

정책보고서 2020-00

발간등록번호  
11-1352000-002793-01



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

# 제1차 청년정책 기본계획 생활·참여분과 과제 연구

이상림  
김문길·정세정·배혜원



(국무조정실)



**【책임연구자】**

이상립 한국보건사회연구원 연구위원

**【공동연구진】**

김문길 한국보건사회연구원 연구위원

정세정 한국보건사회연구원 부연구위원

배혜원 한국보건사회연구원 전문연구원

---

# 제출문

국무조정실장 귀하

본 보고서를 귀부와 용역계약(2020. 10. 21.)한 「제1차 청년기본계획 생활·참여분과 과제연구」의 보고서로 제출합니다.

2020년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
조 홍 식

---





제1장 서론 .....	1
제1절 목적과 내용 .....	3
제2장 생활영역의 청년정책 .....	5
제1절 ‘생활 영역’ 관점에서의 배경적 논의와 실태 .....	7
제2절 청년 생활영역 정책현황 .....	14
제3절 정책방향과 과제 .....	54
제3장 참여·관리영역의 청년정책 .....	75
제1절 ‘참여·관리 영역’ 관점에서의 청년실태 .....	95
제2절 지방의 청년정책: 지방의 청년현황과 필요성 .....	36
제3절 청년정책 전달체계 구축 .....	97
제4장 결론 .....	8
참고문헌 .....	93



# 표 목차



<표 2-1> 국가별 청년정책(Youth Policy)의 연령 정의 .....	8
<표 2-2> 건강 차원 세부 지표별 청년 인구집단별 빈곤 현황 .....	8
<표 2-3> 청년희망키움통장, 청년저축계좌 사업 내용 .....	1
<표 2-4> 청년세대 국가건강검진 .....	2
<표 2-5> 청년층 정신건강 서비스 지원 .....	3
<표 2-6> 청년사회서비스사업 .....	4
<표 2-7> 취약계층 청년 지원 사업 .....	4
<표 2-8> 현행 저소득층 대상 계좌사업 현황(보건복지부): 대상범위와 목표 .....	7
<표 2-9> 현행 저소득층 대상 계좌사업 현황(보건복지부): 지원내용과 요건 .....	8
<표 3-1> 서울청년센터의 추진배경, 역할, 주요사업 .....	0



# 그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



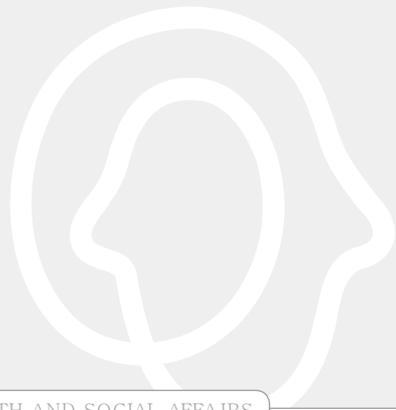
[그림 2-1]	인구학에서의 세 가지 차원의 시간 .....	1	1
[그림 2-2]	미혼 청년의 연령별 부모 동거 비율 .....	6	1
[그림 2-3]	미혼 청년의 결혼 필요성에 대한 태도(남성) .....	8	1
[그림 2-4]	미혼 청년의 결혼 필요성에 대한 태도(여성) .....	8	1
[그림 2-5]	연령대별 빈곤위험도: 우리나라(좌), OECD 18개국(우) .....	0	2
[그림 2-6]	주요 OECD 국가 부모와 동거비율과 청년빈곤율 .....	1	2
[그림 2-7]	부모와 동거 여부에 따른 빈곤율 추이 .....	2	2
[그림 2-8]	김문길 외(2017)의 생애주기별 다차원 빈곤률 .....	2	2
[그림 2-9]	2008~2018년 연령집단별 소득빈곤 대비 다차원 빈곤 비율 .....	3	2
[그림 2-10]	연령계층별 부채보유율 .....	4	2
[그림 2-11]	연령계층별 총자산 .....	5	2
[그림 2-12]	연령계층별 부채, 자산 비율(전체) .....	6	2
[그림 2-13]	연령계층별 부채, 자산 비율(부채보유 가구만) .....	6	2
[그림 2-14]	연령계층별 스트레스 인지율 추이 .....	9	2
[그림 2-15]	청년 집단별 자살 생각 경험 비율 .....	0	3
[그림 2-16]	연령계층별 소득분배 상태에 대한 인식과 선호 .....	2	3
[그림 2-17]	청년집단별 소득분배 상태에 대한 인식과 선호 .....	3	3
[그림 2-18]	실제 소득계층 변화 .....	4	3
[그림 2-19]	주관적 소득계층 변화 .....	5	3
[그림 2-20]	소득불평등 인식과 세대간 소득탄력성 인식 .....	6	3
[그림 2-21]	소득불평등 인식과 여성의 사회경제적 지위 인식 .....	7	3
[그림 2-22]	소득불평등 인식과 사회적 신뢰 인식 .....	8	3
[그림 2-23]	소득불평등 인식과 사회통합 인식 .....	9	3
[그림 3-1]	연령집단별 인구의 변화 비교(인구추계 결과) .....	1	6
[그림 3-2]	수도권과 지방의 인구성장 추이 .....	5	6
[그림 3-3]	지방의 인구성장 요인 변화추이: 자연증가율과 순이동률 .....	6	6
[그림 3-4]	수도권 연령집단별 순이동(2019) .....	7	6
[그림 3-5]	청년인구의 수도권 집중 .....	8	6
[그림 3-6]	청년인구의 수도권 유입 추이(순유입과 순유입률) .....	9	6
[그림 3-7]	청년 인구이동의 지방 인구구조에 대한 영향 .....	0	7
[그림 3-8]	청년인구의 연령별 수도권 유입 규모와 전입 사유 .....	3	7

[그림 3-9] 지역별 미혼청년의 독립실태(가구주인 비율) (2015) .....	6	7
[그림 3-10] 청년전달체계 서비스 제공절차(안) .....	2	8

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 목적과 내용



# 제 1 장 서론

## 제1절 목적과 내용

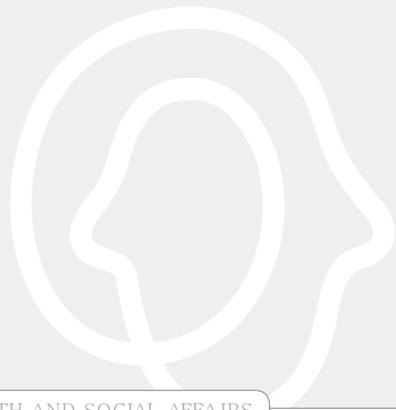
청년기본법의 시행을 준비되고 있는 청년정책기본계획에서는 청년의 삶을 규정하는 일자리, 주거, 교육, 생활, 참여·권리 영역으로 구분하여 청년의 삶을 포괄하는 정책들을 마련하고 있다. 이 연구는 청년정책기본계획 수립 과정의 일환으로 생활 및 참여·권리 영역의 정책을 개발하고, 정책의 기본적 배경 및 이론적 배경들을 제공함으로써 청년정책 수립에 기여하고자 시작하였다.

기본계획 수립의 과정에서 국조실의 작업을 지원하는 자료들을 작성해 제공하는 것과 함께, 정책의 기초를 단단히 하고자 논의의 기초를 구성하였으며, 이를 바탕으로 몇몇 사업과제들을 새롭게 도출하였다. 이러한 과정의 결과물들을 모아 보고서를 작성하였는데, 단기간 동안 기본계획 작성 지원이라는 특수한 역할을 수행하는 과제라는 특성 상 보고서의 구성은 일반적 연구보고서와는 다소 차이가 있을 수 있다.

연구과정은 청년정책에서 복지, 빈곤 및 참여와 관련된 기존 정책연구 성과들에 대한 분석, 청년담론 및 인구학적 변동에 대한 기초연구와 자료분석 등을 중심으로 이뤄졌으며, 공동 연구진이 청년연구를 수행하면서 구축하였던 양적, 질적 자료들 역시 이 연구에 일부 반영되기도 하였다. 또한 분야와 사업에 따라서는 해당 분야의 전문가들과의 자문회의를 진행하기도 하였다.

이 연구에서는 지금까지 청년정책 기본법의 국회 통과와 청년정책의 기본계획의 수립이 빠르게 진행되면서, 다소 누락되거나 집중적으로 논의 되지 않았던 내용들을 보강하려고 하였다. 이에 기존의 청년정책 수립에 논의된 청년의 정의나 정책방향성과는 별도로 생활 및 참여·권리 영역의 정책수립과 관련된 기본적 논의와 정책의 지향방향 등도 이론적 배경 마련이라는 차원에서 연구에 포함하였다. 또한 정책 개발에 있어서도 청년지원의 확대라는 관점보다는 정책의 체계적이고 영속적인 운영을 지원하고자 하는 원칙을 견지하면서 정책사업들을 추가적으로 제안하였다.





## 제 2 장

### 생활영역의 청년정책

제1절 생활영역 관점에서의 배경적 논의와 실태

제2절 청년 생활영역 정책현황

제3절 정책방향과 과제



## 제 2 장 생활 영역의 청년 정책

### 제1절 '생활 영역' 관점에서의 배경적 논의와 실태

#### 1. 청년정책의 대상 설정: 연령의 다양한 차원

##### 가. 정책 대상의 정의: 연령

어떠한 정책의 방향성 및 정책과제를 제시하기 위해 가장 먼저 선행되어야 할 작업은 정책의 대상을 규정하고, 이들의 특성을 파악하는 일이다. 청년정책에서 기존의 정책들이 이미 존재하였던 일자리, 교육, 주거 영역은 정책들은 청년일자리, 청년주거 등 기존의 정책들을 발전시키고, 청년에 맞게 심화시키는 것이 핵심 과제라고 할 수 있겠지만, 사회분야에서는 청년을 대상으로 하는 정책이 상대적으로 불명확하다고 할 수 있다. 그러므로 여기에서는 청년정책의 생활영역에서 정책 대상이 되는 '청년'을 다시 구성해보고자 한다.

청년정책에서 청년이라는 정책 대상의 정의는 사실상 기본법에 나와 있는 19~34세의 연령기준이 유일하다. 그만큼 청년은 우리에게 익숙한 개념이지만, 이것이 정책의 대상으로 설정되기 위해서는 단순한 연령의 구분이 아닌, 그 정의에 내포되어 있는 맥락들을 구체화하는 작업이 필요하다. 이를 위해 우선 해외의 정책에서 청년의 연령구간 정의를 참고로 살펴보려 한다.

<표 2-1> 국가별 청년정책(Youth Policy)의 연령 정의

국가	연령 정의	근거 출처
호주	12-24세	Australia 2010 National Strategy for Young Australians
오스트리아	14-24세	Austria youth strategy
	30세 미만(under)	Youth promotion act
벨기에	0-30세 (주로 12-26세)	Report drafted by the Belgian EU Presidency in 2010
캐나다	다수의 정의	2010 paper by United Way of Calgary and Area
체코	15 - 30세	National youth policy
덴마크	특별한 정의 없음	Youth policy article (2008)
핀란드	29세 미만(under)	Youth Act (2006)
		Youth decree (2006)
프랑스	3-30세 (주로 6-25세)	National policy for youth
독일	14-26세	Social Code Volume 8 (1991)
	12-26세	Federal Child and Youth Plan
그리스	15-35 일부 경우 40세 이하	Youth policy briefing (2012)
헝가리	15-29세	National youth strategy (2009)
아이슬란드	6-25세	Youth Act (2007)
아일랜드	15-24세	Youth policy framework 2014-2020
일본	0-30세	National Youth Development Policy (2008), White Paper on Children and Young People 2013
리투아니아	14-29세	Youth policy law (2003) 14-29
룩셈부르크	12-30세	Youth Law (2008)
멕시코	12-29세	National Youth Programme 2014-2018
네덜란드	0-24세	2007 Report Youth Policy in the Netherlands
뉴질랜드	12-24세	National youth development strategy
노르웨이	12-29세	Youth Policy in Norway (2004)
폴란드	15-25세	National Youth Strategy (2003)
스웨덴	13-25세	Youth Law (2004)
스위스	16-25세	Youth Policy Strategy (2008)
터키	14-29세	National youth policy (2013)
영국	13-19세	Youth policy framework Positive for Youth (2011)
미국	25세 미만(under)	The draft youth policy framework Pathways for Youth(2013)

자료: <https://www.youthpolicy.org/factsheets/>

국가별로 청년정책(youth policy)에서 정의하고 하는 청년(youth)의 연령을 보면 우리의 청년정책과는 본질적으로 많은 차이가 있음을 쉽게 발견할 수 있다. 우선 청년 연령 범위의 상한 연령을 보면 대부분의 국가들이 20대 초반까지로 설정하고 있으며, 우리와 같이 30대초를 포함한 경우라 할지라도 30세까지로 한정되어 있다. 예외적으로 독립연령과 혼인연령이 낮은 것으로 알려져 있는 그리스만이 35세 또는 경우에 따라 40세까지만을 포함하고 있으며, 심지어 서구 국가들에 비해 우리와 문화·가치·사회제도에 있어 많은 공통점을 가지고 있는 일본에서조차도 30세까지를 청년정책으로 정의하고 있다.

