

보건복지 ISSUE & FOCUS



제370호 (2020-01)
발행일 2020. 01. 20.
ISSN 2092-7117

발행인 조흥식 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) T 044)287-8000 F 044)287-8052

정책 대상으로서의 청년, 무엇을 어떻게 파악할 것인가?



정세정
포용복지연구단 부연구위원

- 이 글에서는 정책 대상으로서의 청년에 대해 무엇을 어떻게 파악해야 하는지, 고려할 점은 무엇이고, 앞으로의 과제는 무엇인지를 논의하였음.
- 정책 대상으로서의 정체성 파악은 첫째, 서로 다른 사회적 독립 이행 상태 고려, 둘째, 삶의 각 영역에서 청년 당사자성이 반영된 쟁점 도출, 셋째, 기존 접근 방식의 수정·보완 필요성과 밀접한 관련이 있음.
- 이 글에서 밝힌 정책 대상으로서의 청년 정체성을 넘어, 청년이 처한 실태를 밝히고 문제를 규명하기 위해서는 각계의 전문적 협력과 열린 소통이 지속적으로 요청됨.

01. 청년, 그 모호한 정체성

- ◆ 청년은 통념상 가능성의 시기라 여겨지며, 법적으로는 성인에 해당하는, 그래서 지금까지 주요 사회 정책 대상으로 주목받지 못했던 집단임.
- ◆ 노동뿐 아니라 청년의 주거, 건강, 경제 문제의 심각성은 청년을 사회 정책의 대상으로 바라보게 하는 계기가 됨. 그러나 역설적으로 청년 문제의 다차원성은 정책 대상으로서의 청년 정체성 도출을 어렵게 만들기도 함.

- 특정 집단이 갖는 정책 대상으로서의 정당성은 노인, 장애인, 아동과 같이 공통된 정체성이 명확할 때 확보가 용이함. 그러나 청년은 연령 이외에 이들을 포괄할 수 있는 공통점을 도출하는 데 어려움이 있으며, 청년에 대한 연령 규정조차도 법률과 제도, 지자체에 따라 차이가 큰 상황임.
- 지난 1월 9일 국회 본회의에서 의결된 청년 기본법(이명수 의원 대표 발의, 2018. 5. 21.)은 청년의 연령을 19~34세로 규정하고 있음. 지자체에 따라 45세, 49세까지 청년으로 규정하는 경우도 있음.
 - 산발적 연령 규정은 청년 이슈의 정확한 실태 파악을 어렵게 할 뿐 아니라, 청년 이슈와 청년 정책의 정합성 문제를 야기하며, 정책 효과성 파악과 정책의 환류 체계 구축을 어렵게 만드는 요인이 될 수 있음.
- ◆ 연령과 문제의 다차원성뿐 아니라 청년 간 사회적 독립 이행의 상이성과 생활 방식의 변화 또한 정책 대상으로서의 정체성 도출을 어렵게 만드는 요인임.
 - 청년은 자기 탐색, 구직, 이직, 구직 포기 등 서로 다른 이행 상태에 놓여 있으며 N잡, 초단시간 근로, 프리랜서와 같은 일의 특징, 거주 방식과 결혼, 출산에 대한 생각 등 가치관과 생활 방식의 변화가 가장 뚜렷이 목격되는 집단임.
- ◆ 청년 의제는 청년을 위한 정책의 필요성을 논의하는 단계에서 구체화된 정책을 모색하는 단계로 이동하였음. 그러나 합의된 연령 기준 부재와 문제의 다차원성, 생활 방식과 가치관의 변화는 정책 대상으로서의 청년 정체성 도출을 어렵게 만들고 있음.

