 하한 연령과 관련해 국제노동기구(ILO)는 15세를 경제활동인구의 출발점으로 규정하고 있고, 전 세계에서 이 기준에 따라 관련 통계를 제출하고 있으며, 이는 노동관계법에서 일할 수 있는 연령을 규정할 때도 동일하게 적용되고 있다. 「청년고용촉진 특별법」도 이에 따라 시행령에서 15세를 기준으로 청년 연령을 시작하고 있다. 우리나라의 청소년들은 대부분 대학에 진학하기 때문에 민법상 성인 기준에 따라 하한 연령을 정할 필요가 있지만 대학 진학률이 최근 들어 큰 폭으로 감소하고 있어 오랫동안 통용돼 온 15세 기준을 유지할 필요가 있다고 보인다. 동시에 19세를 성인 기준으로 삼은 민법과는 달리 18세를 기준으로 성인의 권리와 의무를 규정하는 경우가 많다는 점에서 성인 기준에 유동성이 있다. 당장 19세가 아닌 18세에 투표권이 부여된다면 민법 개정 사유가 발생해 성인 기준이 18세로 바뀔 수도 있다.

상한 연령은 앞서 언급했듯이 지원 대상이 너

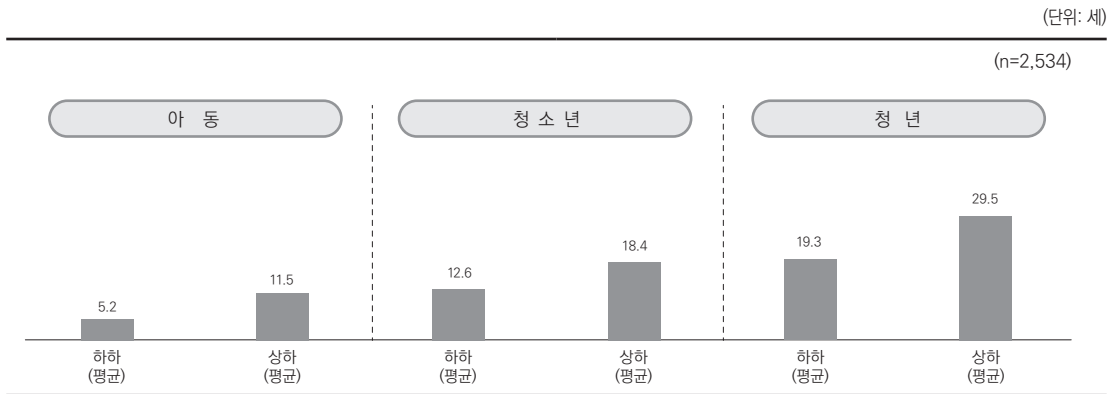
9) 김기현, 하형석, 신인철(2010). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.155.

10) 감사원(2016). 청년고용 대책 성과분석. 감사원. p.75.

무 많아 정책 실효성을 거두기 어렵다는 문제점이 있다. 정책 대상을 폭넓게 하는 것이 후생학적 맥락에서는 좋으나 30대까지 지원이 필요한 정책에 한해 별도로 정책 대상 연령을 설정하면 되는 것이지, 무리하게 정책 대상을 늘리는 것이 적

절한가에 대한 고민이 필요하다. 실제로 「청년고용촉진 특별법」 시행령에 청년은 15세에서 29세 이나 의무고용할당제에 한해 34세까지 지원받을 수 있도록 돼 있다.

그림 2. 아동, 청소년, 청년 연령 규정 응답 결과(15~39세)



자료: 김기현 등(2016). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.40.

근본적인 문제 제기는 법이 상식이나 관례와 다르게 정의되는 것이 적절한가에 관한 것이다. 정서적으로 볼 때 일반인들은 10대 미만을 아동, 10대를 청소년, 20대를 청년이라고 생각한다. 이를 뒷받침하는 결과로 2016년에 2534명을 대상으로 실시한 실태조사에서 15~39세 청년들은 아동을 5.2세에서 11.5세, 청소년을 12.6세에서 18.4세, 청년을 19.3세에서 29.5세라고 응답하였다. 현행법에서는 18세 미만을 아동이라고 하는데 이는 정서적으로 맞지 않고 24세 대학생을 청소년이라고 하는데 이 역시 수공하기가 쉽지

않다. 만약 39세에게 “당신은 법적으로 청년”이라고 말한다면 대다수는 이를 쉽게 받아들이지 못할 것이다. 이러한 문제가 발생한 것은 정책 대상에 대한 접근을 기능 중심 부처에서 진행되는 과정에서 부처별 칸막이에 따라 인위적으로 대상을 구분한 데서 출발하였다. 전 세계적으로 볼 때 우리나라처럼 유사한 연령대에 해당하는 아동과 청소년, 청년을 구분해 별도의 부처에서 정책을 추진하는 사례를 찾아볼 수 없다는 점도 고려해야 한다.