이렇게 우리보다 낮은 연령을 규정하고 있는 이유를 청년의 시작연령을 보면 추정할 수 있는데, 많은 국가들이 시작 연령을 10대 초반으로 설정하고 있다. 이것은 이들이 말하는 청년정책이 사실 상 우리의 ‘청소년 정책’에 해당되고 있음을 보여준다. 실제로 정책 내용들을 살펴봐도 많은 경우 20대의 청년들은 사회진출 및 독립이 늦어진 경우를 대상으로 하는 예외적 케이스들을 다수 포함하고 있는 것으로 보인다. 심지어 0세를 포함하는 경우들도 벨기에, 일본, 네덜란드 등에서 발견할 수 있는데, 여기서 청년 정책이란 성인 이전기를 말하는 젊은(어린) 사람(young people)을 정책 대상으로 정의하는 것으로 여겨진다.

이러한 해외의 사례는 우리의 정책에서 대상으로 하는 청년 연령 설정의 부당함을 보여주는 것이 아니라, 청소년-성인으로 넘어가는 과정에서 독특한 사회적 특성이 나타나기 때문으로 해석되어야 할 것이다. 다시 말해 우리의 청년정책은 청년(성인기 이전 혹은 과도기적 시민)을 대상으로 하는 정책적 보편적이면서, 우리의 사회적 특징적 상황들을 담아내야 할 것이다.

#### 나. 청년의 특성 설정

그러면 우리나라 청년들이 갖는 특징적 현상은 과연 무엇을 의미하는 것일까? 그것은 우리사회의 청년들이 비슷한 또래의, 혹은 청소년기를 지나 초기 성인기에 이른 해외 청년들에 대해 갖는 사회·문화·인식·경제적 모든 특성들을 포괄하는 것이 아니라, 정책의 측면에서 어떠한 담론들이 정책을 구성하게 되었는가에 주목할 필요가 있다. 이것은 청년담론 혹은 청년세대론이 청년이라는 대상을 다양한 관점에서 정의하는 사

회적 작업이라고 할 수 있기 때문이다.

우리사회에서 현재 정책과 가까운 청년세대론이 부각되기 시작한 것은 88만원 세대론에서부터라고 할 수 있다. 그 전에도 70년대 통기타 청년문화라던가, 90년대 X세대와 같은 청년세대에 관한 사회적 논의는 존재하였지만, 대부분이 산업과 연계된 문화적 측면에서의 접근이었던 것에 비해, 88만원 세대론은 IMF 경제위기 이후 우리사회에서 새롭게 나타난 사회체제, 특히 고용, 일자리, 경제생활과 관련된 논의로서 정책적 의미를 갖기 시작하였다. 이후로도 이러한 논의는 N포 세대, 아프니깐 청년이다 등의 청년의 열악한 처지에 초점을 맞춘 세대론으로 발전하였다고 볼 수 있다. 물론 촛불세대, 정치(투표)성향으로서의 청년세대에 대한 관심 등이 존재하였기도 하지만 이들 대부분은 정치적 전략에 기반한 일종의 정치적 기호에 가까웠다고 할 수 있다. 요약하자면 우리사회에서 청년세대론이 계속되면서 최근 청년정책기본법 마련에서까지 이어진 관점은 약자로서의 청년세대론이라고 할 수 있다.

그러므로 현재 청년정책은 청년을 19세부터 34세까지의 연령층으로 규정하고 있지만, 이 정의를 채우는 내용들은 이러한 청년의 열악한 상황에 대한 접근이다. 실제로 많은 연구들과 정책 자료들은 청년의 취약한 사회적 집단으로서의 현황 기술을 그 시작으로 하고 있다는 점에서 이러한 해석이 뒷받침된다. 이러한 사회적 약자로서의 청년에 대한 담론들과 청년정책의 청년정의에는 몇 가지 차원을 달리하는 시간이 녹아들어 있다고 할 수 있다. 이렇게 청년의 정의에 담겨져 있는 시간에 관한 논의를 이끌고자 인구학에서 말하는 세대와 연관된 세 가지 차원의 시간을 개념적 도구로 소개해보고자 한다.

#### 다. 대상 설정을 위한 도구적 개념: 인구학에서의 시간의 차원

인구학에서는 인구학적 행위의 차이를 발생시키는 연령, 기간, 코호트라는 세 가지 차원의 시간을 고려한다(계봉오 2014). 이 시간의 개념을 통해 각기 다른 세대에 관한 정의들을 도출할 수 있는데, 이것은 현재 진행되고 있는 ‘세대론’이나 ‘청년의 정의’를 이해하는데 의미 있는 기준을 제공한다.

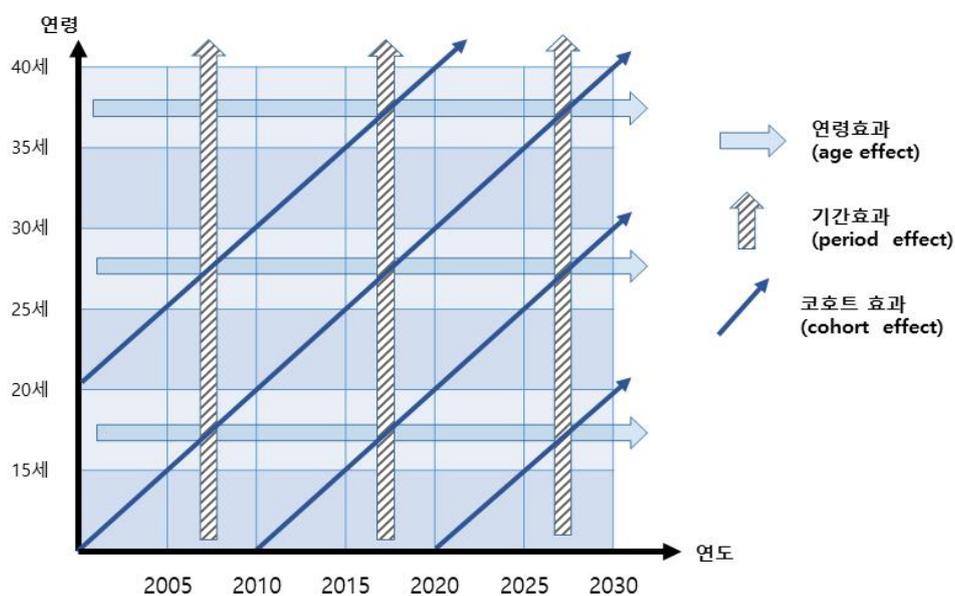
우선 이 각기 다른 차원의 시간에 의해 발생하는 차이들인 연령효과, 기간효과, 코호트 효과를 APC(age-period-cohort effect) 분석의 대표적 연구자인 Yang과

Land(2013)의 정의를 바탕으로 설명하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

연령효과는 연대기적 연령집단(chronological age group)에 따라 나타나는 특성의 차이들을 의미하는데, 생물학적으로 연관된 특성(예를 들면 연령에 따른 출산율, 사망률 등)들뿐만 아니라, 연령에 따라 차이가 반영되는 심리적, 사회적 특성들도 포함한다. 여기에는 연령에 따라 나타는 보편적 특성을 의미하는데, 청년이 갖는 생애 이행기적 특성들은 바로 연령효과라고 할 수 있다.

다음으로 기간효과는 시간에 걸쳐 나타나는 특성을 의미하는데, 특정 시기(time)에 나타는 역사적 사건이나, 환경적 요인으로 인해 발생하는 차이를 의미한다. 예를 들어 2008년 글로벌 금융위기로 인한 출산율의 하락이나, 실업률의 증가 등은 기간효과이라고 할 수 있다. 기간효과는 해당 시기에 있는 모든 연령집단들이 같은 경험을 하게 되는데, 이 경험이 미치는 효과는 연령의 특성(연령 효과)로 인해 다르게 반영되기도 한다. 같은 연도에 대기근을 경험한다고 해도 영유아의 사망률이 노인에게 비해 높게 나타는 것이 그러한 예라고 할 수 있다.

[그림 2-1] 인구학에서의 세 가지 차원의 시간



마지막으로 코호트 효과는 같은 시기에 같은 연령대를 지나면서 경험을 공유한 집단 간의 차이를 말한다. 가장 대표적으로 널리 사용되는 예를 출생 코호트라고 할 수 있는데, 이들은 같은 연도에 태어나 같은 시기의 사건들을 같은 연령대에 공통적으로 경험하게 된다. 이와 같이 코호트 효과는 일회적 특정 경험의 공유에 의해 나타나기 보다는 많은 경우 공유된 경험이 누적되면서 나타나게 된다.

이러한 인구학에서의 시간차원들을 도식화하여 설명하면 <그림>와 같다. 그림에서 횡축(연도의 사건)으로 나타나는 것이 기간효과의 차원에서의 시간이며, 종축(연령의 특성)으로 발현되는 것이 연령차원의 시간이다. 그리고 종축과 횡축의 만남들이 연이 어지면서 사선으로 이어지는 것이 코호트의 시간이라고 할 수 있다.

#### 라. 연령 정의에 포함되는 정책방향: 생애과정 이행의 지원

현재 청년정책에서 청년을 규정은 연령으로 명문화되어 규정되어 있지만, 그 안에는 열악한 현재 청년의 상황이라는 기간 효과의 시간적 내용들을 담아내고 있다. 그런데 문제는 현재 청년들이 당면해 있는 상황들, 예를 들어 낮은 취업률, 비정규직 증가와 같은 고용불안, 높은 주거비용으로 인한 주거문제 등은 현재라는 한정된 기간만의 문제가 아닌 과거부터 이어져 온 문제들이다. 그리고 그 문제에 당면해 있는 청년들 역시 과거부터 연속적으로 문제들의 경험을 누적한 코호트 집단이다<sup>1)</sup>. 이와 같이 현재의 청년정책의 연령규정은 명시적으로는 연령의 시간만으로 규정되는 형식을 갖고 있지만, 이에 담겨지는 정책 내용의 지향들은 현재라는 기간(period의 시간)으로 나타나는 서실 상의 현재 청년 코호트를 설정하고 있다고 할 수 있다.

그런데 문제는 청년정책은 예를 들어 최근의 ‘재난지원금’과 같이 특정 기간 동안만 존재하는 임시적 시책이 아니라, 앞으로도 장기적으로 존재하는 정책의 구성물이라는 점이다. 그러므로 ‘현재’ 나타나고 있는 열악한 청년 상황에 대한 해소라는 목적성을 지향하게 된다면 청년정책은 곧 이어 그 정의의 한계에 도달하게 된다. 왜냐하면 청년의 문제는 계속적으로 변화할 것이며, 현재의 청년 코호트는 연령범위 밖으로 넘어가

1) 현재 청년세대론에서 중요한 이론적 근거를 제공해주고 있는 만하임(Mannheim, 1929)의 세대규정 역시 세대단위 구성원들의 공동 의식의 구성이라는 구성주의적 입장을 취하지만, 내용적으로는 인구학적 시간 차원에서 코호트를 상정하고 있다.