02. 영역별 청년 정책의 동향

- ◆ 청년 정책은 시대의 변화 속에서 청년의 각기 다른 이행 상태와 변화한 청년들의 삶의 방식에 따라 정책의 우선순위를 고려하여 설계할 필요가 있음. 그러나 현재의 청년 정책은 정책 대상으로서의 다양한 청년 정체성을 충분히 고려하지 못하고 있음.
- ◆ 청년 고용 정책 체계는 기업·청년 인센티브 패키지, 청년의 공정한 출발 지원, 취업 지원 인프라 확충으로 구분되며(관계부처합동, 2018), 2019년 청년 고용 관련 예산은 약 2조 3600억 원임(경실련, 2019).
 - 기업·청년 인센티브 패키지는 기업과 청년에게 세제 혜택과 보조금을 통한 인센티브를 제공하는 것을 주요 내용으로 함. 청년의 공정한 출발 지원은 훈련의 촉진·확대와 고용서비스 제공을 위한 온·오프라인 전달체계 구축과 관계가 있으며, 취업 지원 인프라 확충은 취업성공패키지와 일자리 매칭 활성화, 개인 맞춤형 고용서비스 제공 등을 의미함.
- ◆ 2019년 5월 발표된 통계청 경제활동인구조사의 청년층(15~29세) 부가조사 결과에 따르면, 졸업(중퇴) 후

첫 취업을 하는 데는 10.8개월이 소요되나 첫 일자리를 그만둔 청년의 근속기간은 1년 1.6개월에 불과함. 첫 일자리를 그만둔 사유는 보수, 근로시간 등과 같은 근로여건 불만족이 49.7%로 가장 높음. 첫 일자리의 임금은 200만 원 미만이 79.4%에 달함. 첫 취업에 소요되는 기간은 고졸 이하가 평균 1년 3.8개월, 대졸 이상인 경우 8.0개월로 학력 격차가 있음.

〈표 1〉 문제인 정부 청년 고용 촉진 정책의 내용

(단위: %)

기업·청년 인센티브 패키지	청년의 공정한 출발 지원	취업 지원 인프라 확충
① 청년추가고용장려금 개편	① 청년구직활동지원금 지급	① 취성패 심층적·전문적 상담 제공
② 고용중대세제 개편	② 온라인 청년센터 구축	② 취성패 평가지표·위탁비 지급 체계 개편
③ 3년형 청년내일채움공제 신설	③ 오프라인 청년센터 설치	③ 워크넷 개인 맞춤형 서비스
④ 재직 청년 내일채움공제 지원	④ 채용공고 시 선발 기준 정보 공개	④ 워크넷 머신러닝 기반 자동 추천
⑤ 여유 있는 직장 탐색 기간 보장	⑤ 선발 결과 피드백 문화 정착	⑤ 평창동계올림픽 자원봉사자 고용 지원
⑥ 희망사다리 장학금 연계 강화 및 부담 경감	⑥ 청년 대상 훈련 및 취업 지원 확대	⑥ 조기 집행 및 청년사업 비중 확대
⑦ 근로소득세 감면 확대	⑦ 훈련사다리 신설	⑦ 성과평가 시 청년 일자리 효과 반영
⑧ EITC 대상 확대	⑧ 산업 수요 반영한 훈련 촉진	⑧ 고용위기지역 우선 선정
⑨ 중기 청년 주거비 저리 융자 지원	⑨ 장애 청년 훈련 확대	⑨ 근로시간 단축 추진
	⑩ 스마트플랫폼 구축	⑩ 직장 내 괴롭힘 근절 종합대책
	⑪ 진로 지원 개선 방안 마련	⑪ 직장 내 성희롱 근절

자료: 관계부처합동. (2018). 청년고용촉진방안을 바탕으로 재구성함. 정세정 외. (2019). 생애과정 관점의 수요자중심 청년지원체계 구축을 위한 기초연구에서 재인용함.

◆ 인구사회학적 특성을 기준으로 한 소득보장제도에는 아동수당, 기초연금, 장애연금이 있으며, 청년의 빈곤에 대처할 수 있는 소득보장제도는 국민기초생활보장제도라 할 수 있음. 그러나 국민기초생활보장제도는 주 대상이 중장년 이상임.