결론적으로 청년 연령은 15세에서 29세로 하

는 것이 적절해 보이며 10대를 청소년으로 보기 때문에 청소년과 청년 연령을 병기해 청소년·청년은 10대에서 20대를 포괄하는 것으로 정의할 수도 있다. 사실 외국에서는 이를 통칭하는 명칭으로 유스(youth)를 쓰고 있는데, 일본에서도 정서적으로는 10대를 청소년으로 받아들이지만 규정상으로는 청소년을 “소년과 청년의 합성어”로, 0세부터 30세 미만을 의미하는 것으로 정의한 바 있다. 만약 청소년과 청년 범령이 분리되지 않고 별도 제정이 아닌 청소년기본법과 관련 법 개정으로 청년 연령을 담는다면 더욱 손쉽게 연령 중복 문제를 해결할 수 있다는 점에서 이러한 접근법을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

#### 나. 정책 추진 체계

전 세계적으로 청소년과 청년 정책을 추진하는 국가 및 사회 중에서 10대와 20대를 구분해 독립적으로 정책을 추진하는 곳은 거의 없다.<sup>11)</sup> 190여 개 국가 및 사회 중에서 유스 정책의 하한 연령은 15세에서 20세 사이가 61.7%로 절반 이상이며 10~14세가 26.7%로 뒤를 잇고 있다. 15세에서 20세 사이 중 하한 연령의 출발점이 15세인 경우가 대부분이다. 상한 연령은 25~29세가 34.4%로 가장 많고 이어서 30~34세가 26.7%로 나타난다. 곧, 대부분의 국가는 10대 중반에서 20대 후반 혹은 30대 초반을 유스로 보고 정책을 추진한다고 볼 수 있다. 이는 기존의

청소년 정책과 별도로 청년 정책 추진 체계를 갖추는 것이 적절하기에 대한 의문을 갖게 한다.

전 세계 청소년 혹은 청년 정책 추진 체계를 보면 행정부처가 전담 부서인 경우가 78.8%로 다수를 차지한다. 행정위원회가 전담 부서인 경우는 14.3%에 그친다. 대상 중심 정책은 다수의 부처에서 추진하기 때문에 국무조정실 등 총괄 조정 역할을 수행하는 곳에 행정위원회로 존재하는 것이 이상적이다. 그런데도 대부분의 국가나 사회에서 행정부처가 청년 업무를 담당하는 이유는 업무 추진의 실행력을 갖고 실무적인 역할을 수행해야 하기 때문이다.

특히 최근 들어 일본을 비롯해 유럽을 중심으로 아동, 청소년, 청년과 같이 미래 세대를 통합해 업무를 추진하는 독립 부처가 늘어나고 있다.<sup>12)</sup> 이는 현행 기능 중심 부처에 편재하거나 행정위원회에서 담당할 때 발생하는 문제점을 해소할 수 있는 방안이라고 볼 수 있다. 한편, 독일(Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth)처럼 노인이나 여성 등의 정책 대상을 포괄하거나 덴마크(Ministry of Social Affairs, Children and Integration)처럼 대상 중심 정책을 통합하고 젊은 세대와 기성세대, 남자와 여자, 인종 간 사회통합을 부처 명칭에 명시하는 경우도 늘고 있다. 해외 사례를 통해 신설 부처를 제안해 본다면 아동·청소년·청년 부나 여성, 노인, 장애인과 같은 다른 대상 정책

11) 김기현, 하형석, 신인철(2010). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.149.

12) 정은진, 김기현(2016). 해외 청소년정책 추진체계 조사·연구. NYPI Issue Brief 통권 제30호. 한국청소년정책연구원. p.16.

과의 사회통합을 포괄해 사회통합·미래세대부로 개편해 볼 수 있을 것이다.