게 되고, 새로운 경험을 누적하고 새로운 문제에 직면한 새로운 청년(코호트)들이 정책의 범위 안으로 계속해서 들어오면서 청년의 교체가 끊임없이 이뤄지기 때문이다. 특히 지금과 같이 <청년기본법>이 '삶의 질 개선'이라는 매우 추상적인 목표를 설정하고 정책에 대한 청년의 권리를 강조하는 상황에서 청년 삶이 개선되지 않고 연령범주를 넘어서게 된다면 정책 대상을 확장하라는 요구가 이어질 가능성이 매우 높다.

다시 말해 현재 청년연령에 있는 코호트의 현재사적 기술('사회적 약자 설정')에 근거한 정책의 근거하여 그들의 삶의 질을 개선하는 것으로 정책의 목표를 설정하게 되면, 연령 전개에 따라 정책의 범위가 계속적으로 확장될 위험성이 매우 높다는 것이다.<sup>2)</sup> 이와 같이 현재 청년 상황에 초점을 둔 정책은 구조적으로 지원중심의 수혜적 정책으로 전개될 가능성이 있으며, 또한 정책당국(국가 및 중앙/지방 정부)의 책임성만을 강조하게 되는 문제마저 낳을 수 있다.

그와 함께 새롭게 교체되어 들어오는 청년들과의 분리의 문제를 야기하게 되며, 청년정책의 내용이 갖는 가변적 요소를 반영하지 못하여 정책사업들을 고정적으로 만들게 한다. 이로 인해 현재적 문제만을 쫓는 것은 오히려 '청년정책이 빠르게 늙어버리는' 문제를 야기하게 된다.

그러면 사회영역의 청년정책은 어떠한 시간 차원을 담아내야 하는 것일까? 대상 정의는 단순히 연령범주 설정의 의미를 넘어 정책의 방향성과 내용들을 결정하는 중요한 지침이 될 수 있는 중요한 문제일 수 있다.

국가 정책의 특성 상 정책의 대상 범위는 명확하게 고정적으로 규정될 필요가 있으며, 뿐만 아니라 그러한 정의 속에 정책의 콘텐츠의 방향성도 함께 녹아들어가 있어야 한다. 그래야만이 앞서 서술한 바와 같이 내용의 변동에 따라 대상의 규정이 확장되거나 흔들리는 문제가 발생하는 것을 막을 수 있기 때문이다.

이렇게 연령이라는 시간 범주로 대상을 설정하게 되면 몇 가지 방향성이 규정되는데, 우선 정책이 청년 연령대가 갖는 보편성에 주목하게 된다. 이것은 현재 청년 연령에 있는 코호트에 기반하여 청년을 기술하는 현재적 서사에서 정책의 지향을 자유롭게 한다. 둘째, 청년기가 갖는 임시성에 주목하게 한다. 이 임시성은 두 가지 의미를 갖는다. 하나는 청년의 특성은 여성, 노인, 장애 등과 같이 생애 전체를 관통하는 특성이 아

2) 실제로 '청년고용촉진특별법'의 만29세 이하 연령을 대상으로 한 청년정의가 '청년정책기본법'에서는 만 34세로 확장되었다.

나라는 점이고, 다른 하나는 청년 시간 내에서도 각 연령 시점에 따라 다른 생활(의 문제)에 놓이게 된다는 뜻이다. 이것은 다른 의미에서 코호트적 특성을 청년이라는 기간 안으로 한정적으로 설정하는 의미도 공유할 수 있다.

이렇게 연령적 시간을 고정하고 청년기의 보편성과 임시성에 초점을 맞추기 위해서는 '생애과정의 이행'이라는 정책 관점을 제안할 수 있다. 이러한 정책 관점(운영 프레임) 특정 연령 기간을 통과하는 청년들이 초기 성인기를 지나 중장년으로 이르는 과정에 안정적으로 안착할 수 있도록 지원하는 것을 정책의 책임범위로 설정하게 된다. 여기서 생애과정은 단순히 혼인-출산 등의 생애사적 이행을 표준화한다는 의미는 아니며, 또한 경제적 안정, 직업 경력, 가족의 구성, 사회 네트워크의 참여, 정서적 안정, 건강 등의 다양한 생활적 내용들로 채워질 수 있다. 그리고 한편으로는 청년을 피동적 정책의 수혜대상으로 설정하는 것이 아니라, 청년의 주체적 역할을 함께 강조하는 효과를 나타낼 수 있을 것이다.

그리고 정책 개발에 있어서도 초기 성인기-사회진출기-후기청년기 등으로 시기별로 나눈 정책들로 구성함으로써 청년의 이행을 더욱 촘촘히 지원하면서, 청년이 갖는 임시성의 특성에도 잘 부응할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 이러한 청년기 내 시기별 구성은 연령으로만 구성되는 것이 아니라, 각각의 단계적 의미를 내포함으로써 비진학 청년과 같은 다양한 청년들을 정책 안으로 끌어들이 수 있게 될 것이다. 그리고 생애과정 이행 지원을 통해 청년의 삶의 질 향상을 도모하는 것은 <기본법>에서 법이념에도 부합된다.

## 2. 청년정책의 생애과정 이행 실태

앞서 논의에서 청년정책은 청년의 생애과정 이행을 지원하는 것을 정책의 지향 지침으로 할 것을 제안하였다. 이 절에서는 우리나라 청년의 생애과정의 이행 현황을 제시하고자 한다.

### 가. 청년의 독립시기의 변화

일반적으로 청년기의 생애과정이라는 개념은 한 사람이 성인기에 들어서면서 독립-

혼인-출산-양육에 이르는 과정이라고 할 수 있다. 우리나라 청년의 혼인이행은 이미 널리 알려져 있듯이 지속적으로 혼인을 하지 않은(한 적이 없는) 청년의 비율(미혼율)이 높아지고 있다. 그러나 혼인을 생애과정의 의무로 여기지 않는 경향이 높아지고, 또한 혼인을 하는 경우에도 그 평균연령이 지속적으로 상승하고 있는 가운데, 혼인율의 변화를 우리사회 청년의 생애과정의 변화라고 단정하기는 것은 적절하지 않다. 그러므로 생애과정 이행을 보여주는 지표를 마련하기 위해서는 생애과정 이행의 속성을 살펴볼 필요가 있다.

우선 청년의 생애과정 이행은 본질적으로 청년의 독립을 전제로 한다. 청년이 청소년기를 거쳐 생애과정을 이행한다는 것은 독립된 성인이 되는 과정을 의미하기 때문이다. 여기서 독립이라는 것은 경제적, 정서적 독립 등을 아우르는 종합적인 개념이다. 이러한 독립 중에서 가장 기본적 요소 중 하나인 청년의 주거독립을 살펴보면, 우리나라 청년의 주거독립은 최근 악화되고 있는 것으로 확인된다.

통계청의 인구주택총조사(샘플자료)에서는 우리나라 청년의 혼인상태와 가구주와의 관계를 알 수 있는데, 이들 정보를 결합하여 통해 우리나라의 미혼 청년들이 부모와 동거하는지 여부를 확인할 수 있다. 통계청의 2000년과 2015년도 자료를 분석하여 이를 비교하여 보면 [그림 2-2] 와 같다.

분석결과를 살펴보면 최근 우리나라에서는 청년의 독립이 매우 지체되고 있는 양상을 보인다. 미혼인 성인의 인구규모는 연령이 증가하면서 차차 낮아지며, 이들 중 부모와 함께 동거하는 비율 역시 연령에 따라 낮아지게 된다. 지난 2000년과 2015년 통계를 비교해보면 모든 연령대에서 부모와 동거하는 미혼청년의 비율은 크게 증가하였음을 알 수 있다.

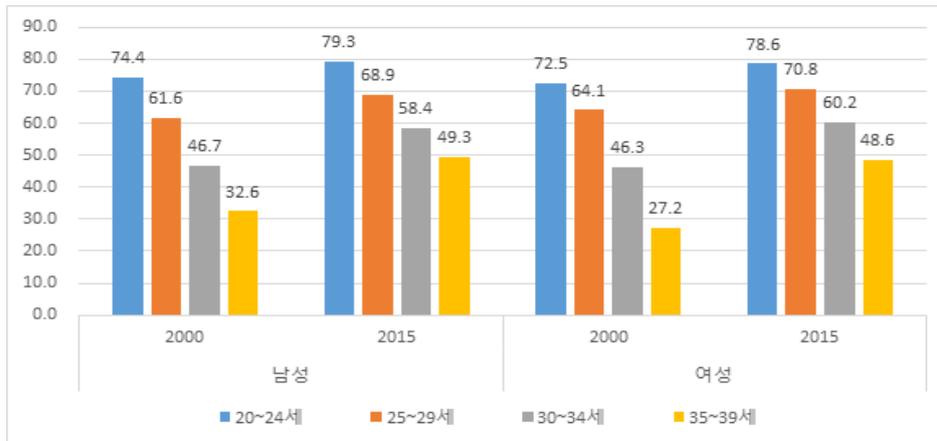
2015년 미혼 남성의 부모동거 비율은 20대 초반부터 각 5세 연령집단별로 79.3%, 68.9%, 58.4%, 49.3%로 분석기간 동안 4.9%p, 7.3%p, 11.7%p, 16.7%p가 증가한 것으로 나타난다. 한편 2015년 미혼여성의 부모동거 비율은 남성과 비슷한 수준으로 나타났으며, 각 연령집단별로 각각 6.1%p, 6.7%p, 13.9%p, 21.4%p의 증가폭을 보여 같은 연령대의 남성보다 더 가파른 증가율을 보였다.

이러한 결과는 절반 정도의 미혼청년이 30대 후반<sup>3)</sup>에 이르기까지 부모와 함께 살

3) 청년의 연령은 19~34세까지로 보아야 하지만, 이 연구의 통계지표가 지난 시간의 인구학적 행동의 누적된 결과라는 점에서 비교연령을 30대 후반으로까지 확대하였다.

고 있음을 보여준다. 특히 흥미로운 사실은 특히 연령이 높아질수록 상승폭이 높아진다는 것인데, 장기간 동안 부모와 동거하는 미혼자들이 빠르게 늘어나고 있음을 보여준다. 전체 청년 인구에서 혼인을 하지 않은 비율이 지난 20년 동안 크게 상승하였다는 것을 고려하면, 실제로 청년이 독립하지 않고, 부모와 동거하는 청년의 규모는 훨씬 더 크게 증가하였다고 할 수 있다.