- 보건복지부(2019a)에 따르면, 일반 수급자 중 중년기 이상 인구의 비율은 67.7%를 차지하며, 청년 수급자는 10%에 불과한데 이는 전체 청년 인구의 1.2%에 해당함. 청년의 수급률이 낮은 것은 근로 능력 및 가구 독립 지연 등에 따른 결과일 가능성이 높음.
- 청년희망키움통장 사업은 일하는 생계 수급 청년(만 15~39세)의 목돈 마련을 지원하는 자산 형성 사업이기는 하나 3년 이내 생계급여 탈수급 시 수령을 하도록 되어 있음(보건복지부, 2019b).

◆ 청년 주거 정책으로는 공공임대주택, 공공지원주택, 금융 지원, 정보 제공 및 교육 프로그램 등이 있으며(변수정, 조성호, 이지혜, 2018), 상대적으로 시민 사회로부터 긍정적인 평가를 받고 있음. 그러나 여전히 수요에 비해 부족한 공급과 절실한 정책 수요자 파악의 문제, 주거급여 수급 가구의 20대 청년 주거급여 지원 방안 구체화, 청년주택 건립에 대한 기존 지역사회 주민들의 반대 등의 문제가 있어 해결 방안을 모색해야 하는 과제가 남아 있음.

〈표 2〉재학생 수 대비 반값등록금 수혜율

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
지원율	3%	12%	21%	20%	24%	23%

주: (산출 산식) 반값등록금 수혜 인원/재학생.

자료: 교육부. (2019. 2. 7.). 국가장학금, 60만 대학생에게 등록금 절반 이상 지원! 보도자료.

- ◆ 건강 정책의 경우, 2019년부터 20세 이상 청년들도 건강검진을 무상으로 받을 수 있게 되었으며, 시·군·구 보건소와 정신건강센터에서는 20대 청년을 포괄하여 서비스를 제공하도록 되어 있음(김지경, 이윤주, 2018). 그러나 구체적인 지원 방향에 대한 고민은 부족한 상황임.
 - 청년들은 자살과 같은 정신건강 문제를 겪고 있을 뿐만 아니라 만성질환이나 근골격계 질환, 궤양성 대장염 같은 소화계 질환 등을 앓는 비율도 빠르게 증가하고 있음(윤소하 의원실, 2017). 경쟁으로 인한 스트레스성 질환이 증가하는 것이라 볼 수 있음.
- ◆ 현 정부의 청년 교육보장 정책으로는 소득 8분위 이하 대학생 등록금 지원인 국가장학금, 중소기업 취업 조건으로 대학생 등록금 전액과 취업준비금을 지원하는 희망사다리 장학금 I, 중소·중견기업에 취업한 고졸 재직자(3년 이상)의 대학 등록금을 지원하는 희망사다리 II 장학금, 그리고 대학생·대학원생에게 등록금과 생활비를 대출하는 학자금 대출이 있음.
 - 이러한 정책은 저소득 청년의 고용률을 높이는 데는 효과가 있었으나 선망 직장, 정규직 취업률 및 첫 취업 소요 기간을 단축하는 효과는 미미하거나 통계적 유의성이 분명하지 않았음(양정승, 2018). 또한 대학생의 반값등록금 수혜율은 2017년 23%로(교육부, 2018), 체감도를 높여야 하는 과제가 남아 있음.

03. 무엇을, 어떻게 파악해야 하는가?

- ◆ 청년의 무엇을, 어떻게 파악할 것인가 하는 것은 정책에 청년 당사자성을 반영한다는 의미임. 이는 청년의 이행 상태를 고려하고 청년 삶의 각 영역에서 새로운 접근이 필요함을 포괄함.
- ◆ 노동, 주거, 건강, 경제 등 모든 영역에서 이행 상태에 대한 고려와 새로운 접근이 필요함. 노동과 경제 영역에서는 서로 다른 이행 상태에 대한 고려가, 주거와 건강 영역에서는 새로운 접근이 더욱 요구됨.
- ◆ 청년 일자리 정책은 지속 가능한 양질의 일자리를 창출할 수 있는 정책으로의 방향성 전환이 필요함. 노동시장의 근로여건과 보상 체계를 개선하고 청년에게 맞는 일자리를 찾기 위한 대책을 모색할 필요가 있음. 아울러 학력에 따라 평균 취업 소요 기간에 차이가 나는 이유를 밝히고 각기 다른 애로 사항에 대한 정책적 대응을 모색할 필요가 있음.