이처럼 가장 이상적인 방안은 미래 세대, 나아가 사회통합 맥락에서 대상 중심 정책을 통할하는 전담 부처가 신설되는 것이지만 만약 아동은 보건복지부, 청소년은 여성가족부, 청년은 기획재정부에서 담당하게 되더라도 최소한 총괄 조정 기구는 아동정책조정회의, 청소년정책위원회, 청년정책위원회 등으로 분산하기보다 국무총리 산하에 ‘아동·청소년·청년정책위원회’ 혹은 ‘미래세대위원회’로 통합하는 것이 필요해 보인다.

#### 다. 정책 사업

청년 정책에 대한 법령과 정책 추진 체계가 정비되는 것을 전제로 청년 정책 사업에 대한 방향을 제시해 보고자 한다. 청년 정책은 다른 대상 중심 정책과 마찬가지로 특정 기능 부문(고용)이 아닌 삶의 전반을 아우르는 방향에서 추진되어야 한다. 특정 부처 혹은 위원회에서 업무를 추진할 때 여러 부처에 산재한 정책 사업을 파악하고 성과지표 등을 통해 부처 내 정책 추진에서 우선순위가 밀리지 않도록 하며 평가를 통해 잘한 부분은 격려하고 못한 부분은 독려하는 체계를 갖출 필요가 있다.

청년 정책에서 청년 영역을 어떻게 설정하는가는 부속 법령 제정뿐만 아니라 정책 추진에서도 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이와 관련해

청소년 정책의 영역은 법적으로 볼 때 참여, 활동, 보호, 복지로 나뉜다. 청년 정책 영역은 어떻게 구분해 볼 수 있을까. 이와 관련해 김기현 등(2016)은 5가지 청년 영역을 제시한 바 있다.<sup>13)</sup>

우선 첫 번째 정책 영역은 고용 정책이다. 고용 정책과 관련해 2018년까지 노동 수요와 공급, 모든 측면에서 최악의 고용 위기 상태가 지속될 것으로 예상되기 때문에 청년보장제(Youth Guarantee)처럼 가용한 모든 수단을 통합적으로 신속하게 적용하는 것이 필요하다. 법률과 관련해서는 한시법인 청년고용촉진 특별법이 있으므로 부속 법안을 별도로 마련하지 않고 해당 법률을 한시법이 아닌 상시법으로 개정하면 된다.

두 번째 정책 영역은 학습 정책이다. 이는 공교육 중심의 교육 정책과는 달리 평생학습이나 비형식, 무형식 학습을 포괄한다는 점에서 교육 정책이 아닌 학습 정책으로 표현하였다. 유럽연합에서 추진 중인 청년 정책은 이 부분을 매우 중시하고 있으며 대표적으로 에라스무스+(Erasmus+)사업을 추진 중이다. 에라스무스+는 유럽연합 회원국 간의 통합 차원에서 대학생 교류 프로그램으로 시작했으나 청소년과 청년들을 대상으로 하는 모든 비형식, 무형식 학습을 포괄하는 사업으로 2020년까지 총 147억 유로(약 18조 원)가 투입되는 대규모 프로젝트로 추진 중이다. 청년들을 대상으로 하는 학습 정책은 청소년 정책의 활동 정책과 연결된다. 현재 청소년활동진흥법이 있으므로 청소년·청년활동진흥법으

13) 김기현, 하형석, 신인철(2016). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I. 한국청소년정책연구원. p.216.

로 개정한다면 부속 법안도 어렵지 않게 마련할 수 있을 것으로 보인다.

세 번째 정책 영역은 참여 정책이다. 참여는 대상 중심 정책에서 가장 중요한 것으로, 특히 청년들의 목소리가 정책을 결정하고 제안하는 과정에서 적극적으로 반영될 필요가 있다. 이미 청소년사업으로 미국의 백악관회의를 참고해 추진 중인 청소년특별회의나 각 지방자치단체에 청소년들의 목소리를 담고자 추진 중인 청소년참여위원회 등이 진행되고 있다. 이를 청년층까지 포괄해 추진하고 선진국에서 이뤄지고 있는 예산 참여제도 역시 도입할 필요가 있다. 한편, 서울, 광주나 대구 등 광역지자체에서 일부 청년위원회가 구성돼 청년들이 정책 추진 과정에 참여하고 있는데 이를 중앙정부 차원에서 체계화해 추진할 필요가 있다.