[그림 2-2] 미혼 청년의 연령별 부모 동거 비율



주: 1) 연령별 인구분포를 표준화하지 않은 20~39세 전체 미혼인구  
 2) 2015년은 내국인 인구

자료: 1) 이상립(2020a). 청년기 가족형성. 2020 한국의 사회동향. 통계개발원. p. 72

우리사회에서는 결혼을 하지 않은 또는 ‘혼인 적령기’ 규범에 얽매이지 않은 선택을 하는 청년인구의 증가에서 볼 수 있듯이 우리사회의 청년들은 개인선택의 존중 및 비 전통적 가족가치관을 지향하고 있음에도 불구하고, 정작 실제 우리사회 청년들의 주거 독립에 있어서는 그와 반대되는 양상을 보였다. 이와 같이 부모로부터 독립하지 못한 청년의 비율이 높아지는 것은 취업난과 주거비 상승 등 청년의 생활여건이 심각하게 악화되었기 때문으로 추정되는데, 특히 여성의 미혼부모 동거의 증가폭이 남성에 비해 더 높았다는 점은 여러 가지 여성 대상 강력범죄들로 인하여 1인가구 여성에 대한 안전 위협(인식)이 더 높아진 것과 연관이 높은 것으로 여겨진다. 청년의 가족구성의 변화에 대해 지금까지 많은 연구나 보도들이 청년세대의 개인주의의 강화로 설명하려 하지만, 실제 현상에서는 가치관의 변화 이외에도 주거비, 취업, 안전 등 다양한 사회경

체적 상황들이 결합하여 청년의 가족 의존성을 높이는 모순적 상황이 만들어지고 있음을 알 수 있다(이상립, 2020)

#### 나. 혼인의 태도 변화와 정책개입의 가능성

우리사회 청년들의 생애과정 이행의 어려움을 보여주는 또 다른 예는 결혼에 대한 청년들의 태도에서도 나타난다. 청년들을 대상으로 ‘혼인을 해야한다’는 의무 의식을 묻는 조사들에서 공통적으로 혼인에 대해 긍정적 태도를 보이는 비율이 크게 낮아지고 있다는 사실은 매우 반복적으로 보도되고 있다. 심지어는 이러한 조사결과에 대해 청년들이 기존의 가부장적인 혼인 질서에 적극적으로 저항하여 나타는 것이라는 해석, 또는 청년들이 더 이상 제도적 혼인을 원하지 않으며 앞으로는 비혼이 주류일 것이라는 다소 극단적인 주장까지 나오기도 한다.

이와 관련하여 통계청의 사회조사 자료를 분석해보았는데, 분석에서는 실제 앞으로의 혼인경향에 직접적 영향을 줄 수 있는 미혼청년들을 대상으로 혼인에 대한 태도 변화를 자세히 살펴보았다. 분석결과를 보면 실제로 혼인에 대한 긍정적 태도는 상당 부분 낮아지고 있는 것은 분명한 사실이지만, 그렇다고 그러한 경향이 혼인을 적극적으로 거부하는 흐름으로 이어지지는 않은 것으로 확인된다.

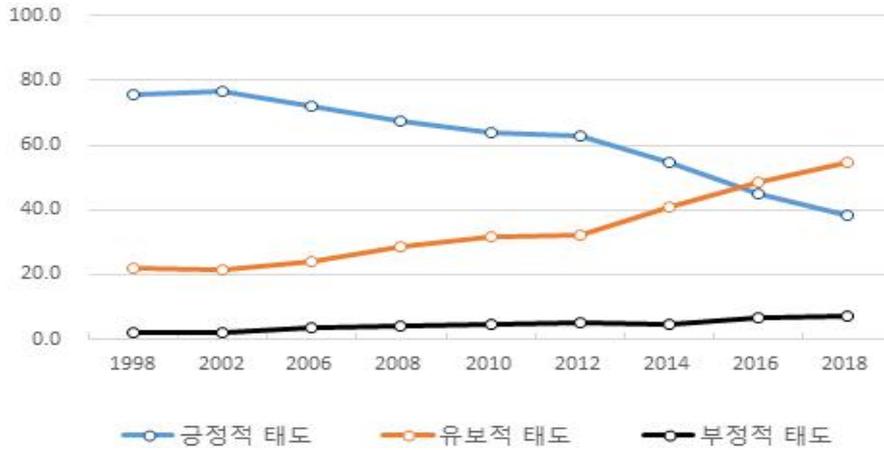
분석결과를 자세히 살펴보면 ‘결혼을 해야 한다’와 ‘결혼을 하는 것이 좋다’는 긍정적 태도의 비율은 남성에서 1998년 75.5%에서 2010년 62.8%로 떨어졌으며, 2018년에는 38.4%로 크게 낮아졌다. 한편 여성의 경우에는 같은 기간 동안 52.1%(1998), 47.0%(2000), 23.5%(2018)로 남성에 비해 혼인에 대해 더 부정적 경향을 보이면서 감소하는 추세를 보였다.

하지만 혼인을 ‘하지 않는 것이 좋다’와 ‘하지 말아야 한다’고 응답한 부정적 태도를 보인 응답비율은 남성의 경우 2.3%(1998)에서 7.2%(2018)로 3배 이상 높아졌고, 여성의 경우에도 같은 기간 동안 3.7%에서 9.7%로 2배 이상 증가하였다. 그러나 상대적으로 높은 증가에도 불구하고 여전히 부정적 응답 비율은 남녀 모두 10% 이하의 낮은 수준을 유지하고 있었다.

이것은 혼인에 대한 긍정적 태도가 크게 감소한 것은 사실이지만, 이러한 태도의 응답비율은 ‘결혼을 할 수도 있고, 안할 수도 있다’는 유보적 태도의 증가로 이어졌음을

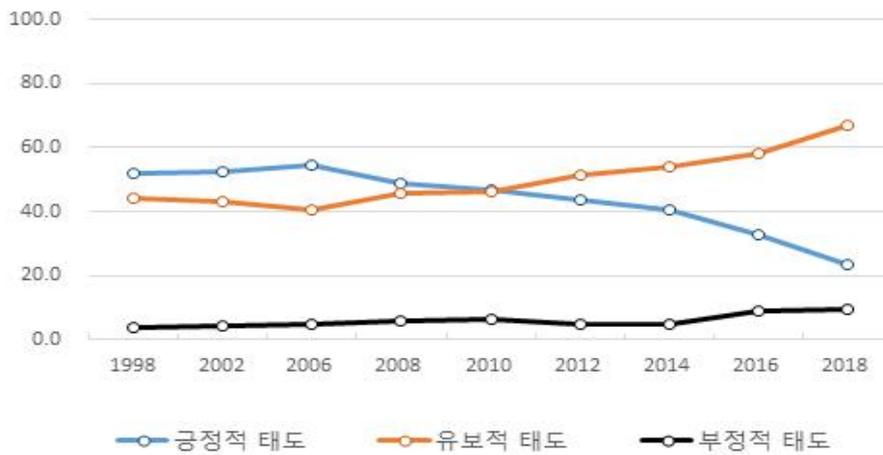
의미한다. 실제로 이러한 유보적 응답비율은 남성의 경우 1998년 22.2% → 2010년 31.6% → 54.4%로 높아졌고, 여성의 경우에도 같은 기간 동안 44.3% → 46.44% → 66.8%로 높아졌다.

[그림 2-3] 미혼 청년의 결혼 필요성에 대한 태도(남성)



주: 연령별 인구분포를 표준화하지 않은 20~39세 전체 미혼인구  
 자료: 이상립(2020a). 청년기 가족형성. 2020 한국의 사회동향. 통계개발원. p. 73

[그림 2-4] 미혼 청년의 결혼 필요성에 대한 태도(여성)



주: 연령별 인구분포를 표준화하지 않은 20~39세 전체 미혼인구  
 자료: 이상립(2020a). 청년기 가족형성. 2020 한국의 사회동향. 통계개발원. p. 73

한 가지 눈여겨 볼 것은 혼인에 대한 긍정적 태도의 감소와 유보적 태도의 증가가 2000년대 중반을 거치면서부터 높아지기 시작하였다는 점이다. 이 시기는 1990년대 말의 경제위기 이후의 사회변화가 직접적으로 나타나기 시작한 점이며, 그와 함께 부동산 가격의 상승, 사교비의 증가, 세계 금융의 불안정성이 높아지기 시작한 시기라고 할 수 있다.

결론적으로 청년들의 혼인에 대한 태도 변화는 가치관의 급격한 변화라고 단정하기 보다는 취업, 직업안정성, 주거, 안전, 교육, 자녀양육, 가족 내 성평등 등 다양한 사회적 여건의 미비와 가치관의 변화가 상호작용하여 나타난 결과로 보는 것이 타당할 것이다. 이는 다시 말해 자신이 처한 여건의 변화에 따라 혼인을 선택 또는 거부 할 수도 있음을 시사한다. 이와 같이 생애과정 이행에 대한 청년의 태도는 자신들이 처한 현재와 미래의 불안정성을 반영하면서, 다른 의미로는 청년의 삶을 개선하는 정책개입의 여지를 남겨두고 있다고 할 수 있을 것이다.

### 3. 청년 소득·자산 현황

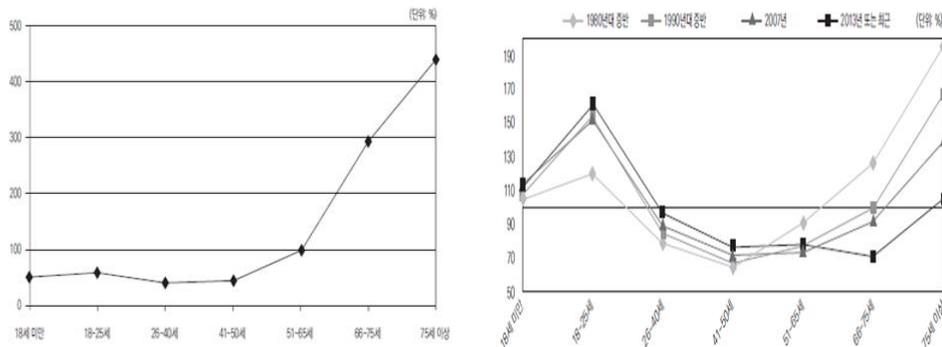
#### 가. 빈곤

청년 근로 빈곤에 대한 선구적인 질적 연구를 수행한 안수찬(2011)은 근로 빈곤 청년의 생애사를 관찰한 결과를 다음과 같이 요약한다. “빈곤 청년의 생애사를 추적하면 반드시 그들 부모의 빈곤이 있다”(안수찬, 2011). 그리고 이들 부모들이 빈곤에 빠지게 된 경로를 산업화 과정에서 중산층으로 올라서지 못한 경우, 경기충격에 따라 안정적인 임금생활자 대열에서 탈락하거나 사업에 실패한 경우로 분류하고 있다. 빈곤의 상태의존성과 경로의존성에 따라 빈곤한 부모를 둔 가정에서 자란 자녀는 빈곤을 대물림 받는 경우가 많다. 기초생활보장 장기수급자 심층분석을 수행한 김태완 외(2019)에 따르면 구 생활보호제도의 수급경험이 있는 장기수급자의 비율이 전체적으로 27.8%인데 비해 만 34세 이하 청년층의 경우 이 비율이 70.2%에 달하는 것으로 나타났다(김태완 외, 2019. p. 162). 이는 전술한 것과 같이 빈곤의 상태의존성과 경로의존성에 따른 것으로 자립할 능력이 부족한 아동·청소년기에 자립의 능력을 키우지 못한다에 따

른 결과로 해석된다. 실제 기초생활보장 수급가구 자녀의 경우 고등학교 졸업과 동시에 근로의무가 부과됨에 따라 곧바로 경제활동에 참여해야 하기 때문에 실질적으로 탈빈곤 혹은 탈수급을 위한 취업역량을 갖추 수 있는 시간적 여유를 갖기 어렵다. 따라서 취업성공패키지나 자활을 오가는 상태에 머무는 경우가 많다. 기초생활보장제도 내 수급청년에 대한 탈수급 유인은 확대되어왔음에도 실효성이 여전히 부족하고, 자산형성 지원 사업은 수급 및 차상위 계층으로 한정되어 차상위 이상 빈곤층에 대한 대책은 부족한 실정이다.

통계적으로 접근하면 청년 빈곤 문제는 그렇게 심각하지 않은 것으로 나타난다. 통계청 소득분배 지표에 따르면, 전체 빈곤율(중위 가치분 소득 50% 이하)은 2018년 16.7%인데, 18~25세는 11.3%, 26~40세는 9.6%로 전체 빈곤율의 약 58~68% 수준이다. 즉 이들 연령대의 빈곤의 상대적 위험도가 낮다는 의미다. 반면 65세 이상 노인의 경우 이 비율이 200~330%에 달해 노인들의 상대적 빈곤위험도가 상당히 큰 것을 알 수 있다. 빈곤율과 같은 지표를 통해서 청년의 빈곤상황을 측정하게 될 경우 과소평가될 위험이 있다. 통상적으로 빈곤율은 가구소득을 기준으로 측정되기 때문에 예를 들어 부모와 동거하면서 부모의 소득을 공유하는 청년의 경우 자신의 '능력'에 비해 빈곤지위가 과소평가될 수 있는 것이다. 우리나라 연령대별 빈곤위험도는 아래 그림과 같이 '역의 L자형'으로 나타나는데, 이는 OECD 주요국의 1980년대 상황과 유사하며, 최근 'L자형'으로 변화한 것과는 대조가 된다.