- 현재의 청년들은 그 어느 때보다 교육 수준이 높으며, 역량 측면에서 상당히 동질적인 집단임. 그러나 기회와 보상의 격차가 커진 사회에서 청년들은 분배의 정당성에 이의를 제기할 수밖에 없게 됨.
- 한편, 최근 청년 정책의 체감도를 높이고 개별 욕구에 대응하기 위해서는 청년 사회서비스 인력 양성이 필요하다는 논의가 대두됨(기현주, 김문길, 김유빈, 김지경, 2019). 이러한 주장은 특정 영역에 대한 지원 정책이 효과를 거두지 못했다는 반성과 더불어 청년 정책이 종합 지원의 성격을 지녀야 한다는 것을 근거로 함.
- 청년을 대상으로 하는 사회서비스 영역이 확장될 필요가 있다는 점에서 인력 양성의 정당성은 확보될 수 있을 것임. 그러나 그간 사회서비스 인력의 일자리 질과 관련된 비판과 논의가 많았던 만큼, 청년 사회서비스 인력 양성의 필요성에 대한 논의와 함께 청년 사회서비스 일자리가 프레카리아트화되지 않을 방안이 반드시 함께 모색되어야 함.
 - 현재 청년 대상의 사회서비스는 신체 및 정신건강 영역에 한정되어 있음. 향후 서비스의 영역은 필요성과 청년 참여를 기반으로 개발·확장되어야 할 것임.
- ◆ 청년의 일과 관련해서는 최종 학교 졸업(종퇴) 후의 일뿐만이 아니라 재학 중을 포함하는, 즉 일 자체에 대한 정책이 요구됨. 청년의 일은 성격상 초단시간의 N개의 일, 형식상 자발적 이직(퇴사)에 해당하나 실질적으로는 자발적 이직(퇴사)이라 보기 어려운 경우, 플랫폼을 기반으로 하는 일들이 다른 세대에 비해 많을 것으로 추정됨. 이에 청년층의 일 특성에 근거해 더욱 정교하게 실태를 파악하려는 노력과 함께 사회보장제도 사각지대 축소 방안을 강구할 필요가 있음.
- 정교한 실태 파악은 정책 추진을 뒷받침할 수 있는 근거로서 사회보장제도, 특히 고용보험의 사각지대 축소는 청년에게 가장 필요한 시간과 비용의 여유를 제공할 수 있다는 점에서 청년들을 위한 생활 안정 지원 대책으로 기능할 수 있을 것임.
- 플랫폼을 기반으로 새롭게 등장하고 있는 노동 형태는 숙련의 책임이 개인에게 있으나 숙련에 따른 보상을 담보하지 않는다는 특성이 있음. 즉, 개인은 숙련을 위한 시간과 비용뿐 아니라 위험 부담까지 함께 안게 됨.
- 또한 최근 늘어나고 있는 작업장에서의 안전과 직장 내 괴롭힘 문제 등을 고려할 때, 청년들의 일자리에 대한 파악은 일의 질적 측면 즉, 혼자서 일하는 괴로움과 무서움, 인격적 무시나 감정적 폭력 경험이 있는지 등에 대한 파악도 필요함.
- ◆ 청년 빈곤 문제에 대처하기 위해서는 사회보장제도 내에서 취약한 청년에 대한 고려가 어느 정도 이루어지고 있는지, 실질적 형평성 제고와 사회보장제도의 연속성에 대한 검토가 필요함.
- 수급 가구 청년이 소득 신고가 되지 않는 일자리를 찾게 되는 상황, 수급 가구의 30세 미만 청년의 주거 문제(한겨레신문, 2019)는 취약계층 청년들이 자신들의 삶의 선택지를 가진다는 것이 얼마나 어려운지를 추정케 함.
- ◆ 청년의 주거 실태와 관련해서는 물질적, 경제적 불안정뿐 아니라 1인 가구 청년의 주거력, 주거 독립 과정에서

겪을 수 있는 문제 상황(예: 임대차 계약서 작성 여부)이나 대처 자원에 대한 파악이 필요함.