네 번째 정책 영역은 생활 정책이다. 이는 주거를 비롯해 학자금과 같이 청년들의 생활 여건을 개선하는 복지 정책에 해당한다. 현행 청소년 관련 법령에는 청소년복지 지원법이 있는데 이를 청소년·청년복지 지원법으로 개정한다면 법적 근거를 가지고 청년들의 생활 여건을 개선하는 정책을 추진할 수 있을 것이다.

마지막으로 결혼 및 출산 정책 영역이 있다. 결혼이나 출산은 주로 청년기에 이뤄진다. 결혼 및 출산 정책은 직접적으로 이뤄지기보다는 아동가족수당과 같은 자녀 양육 부담을 줄이거나 무상교육 확대, 사교육비 경감과 같은 교육비 부담 완화, 분가를 위한 주거 마련 부담 완화를 통해 이뤄질 수 있다. 이는 청년 정책을 넘어서 국

가적으로 가장 중요한 정책인 저출산·고령화 대책과 맞물려 있으며 해당 대책의 청년 부문으로 접근해 각 부처에서 추진 중인 정책들을 총괄하고 조정할 필요가 있다. 한편, 결혼과 출산이 주로 30대에 이뤄지기 때문에 청년 연령에 30대를 포함할 필요가 있다는 지적이 나올 수 있다. 기존 청년기본법 제정안에서 청년을 39세까지 확장한 이유도 여기에 있다. 다만, 결혼과 출산은 청년 정책 영역에서 중요한 부분이지만 이는 직접 사업이 아니라 다양한 부처(사교육비 문제는 교육부, 자녀 양육 부담은 보건복지부 등)에서 추진하는 사업들을 총괄하고 조정하는 방식으로 이뤄져야 하기 때문에 이를 근거로 연령을 포괄적으로 정의할 필요는 없다고 판단된다.

#### 4. 나가며

이 글에서는 청년 정책 현황을 법률과 정책 추진 체계, 정책 사업별로 구분해 살펴본 후 정책 방안을 제시하였다. 법률과 관련해서는 청년들의 삶과 관련된 전반적인 정책 추진을 위해 기본법안 형태를 취할 필요가 있으며 기존 「청소년기본법」과의 중복 문제를 해소하기 위해 별도 법안이 아닌 「청소년·청년법」으로 개정하는 방안을 제안하였다. 청년 연령 정의 문제는 정책 당사자들과 전문가들의 의견, 해외 사례를 종합해 볼 때 상한 연령을 29세로 하는 것이 필요하다고 제안하였다.

정책 추진 체계와 관련해 행정위원회보다는

행정부처에서 정책을 담당하는 것이 필요하며 새롭게 정부 조직이 개편된다면 ‘아동·청소년·청년부’ 혹은 ‘사회통합·미래세대부’를 신설하는 방안을 제시하였다. 행정부처 단위에서 대상 중심 정책의 통합이 이뤄지지 않는다면 최소한 국무총리 산하 총괄 조정기구만이라도 대상별로 각각 두는 것이 아니라 ‘아동·청소년·청년정책위원회’ 혹은 ‘미래세대위원회’로 통합하는 것이 필요하다는 점을 제안하였다.

정책 사업과 관련해 고용 문제를 넘어서 청년 삶의 전반을 다뤄야 하며, 고용 정책 사업 부문에서는 최악의 상황에 직면해 있으므로 가용한 모든 수단을 신속하게 통합적으로 추진하는 청년 보장제를 도입할 것을 제안하였다. 학습 정책에 대해서는 유럽연합의 에라스뮈스+사업과 같이

비형식과 무형식 학습을 통합해 청년들에게 제공하는 사업을 제안하였다. 참여 정책과 관련해서는 청년들의 목소리가 정책에 반영될 수 있도록 청소년특별회의, 청소년참여위원회의 대상을 청년까지 확대해 추진하는 방안을 제안하였다. 이와 함께 청년들의 생활 여건을 개선하고 그들이 결혼 및 출산을 포기하지 않도록 하는 정책 영역의 필요성을 제시하였다.

결론적으로 “기본에 충실하자”라는 말로 마무리하고자 한다. 현재 청년 정책은 머리(법률과 정부 전담 조직)와 손발(정책 전달 체계)이 없이 개별 단위 사업으로 추진 중이기 때문에 이를 바로 잡는 것이 청년 정책을 제대로 추진하는 최우선 과제를 기억해야 할 것이다. ■