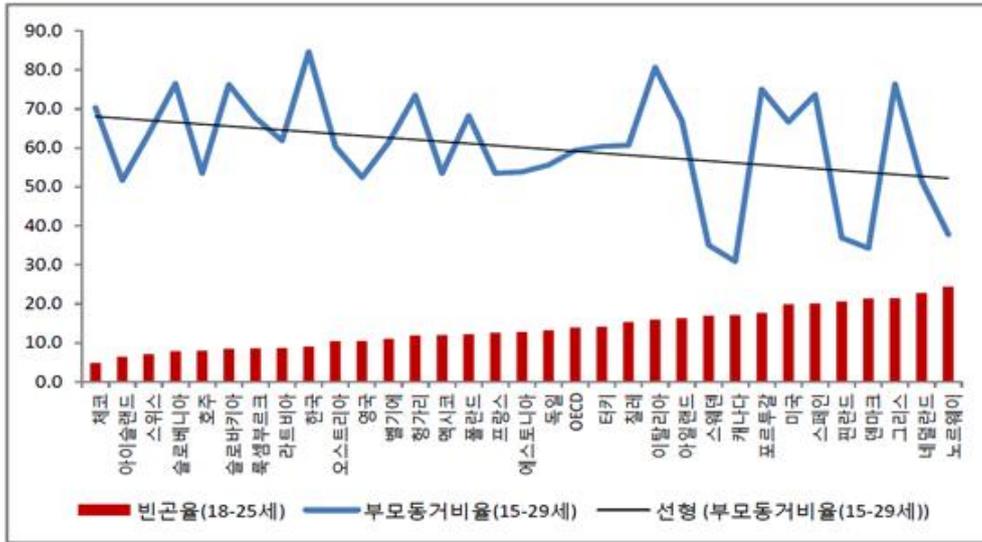
[그림 2-5] 연령대별 빈곤위험도: 우리나라(좌), OECD 18개국(우)



자료: 1) 김문길 외(2017). 청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안. p.13  
 2) OECD(2016). Society at a Glance

따라서 부모와의 동거여부가 청년빈곤율과 관련이 있을 것으로 추측할 수 있는데, 실제 OECD 국가들의 부모와의 동거여부와 청년빈곤율 간의 관계를 살펴보면, 역(逆)의 관계에 있음을 알 수 있다.

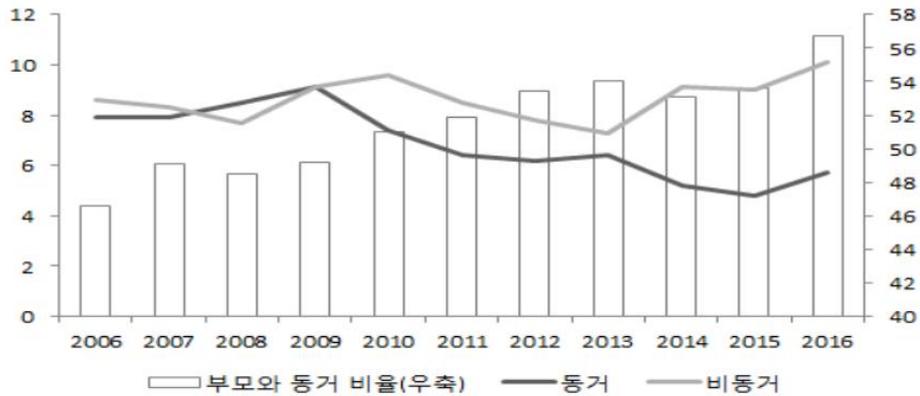
[그림 2-6] 주요 OECD 국가 부모와 동거비율과 청년빈곤율



주: OECD(2016) Society at a Glance; 한국 부모동거비율은 통계청 가계동향조사 원자료를 이용하여 저자가 계산  
 자료: 김문길 외(2017). 청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안, p.242 재인용

우리나라 청년들의 부모 동거 비율과 동거 여부별 빈곤율 변화 추이는 아래 그림에서 볼 수 있는데, 2006년부터 2016년까지 부모와의 동거비율은 다소간의 등락은 있지만 전체적으로는 뚜렷한 증가세에 있음을 알 수 있다. 부모와 동거 여부에 따른 빈곤율은 2009년까지는 거의 비슷한 수준이었다가, 그 이후로 분화가 시작된다. 즉, 부모와 동거하는 청년의 빈곤율은 감소하고, 부모와 동거하지 않는 청년의 빈곤율은 증가하면서 2016년에는 각각 5.7%와 10.1%로 그 격차가 더 벌어진다.

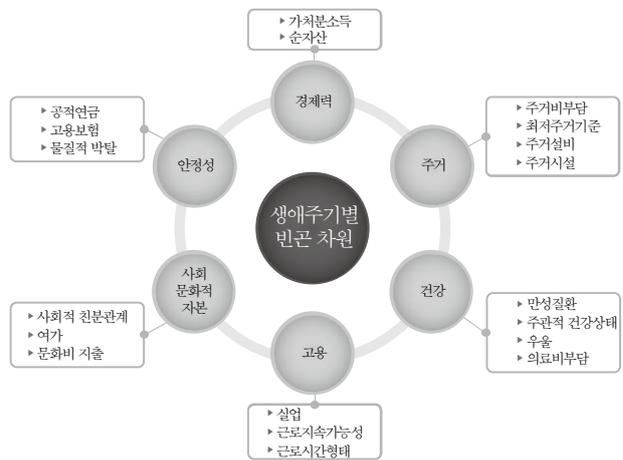
[그림 2-7] 부모와 동거 여부에 따른 빈곤율 추이



자료: 김문길 외(2017). 청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안

이와 같이 빈곤율이라는 지표가 충분히 대표하지 못하는 청년빈곤 문제를 조명하기 위해서는 대안적인 접근이 필요하다. 이에 김문길 외(2017)는 Alkire와 Foster(2011)가 제안한 다차원적 빈곤접근을 한국 청년층에 적용하는 시도를 하였다. 청년빈곤의 차원을 경제력, 주거, 건강, 고용, 사회문화적 자본, 안정성의 6가지 영역(차원)으로 구성하고, 총 19개의 세부지표를 설정하였다.

[그림 2-8] 김문길 외(2017)의 생애주기별 다차원 빈곤틀



자료: 김문길 외(2017). 청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안. p.257

이렇게 구성된 다차원빈곤을 연령집단별로 소득빈곤과 대비시켜보면 다음과 같은 그림으로 표현된다. 소득빈곤을 100으로 할 때, 각 연령집단별 다차원빈곤의 배율을 표시한 것인데, 그림에서 보듯이 소득빈곤위험도가 가장 높았던 65세 이상 노인의 경우 소득빈곤의 절반 수준에 머무는 것과 대조적으로 청년 연령대의 경우 소득빈곤보다 높은 수준에서 등락을 보이고 있음을 알 수 있다.

[그림 2-9] 2008~2018년 연령집단별 소득빈곤 대비 다차원 빈곤 배율

(단위: %)



주: 다차원 빈곤 점수는 6개 하위 차원 점수의 합임. 소득빈곤은 기준년도 중위 가구 처분가능소득 50% 미만임. 소득 빈곤 대비 다차원빈곤 배율은 다차원빈곤 점수를 소득빈곤으로 나누고 100을 곱하여 계산함  
 자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 한국복지패널 원자료, 저자 분석

상기 내용이 시사하는 바는 다음과 같다. 다차원빈곤 접근은 센(Sen, A)의 능력접근법(capabilities approach)을 이론적 틀로 삼고 있다. 따라서 청년들의 ‘능력’을 측정함으로써 현재 소득으로 측정되는 빈곤의 1차원적인 접근의 한계를 넘고자 하는 의도가 담겨 있다. 이와 같은 맥락에서 다차원 빈곤 접근은 주로 저개발 국가의 아동의 빈곤문제에 적용된다. ‘발달’의 관점에서 ‘능력’을 조망하기 위함이다. 성인으로의 이행 과정에 있는 청년들의 경우도 역시 ‘발달’의 관점에서 접근할 수 있다. 따라서 소득빈곤율은 청년층이 상대적으로 낮게 측정되지만, ‘능력의 발달’의 관점에서 측정하는 다차원 빈곤 접근에 따르면 청년층이 상대적으로 높게 측정되어 오늘날 우리나라 청년들의 성인으로의 이행이 쉽지 않을 것임을 시사한다.

## 나. 자산과 부채

청년가구주 가구의 재무건전성이 급속하게 악화하고 있는 상황이다. 통계청 가계금융복지조사에 따르면 연령대별 부채보유율 증감 추이에서 발견되는 가장 큰 특징이 30대와 40대 이하 가구주 가구의 부채증감이다. 부채보유율은 전체 연령의 경우 2017년 63.5%에서 2019년 63.8%로 거의 변화가 없는 반면, 30세 미만 가구주는 47.7%에서 57.0%로 93%포인트가 증가하여 19.5%의 증가율을 보였고, 30~39세 가구주 가구의 경우는 72.1%에서 75.3%로 3.2%포인트가 증가하여 4.4%의 증가율을 보였다. 한편, 총자산은 같은 기간 전체 연령에서 11.7% 증가한 반면, 30세 미만 가구주는 11.3%, 30~39세 가구주는 13.2% 증가한 것으로 나타나 30대 미만 가구주 가구의 총자산 증가율이 가장 낮은 것으로 나타났다.

[그림 2-10] 연령계층별 부채보유율

(단위: 만원)



자료: 통계청, 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황(kosis.kr) 2020.12.14. 인출

[그림 2-11] 연령계층별 총자산

(단위: %)



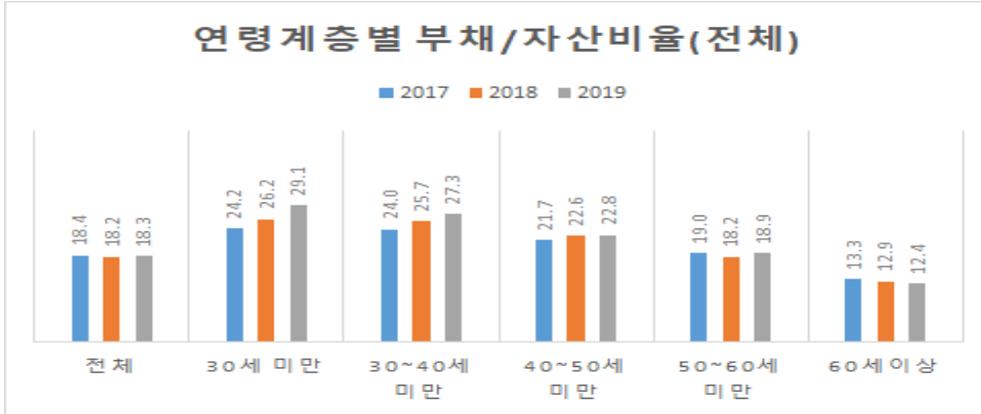
자료: 통계청, 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황(kosis.kr) 2020.12.14. 인출

가구주 연령계층별 부채/자산 비율도 전체 연령에서는 같은 기간 동안 거의 변화가 없는 것과 달리 30세 미만 가구주 가구의 경우 전체 24.2%에서 29.1%로 4.9%포인트 증가, 부채보유 가구만 떼어서 볼 경우 35.9%에서 41.2%로 5.3% 포인트 증가한 것으로 나타났다. 30~40세 미만 가구주 가구의 경우도 전체 24.0%에서 27.3%로 3.3%포인트 증가, 부채보유 가구의 경우 29.7%에서 32.5%로 2.8%포인트 증가한 것으로 나타났다. 이로써 전체적으로는 가계의 재무건전성에 변화가 없거나 소폭 개선된 것과 달리 40대 미만 가구주 가구, 특히 30세 미만 가구주 가구의 경우는 재무건전성이 악화하고 있는 것을 알 수 있다.