- 정세정 외(2019)의 연구에서는 경험이 있는 어른과의 사회적 관계가 부족한 청년의 경우 법률적 문제나 일상생활에서의 다양한 어려움에 봉착하게 될 때, 법률이나 금융과 같은 생활 지원 서비스가 필요함을 자신이 살던 원룸에 불이 났던 경험이 있는 청년의 사례 등을 통해 제시함.
- ◆ 또한 청년은 다른 생애주기와 비교하여 거주 형태가 일정치 않은 경우가 많을 수 있음(고시원, 하숙, 기숙사, 자취 등). 이에 청년의 주거 실태를 파악할 때는 주로 거주하는 곳에 대한 조사가 필요함. 한편 경제적 주거 불안정과 물리적 주거 불안정을 겪고 있는 청년의 주거 실태는 청년 전체를 대상으로 한 조사로 파악하는 데 한계가 있을 수 있으므로 취약한 거주 환경에 놓여 있는 청년을 대상으로 하는 별도의 조사를 고려할 필요도 있음.
- 1인 가구 청년이나 경제적으로는 독립하지 않았으나 거주지는 독립한 경우, 혼자 살기 시작한 시기와 이유, 이사 횟수와 주거 탐색 과정에서의 어려움, 보증금, 월 임대료, 관리비 등의 소요 자금의 출처와 지원 형태에 대한 파악이 이루어져야 정책 근거로 활용할 수 있을 것임.
- ◆ 청년층의 건강 문제는 왜 이와 같은 문제가 제기되었는지, 청년층 생활 특성에 기반하여 어떻게 접근할 것인지에 대한 고민이 필요한 영역임. 이에 청년층 미충족 의료의 실태와 이유, 식사 문제(규칙성, 함께한 사람, 할애할 수 있는 시간 및 지출 가능 비용, 매식과 식생활 상태), 정신적 어려움을 겪은 경험, 정신적 문제로 전문가를 찾아간 경험, 정신적 문제로 관련 약물을 복용한 경험 등을 파악해야 함.
- ◆ 청년의 경제 상태 파악은 정책의 타당성 확보 및 불평등 개선 효과와 같은 정책 효과성 평가와 밀접한 관련이 있어 중요성이 크며, 청년층의 다양성 또한 청년층 경제 상태 파악의 필요성을 강하게 시사함. 또한 전문가들은 청년들의 재무 관리 방식에 대한 교육 경험, 신용불량 경험과 그에 대한 대처 방식을 파악해 볼 필요성을 제기하고 있음.
- ◆ 청년 정책과 관련되어 지적되는 문제는 정책에 대한 청년들의 인지도 향상의 과제와 낮은 신뢰 수준임.
 - 정부 예산이 청년의 실업 문제 해결을 위해 제대로 쓰이고 있다고 생각하는 20대는 9.3%에 불과함(국민일보, 2019).
 - 이에 청년 정책과 관련하여, 청년 정책 전반에 대한 인지 여부와 중앙과 지방정부의 청년 정책 공급량의 충분성, 정책 수혜 대상의 선정 기준에 대한 정책 당사자의 의견 파악이 요구됨.

04. 나가며

- ◆ 정책 대상으로서의 청년의 정체성 파악은 서로 다른 사회적 독립 이행 상태 고려, 삶의 각 영역에서 청년

당사자성이 반영된 쟁점 도출, 기존 접근 방식의 수정·보완 필요성과 밀접한 관련이 있음. 그리고 이 세 가지는 이슈에 따라 각각 또는 교차하여 적용됨.