이상의 내용들을 종합해보면 30대 미만 가구주 가구의 총자산 증가율은 전체 가구의 그것과 비슷한 증가율을 보이지만, 이들 가구의 부채보유 비율과 자산대비 부채보유액의 비중이 큰 폭으로 증가하여 전체적으로 가구의 재무건전성이 악화하고 있음을 알 수 있다.

[그림 2-12] 연령계층별 부채/자산 비율(전체)

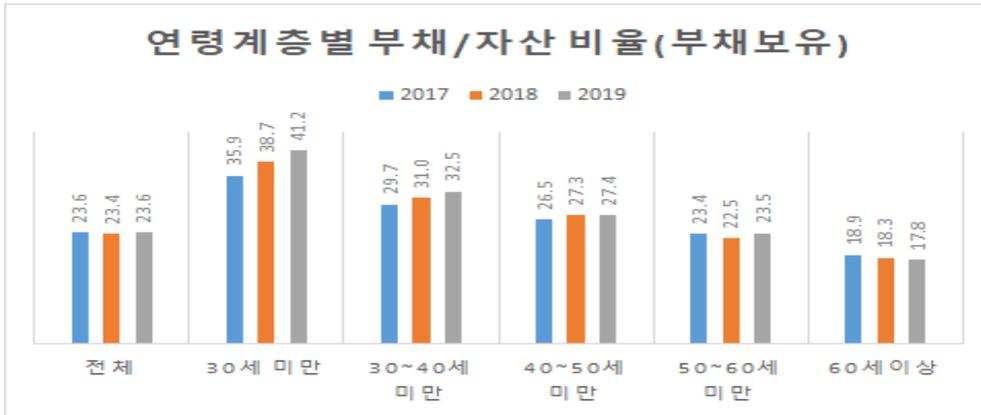
(단위: %)



자료: 통계청, 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황(kosis.kr) 2020.12.14. 인출

[그림 2-13] 연령계층별 부채/자산 비율(부채보유 가구만)

(단위: %)



자료: 통계청, 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황(kosis.kr) 2020.12.14. 인출

이와 같은 경향 속에서 최근 부동산 가격 급등, 코로나19로 인한 고용상황 악화에 따라 청년층의 재무건전성이 더욱 취약해지고 있다. 기성세대가 전반적으로 부동산 가격 상승을 통해 자산규모를 확대한 것과 달리 이와 같은 기회를 잡지 못한 청년층은 자산형성을 위한 분투를 벌이고 있다. 이 과정에서 이른바 ‘영끌’, ‘빚끌’, ‘빚투’와 같은 신조어가 상징하듯이 부채를 이용해서 부동산 시장과 주식 시장에 뛰어들고 있는 상황

이다. 한편, 소득 감소에 따른 생활비 증당 용도의 대출도 증가가 예상되어 청년층의 재무건전성이 더욱 크게 위협받고 있다. 최근 자료를 통해 살펴보면, 신용카드 연체율이 20대 중심으로 급증(리볼빙 서비스 잔액 3년 사이 약 2배 증가)하고 있으며(장혜영 의원실, 2020), 학자금 채무자 또한 2019년 15천명 166억원에서 2020년 6월 현재 11천명 129억원에 달하는 등 빠른 속도로 증가하고 있으며(유경준 의원실, 2020), 20대의 신용대출이 급증하고, 30대의 대출 연체가 급증하고 있는 것으로 보고되고 있다(나라살림연구소, 2020).

#### 4. 청년 건강 현황

전술한 다차원 빈곤 영역 중 건강 영역은 만성질환 여부, 주관적 건강상태, 우울 여부, 의료비 부담의 4개 지표로 구성된다. 한국복지패널 원자료를 이용하여 2018년 청년 집단별로 각 지표별 건강빈곤 상태는 아래 표와 같다. 만성질환은 6개월 이상 투병·투약하는 질환이 있는 경우, 주관적 건강상태는 4점 척도 중 ‘건강하지 않은 편이다’ 또는 ‘건강이 아주 안좋다’로 응답한 경우, 우울은 CEDS-11 우울 척도를 0~3점으로 리코딩한 후 합산 점수가 9점을 초과한 경우, 그리고 의료비 부담은 월 가치분소득 대비 보건의료비가 10% 초과하는 경우를 각각 빈곤 판단 기준으로 하였다.

전체적으로 22.2%의 청년이 건강 영역에서 빈곤한 것으로 나타났고, 세부 지표별로 살펴보면 만성질환 10.3%, 주관적 건강상태 3.1%, 우울 5.4%, 의료비 부담 8.5%로 나타났다. 표에서 따로 제시하지는 않았지만 각 지표별 빈곤수준은 다른 연령대에 비해서는 양호한 수준이다. 인구집단별로 살펴보면, 만성질환의 경우 고졸이하(일반계고), 실업자, 전세거주자, 중위소득 50% 이하 빈곤청년이 상대적으로 취약한 것을 알 수 있다. 주관적 건강상태는 역시 고졸이하(일반계고), 특수고용직과 실업자, 빈곤청년이 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 우울은 여성 청년, 고졸이하(일반계고), 단독가구, 미혼, 특수고용직, 빈곤청년, 서울거주 청년이 보다 취약한 것으로 나타났다. 의료비 부담의 경우는 고졸이하(일반계고), 유배우, 실업자, 자가거주, 빈곤청년, 서울 및 도시 거주 청년이 상대적으로 더 취약한 것을 알 수 있다.

〈표 2-2〉 건강 차원 세부 지표별 청년 인구집단별 빈곤 현황

(단위: %)

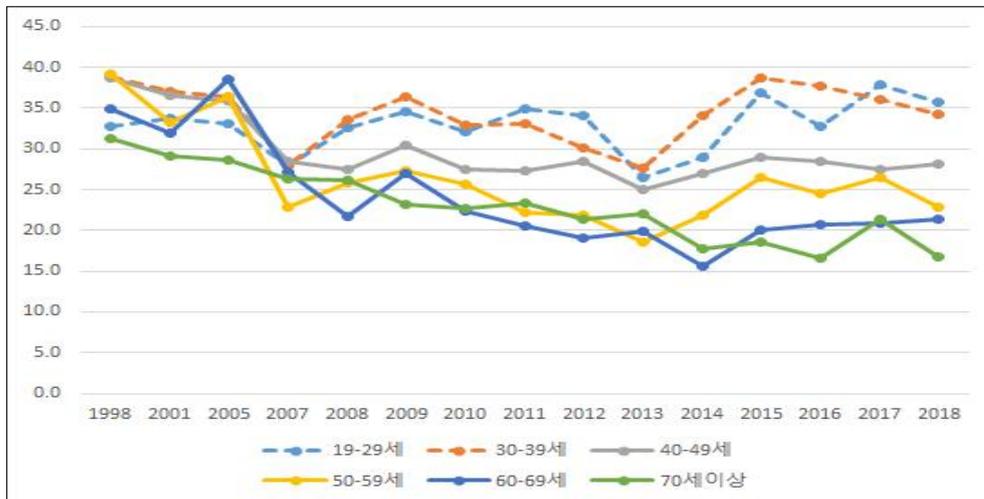
구분		건강				
		만성질환	주관적 건강상태	우울	의료비부담	
전체		22.2	10.3	3.1	5.4	8.5
성별	남성	20.0	10.2	3.3	2.9	9.1
	여성	24.7	10.5	3.0	8.2	7.9
교육수준	고졸이하 (실업계, 특성화고)	16.2	7.8	1.3	5.4	6.3
	고졸이하 (일반계 등 기타)	33.4	20.0	8.9	9.8	11.9
	대졸이상	22.4	9.4	2.7	4.5	8.7
가구 내 지위	1인가구	21.6	11.5	3.7	5.2	4.3
	가구주/배우자	20.9	9.2	1.7	7.8	5.2
	자녀/자녀의 배우자	22.6	10.7	3.9	4.3	10.7
혼인상태	유배우	27.5	11.8	0.6	2.2	13.0
	미혼	20.4	9.3	2.3	6.4	5.9
	기타	23.0	10.6	3.6	5.0	9.8
종사상 지위	상용직	19.4	10.1	1.5	3.5	6.6
	임금근로자	18.4	9.4	1.5	5.1	5.7
	임시일용직	26.6	12.3	8.6	12.7	13.3
	특수고용직	19.6	5.4	0.5	6.1	8.1
	비임금근로자	25.9	11.2	5.4	7.1	12.1
	비경제활동인구 실업자	47.9	18.6	15.1	9.9	16.9
주거 점유형태	자가	23.1	9.9	2.8	4.4	10.0
	전세	20.3	12.8	3.0	4.2	5.1
	월세	22.0	8.8	4.9	9.2	8.0
가구 소득수준	중위소득 50% 미만	47.1	22.6	12.3	11.4	26.5
	중위소득 50~150%	23.9	10.7	3.1	5.9	9.2
	중위소득 150% 이상	10.3	5.9	0.9	2.1	1.6
거주지역	서울	21.8	11.1	3.7	6.1	10.0
	수도권	22.9	11.8	3.4	5.4	6.3
	도시	22.8	8.7	2.5	5.5	10.3
	농어촌	17.5	10.0	3.5	2.7	5.1

주: 기준년도 기준임. 2018년 횡단면 개인가중치를 적용함. 2018년 19세 이상 34세 이하 청년을 대상으로 함  
 자료: 한국보건사회연구원, (2018). 한국복지패널 원자료, 저자 분석

보건복지부의 ‘국민건강영양조사’를 이용하여 산출한 스트레스 인지율(일상생활 중에 스트레스를 ‘대단히 많이’ 또는 ‘많이’ 느끼는 비율)의 연령계층별 변화 추이를 아래 그림에서 볼 수 있다. 40세 이상 세대에서는 전체적으로 감소하는 추세인데, 20대와 30대 청년세대의 경우는 전 시간에 걸쳐서는 회복하는 양태를 보이고, 2013년 이후에는 증가하는 경향을 보이면서 다른 세대와 더욱 대비되는 결과를 알 수 있다. 1998년 외환위기 시기 모든 연령대에서 높은 스트레스 인지율을 보인 이후 전체적으로 감소세를 보인 이후 2008년 글로벌 금융위기 시기에는 청년세대의 스트레스 인지율이 유독 높게 상승하는 것을 알 수 있다. 1998년에 스트레스 인지율이 가장 높은 세대는 30대, 40대, 50대로 경제활동참가율이 높은 세대가 직접적인 영향을 받은 것을 알 수 있다. 그러나 2008년의 경우는 30대와 20대의 스트레스 인지율이 가장 높아 이전 충격과는 다른 양상을 보이는 것을 알 수 있다. 그 이후 감소세를 보이다가 2013년 이후 다시 비교적 큰 폭으로 스트레스 인지율이 상승하면서 다른 세대와의 격차를 확대시키고 있다. 이로써 최근 들어 2030 청년세대가 정신건강의 측면에서 경기충격에 민감하게 반응하고 있다는 사실을 알 수 있다.

[그림 2-14] 연령계층별 스트레스 인지율 추이

(단위: %)

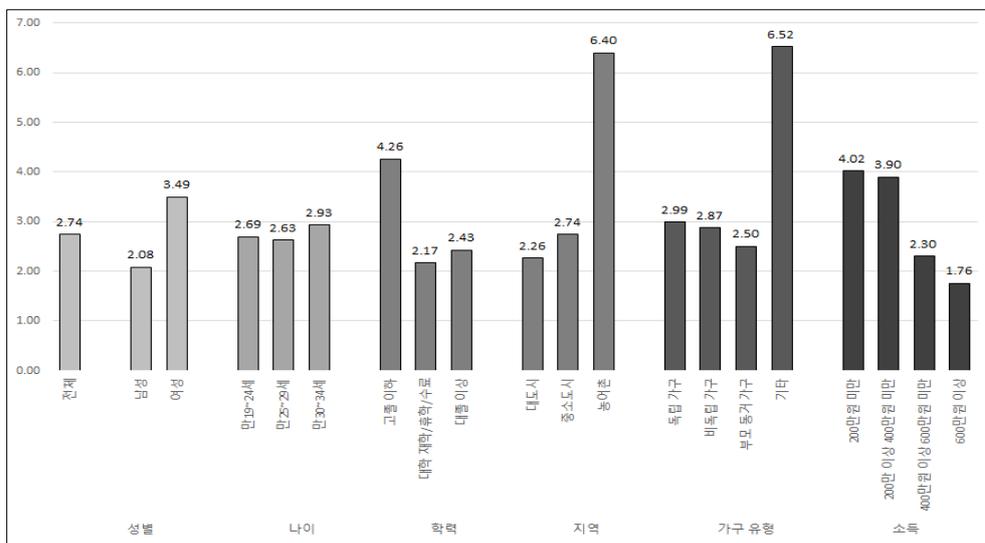


자료: 통계청. (2019). 보건복지부 국민건강영양조사-스트레스 인지율 추이. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT\\_11702\\_N061](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11702_N061)에서 2020. 3. 12. 인출; 정세경 외(2020), p. 152.

한국보건사회연구원에서 2019년에 실시한 ‘청년층 생활실태 및 복지욕구조사’를 통해 청년 집단별 자살 생각 경험 비율을 살펴보면 아래 그림과 같다. ‘자살에 대해서 진지하게 생각한 적이 한 번이라도 있’는 청년은 2.74%에 달했다(정세정 외, 2020. p. 165). 아래 그림과 같이 집단을 나누어 살펴보면, 여성, 고졸 이하, 농어촌 거주, 조손이나 다른 친척과 함께 사는, 소득이 200만원 미만인 경우 자살 생각 비율이 두드러지는 것을 알 수 있다(같은 책. p. 165).

[그림 2-15] 청년 집단별 자살 생각 경험 비율

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원. (2020). 청년층 생활실태 및 복지욕구조사, 원자료; 정세정 외(2020), p.166

한편, 최근 코로나19로 인한 청년층 정신건강 악화를 나타내주는 다양한 통계들이 발표되고 있다. 최근 자살사망자 수와 자살시도 건수가 급증하고 있으며, 특히 수도권 2030 여성의 자살관련 데이터가 악화하고 있다. 이는 코로나19로 인한 사회적 지지의 단절, 경기 악화에 따른 실직 등의 충격이 자살위험군에게 직접적으로 영향을 미친 결과로 해석된다. 특히 사회적 관계망과 고용에서 취약한 청년층에게 악영향 미칠 것으로 전망된다. 서울시 20대 자살자 수 2배 증가, 여성 자살시도자 수 5월까지 1,000명에 육박하는 것으로 알려져 있다(국민일보. '20.9.22. 심상찮은 코로나 블루, “수도권

2030 여성 극단 선택 급증”). 경제적으로 취약한 소득 하위계층의 자살시도 증가가 두드러지는데, 기초생활보장 수급자, 개인회생 또는 파산대상 또는 진행자, 3개월 내 실직자 등을 대상으로 하는 긴급의료비 지원을 받은 자살시도자가 전년 대비 약 2배로 증가한 것으로 알려져 있다(2019년 7월 295명, 2020년 7월 575명. 중앙자살예방센터)

## 5. 소득불평등 인식

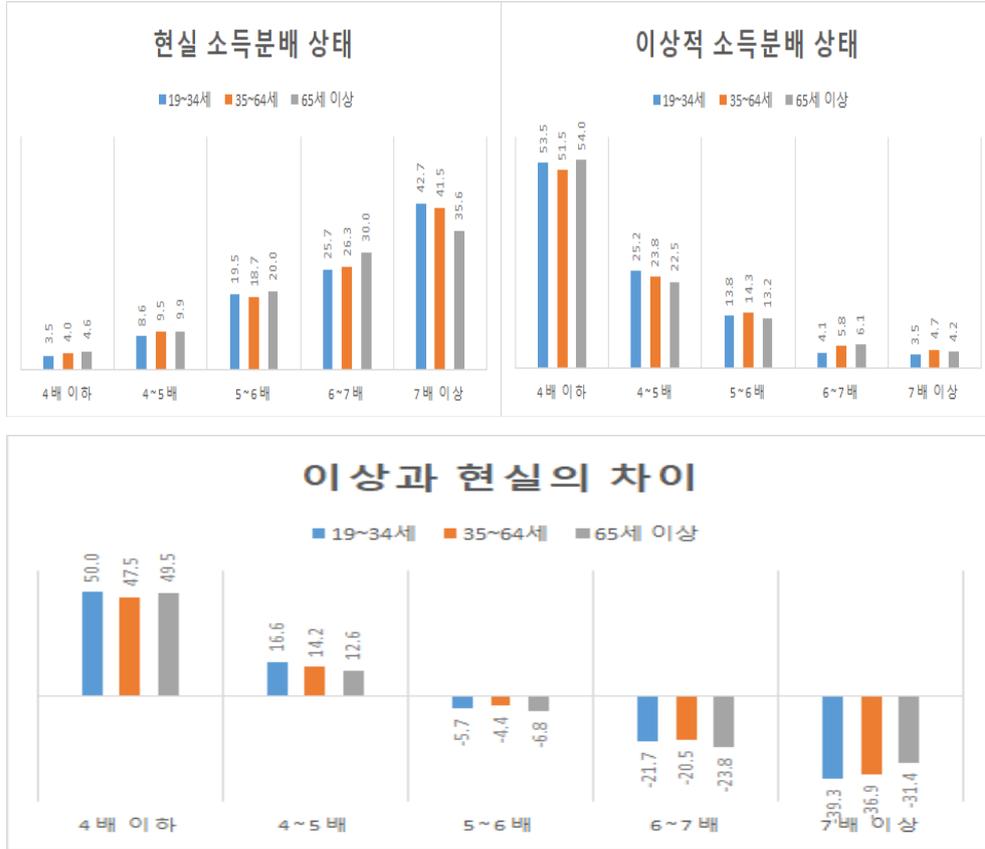
### 가. 소득분배 관련 인식

한국보건사회연구원이 2019년에 수행한 ‘사회통합 실태조사’에서 소득분배와 관련한 인식과 태도를 파악할 수 있는 문항을 개발하였다. 먼저, 우리 국민들이 인식하는 우리나라 현실 소득분배 상태와 이상적인 소득분배 상태를 연령계층별로 비교해보면 아래 그림과 같다.

19~34세의 청년을 기준으로 살펴보면, 우리나라의 현실 소득분배 상태에 대해서는 4배 이하가 3.5%로 가장 낮았고, 7배 이상이 42.7%로 가장 높았다. 이 문항은 부유한 계층과 가난한 계층의 구체적인 수준(예를 들어 1분위, 5분위 등)을 제시하지 않고, 부유한 사람의 소득이 가난한 사람의 소득의 몇 배인지를 물은 것이다. 참고로 통계청의 소득분배지표(가계금융복지조사 기준)에 따르면 2017년 기준 상위 20%의 하위 20%에 대한 실제 배율(5분위 배율)은 시장소득 기준으로 11.3배, 가처분소득 기준으로 7.0배다. 살고 싶은 국가의 분배 상태에 대해서 4배 이하가 53.5%로 가장 높은 반면, 7배 이상은 3.5%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 중장년층과 노인층에서도 비슷한 것으로 나타났는데, 이상과 현실에 대한 인식의 차이가 가장 큰 연령계층은 청년층으로 나타났다. 즉, 우리나라 청년들은 윗 세대들에 비해서 우리나라 소득분배 상태를 보다 불평등하게 인식하는 경향이 있으며, 이상적으로 생각하는 소득분배 상태는 보다 평등한 것으로써, 이상과 현실간의 간격이 가장 큰 연령집단이라 할 수 있다.

[그림 2-16] 연령계층별 소득분배 상태에 대한 인식과 선호

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원(2019). '사회통합 상태 진단을 위한 실태조사' 자료 분석; 김문길(2020). 한국 청년의 사회통합 인식. 제2차 청년연속포럼 발표자료

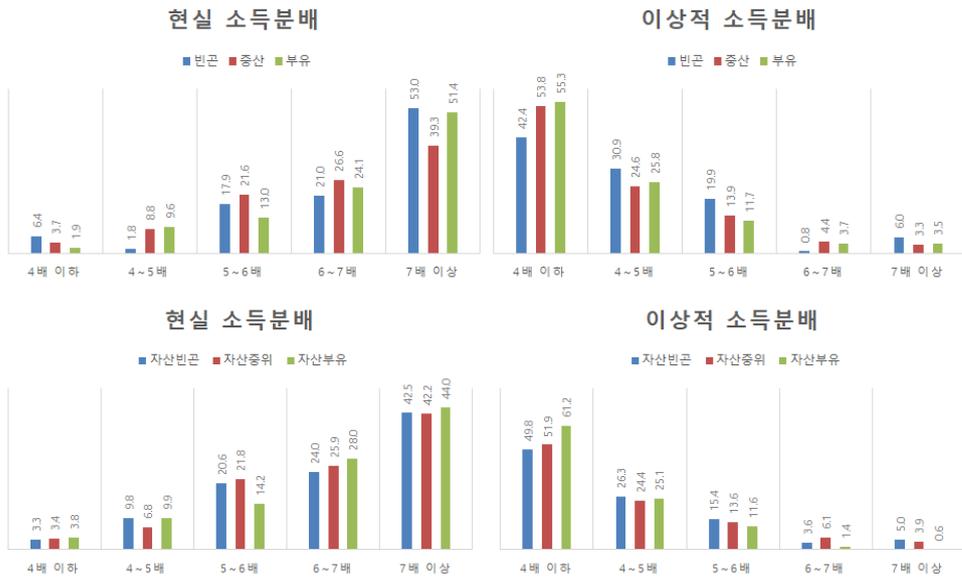
이 설문은 롤스(John Rawls)의 '무지의 베일(veil of ignorance)'이라는 사고실험을 우리나라에 적용한 것이다. 이를 적용한 Norton과 Ariely는 합리적인 사람은 평등한 사회를 선택할 가능성이 클 것이라는 예측을 설문을 통해 확인한 바 있다. 이들은 실제 미국인들을 대상으로 설문조사를 실시하고 이를 분석한 결과 미국인들은 롤스의 무지의 베일 앞에서 보다 평등한 사회를 선택한다는 사실과, 이 경향은 성, 소득 수준, 정치적 지향과 무관하게 일관된다는 사실을 확인하였다(Norton & Ariely, 2011; Payne, 2017, pp. 39-41에서 재인용).

우리나라 청년들의 경우도 상기 연구결과와 마찬가지로 학력별, 주관적 계층별, 실

제 소득수준별로 일관된 결과를 발견할 수 있었다. 그러나 자산수준을 중위자산의 50% 이하, 중위자산의 50~150% 이하, 중위자산의 150% 초과로 구분해서 살펴보면 이상적 소득분배 상태에 대해서는 집단간에 유의한 차이가 발견되었다.