- 사회 환경의 변화와 이행 단계의 차이는 기존 접근 방식의 수정·보완을 요함. 이는 특히 N잡이나 초단시간 일자리 파악, 자발적 이직(퇴직)의 세부 분석 필요성, 잠재 구직자와 같은 노동 저활용 상태에 있는 청년 및 프리랜서 청년 등에 대한 사회보장제도 사각지대 축소 방안 마련과 밀접한 관련이 있음.
 - 이뿐 아니라 생계와 거주 의 단위가 다를 수 있는 청년 주거와 경제, 기존의 시각을 달리해야 보이는 청년 건강과 경제 영역의 문제를 고려할 필요가 있음.
 - 또한, 기존 사회보장제도 내외 및 청년 정책들의 정책 연속성과 보장성, 정합성에 대한 청년 관점의 분석이 필요함.
 - 영역에 따라서는 청년의 정신건강이나 작업장 안전 문제와 같이 개입의 시급성이 높거나 기존의 시각이나 접근만으로는 밝히기 어려운 청년 문제의 쟁점이 존재함. 이에 청년 이슈를 다루는 정책가나 연구자는 문제를 바라보는 시각을 늘 새롭게 견지할 필요가 있음.
- ◆ 이 글에서 밝힌 정책 대상으로서의 청년 정체성을 넘어 청년이 처한 실태를 밝히고 문제를 규명하기 위해서는 각계의 전문적 협력과 열린 소통이 지속적으로 요청됨. 이는 청년기본법에 따른 청년 정책 기본계획과 연도별 시행계획 수립, 실태조사의 실효성 담보를 위해서도 반드시 필요함.

• 참고문헌

- 교육부. (2018. 2. 7.). 국가장학금, 60만 대학생에게 등록금 절반이상 지원! 보도자료.
- 국민일보. (2019. 2. 19.). 역대 최대라는 20조 일자리 예산, “대체 누가 받나요”.
- <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924062593&code=11151100>에서 2019. 12. 15. 인출.
- 관계부처합동. (2018). 청년고용촉진방안. 고용노동부.
- 경실련. (2019). 문재인 정부 제대로 가고 있나. 문재인 정부 2년 평가 토론회 자료집.
- 기현주, 김문길, 김유빈, 김지경. (2019). ‘서로를 복돋는 동등성’ 기회기반 접근의 사회안전망 정책 제안.
- 청년의 삶 미래를 말하다. 청년정책 새로운 좌표 설정 토론회 자료집. 대통령직속 정책기획위원회.
- 더불어민주당 청년미래연석회의.
- 김지경, 이윤주. (2018). 20대 청년 심리·정서 문제 및 대응방안 연구. 한국청소년정책연구원.
- 변수정, 조성호, 이지혜. (2018). 청년층의 주거특성과 결혼 간의 연관성 연구. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2018). 2019년도 청년사회서비스사업단 운영 지침(안). 보건복지부 사회서비스사업과.
- 보건복지부. (2019a). 2018 국민기초생활보장 수급자현황.
- 보건복지부. (2019b). 2019 자활사업안내 II 희망내일키움통장사업안내.
- 양정승. (2018). 정부의 취약계층 대학생 지원정책의 효과분석. 노동정책연구, 18(1), 103-133.

윤소하 의원실. (2017. 10. 12.). 몸도 마음도 아픈 청춘... “청년 소외된 국가건강검진 개선” 요구. 보도자료.

이윤주, 김기현, 하형성, 손원빈. (2017). 청년정책 추진 체계 발전방안 연구. 한국청소년정책연구원.

정세정, 김형용, 송나경, 최권호, 최보라, 강예은, 최준영. (2019).

생애과정 관점의 수요자중심 청년지원체계 구축을 위한 기초연구. 한국보건사회연구원. 발간예정 보고서.

통계청. (2019. 7. 16.). 2019년 5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과. 보도자료.

한겨레신문. (2019. 7. 9.). 기초수급자라도 주거비 지원 ‘0’...청년들 홀로서기 버겁다.

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/901028.html에서 2019. 12. 15. 인출.

집필 정세정 (포용복지연구단 부연구위원) 문의 044-287-8130