[그림 2-17] 청년집단별 소득분배 상태에 대한 인식과 선호

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원(2019). '사회통합 상태 진단을 위한 실태조사' 자료 분석; 김문길(2020). 한국 청년의 사회통합 인식. 제2차 청년연속포럼 발표자료

### 나. 주관적 계층의식

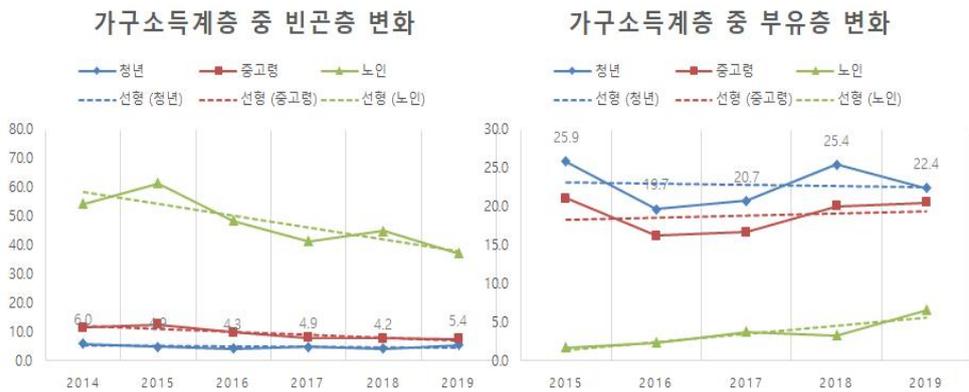
주관적 계층의식은 공정성에 대한 인식에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 계층의식이 낮고 하향추세에 있는 청년들은 노력에 따른 보상이 주어진다는 것에 대해 부정적으로 인식하는 경향(이회정, 2018)이 있다는 것이다. 그리고 노력에 따른 보상이 주어진다는 것에 부정적으로 인식한다는 것은 열심히 노력하면 성공할 수 있다고 하는 '공정세계의 신념'이 붕괴되는 것을 의미하는데, 이 경우 '올분'의 위험이 증가하는 것으로 알려져 있다(유명순, 2019).

한국보건사회연구원이 2014년부터 2019년까지 조사한 '사회통합 실태조사' 원자

료를 이용하여 가구소득으로 측정된 실제 빈곤지위(빈곤-중산-부유)와 주관적 계층(하층-중층-상층)의 변화를 살펴보았다. 아래 그림에서 보듯이 실제 소득이 빈곤한 청년층의 비율은 연도별로 크게 변하지 않아, 미약한 하락세를 보이는 중고령층과 뚜렷한 하락세를 보이는 노인층과 대비된다. 실제 소득이 부유한 청년층은 미세한 하락세를 보인 반면, 중고령층과 노인층은 약한 상승세를 보임으로써 대비를 이룬다.

[그림 2-18] 실제 소득계층 변화

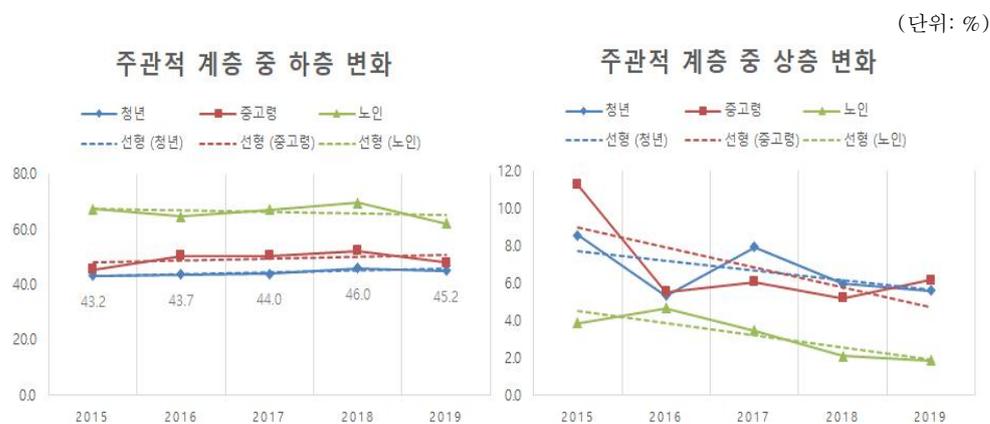
(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원(2019). '사회통합 상태 진단을 위한 실태조사' 자료 분석; 김문길(2020). 한국 청년의 사회통합 인식. 제2차 청년연속포럼 발표자료

아래 그림들은 주관적 계층 인식의 변화를 보여주는데, 하층으로 응답한 비율은 청년층이 가장 낮지만 완만한 증가세를 보이고 있고, 주관적 계층 중 상층 응답 비율은 모든 연령계층에서 뚜렷한 하락세를 보인다.

[그림 2-19] 주관적 소득계층 변화



자료: 한국보건사회연구원(2019). '사회통합 상태 진단을 위한 실태조사' 자료 분석; 김문길(2020). 한국 청년의 사회통합 인식. 제2차 청년연속포럼 발표자료

두 가지 분석결과를 종합해보면, 청년층 중 소득 빈곤층의 비율은 연도별로 거의 변화가 없지만 주관적 계층을 하층으로 응답한 청년층의 비율은 완만히 증가하였고, 청년층 중 소득 부유층의 비율은 연도별로 완만하게 증가하지만 주관적 계층을 상층으로 응답한 청년층의 비율은 확연히 감소한 것을 알 수 있다. 이 같은 결과는 우리나라 청년층의 주관적 계층의식이 앞선 세대에 비해 낮은 수준에서 더욱 더 하락하고 있다는 점을 보여준다. 이를 전술한 관련 선행연구 결과와 접목할 경우 우리나라 청년들의 계층의식 하락은 공정성에 대한 불신으로 이어지고, 이는 '울분'이라는 부정적인 정서건강 상황으로 이어질 위험이 커질 가능성을 시사한다.

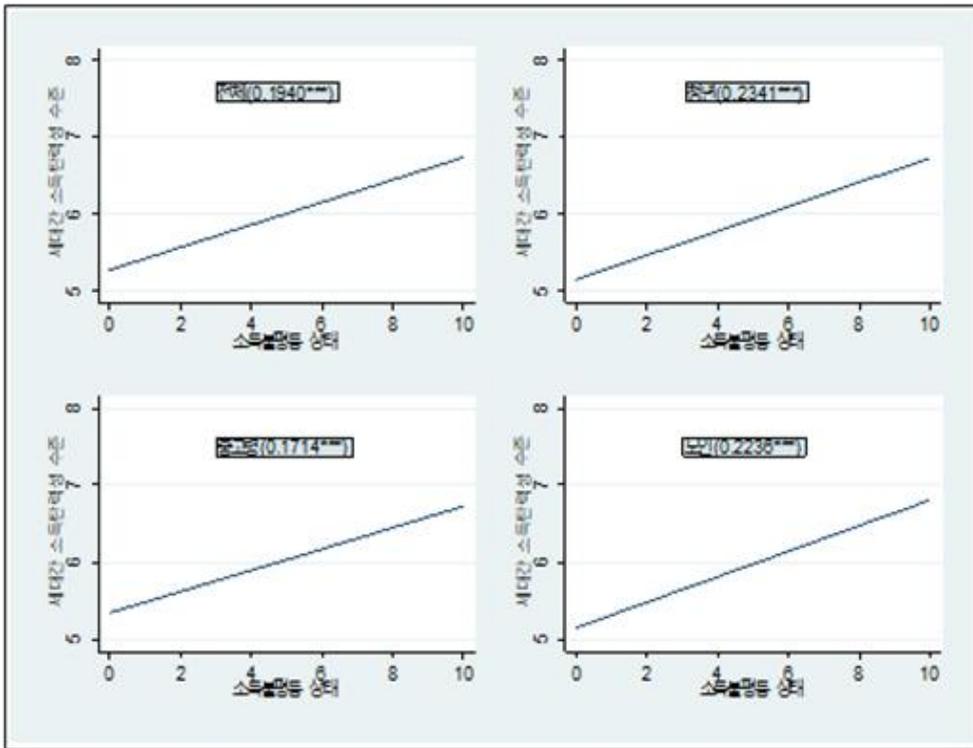
#### 다. 사회통합 인식

이하에서는 우리나라 청년들이 인식하는 소득불평등 정도에 따라 사회통합과 관련된 몇 가지의 인식들이 어떻게 나타나는지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 소득분배와 관련되는 정책들이 사회통합과 관련된 주요 이슈들에 어떤 영향을 미칠 것인지를 파악할 수 있으며, 이와 관련한 정책적 함의를 도출해볼 수 있다. 사회통합과 관련한 이슈들로는 OECD가 사회통합의 구성요소로 꼽고 있는 사회이동성, 사회적 포용성, 사회적 자본과 관련되는 주요한 지표를 선정하였고, 끝으로 사회통합 인식과의 관계도 살

펴보기로 한다.

먼저, 사회적 이동성과 관련한 지표로 세대간 소득탄력성 또는 세대간 소득이동성 지표를 선정하였다. 국제적으로 볼 때 소득분배가 불평등한 사회일수록 자녀 세대의 소득이 부모 세대의 소득에 영향을 받는 정도가 큰 것으로 알려져 있다(Corak, 2013, p.82). 이는 소득불평등 상태와 세대간 소득이동성 간의 상관관계를 나타내주는 ‘위대한 개츠비 곡선(the Great Gatsby Curve)’을 인식 차원에서 그려 본 것이다. 아래 그림에서 보듯이 소득불평등 상태가 심각하다고 인식할수록 자녀 세대의 소득이 부모 세대의 소득에 영향을 받는 정도가 더 크다고 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 ‘위대한 개츠비 곡선’이 보여주는 우상향하는 그림과 일치하는 결과다. 연령계층별로 보면, 청년층의 상관관계가 가장 유의한 수준으로 뚜렷하다는 것을 알 수 있다.

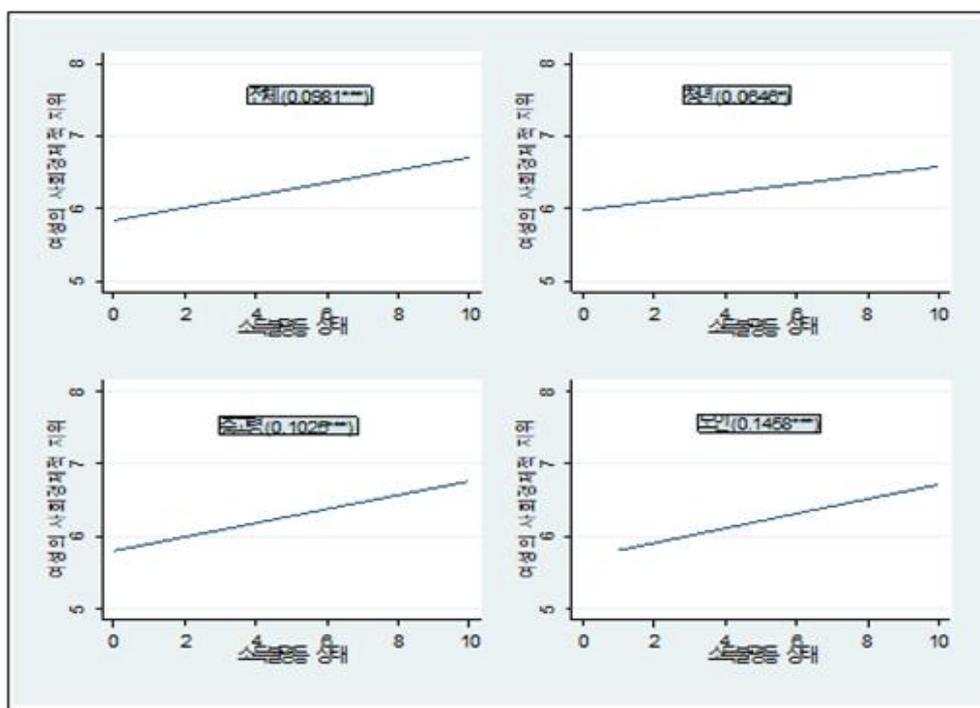
[그림 2-20] 소득불평등 인식과 세대간 소득탄력성 인식



자료: 한국보건사회연구원(2019). ‘사회통합 상태 진단을 위한 실태조사’ 자료 분석; 김문길 외 2019, p.188

사회적 포용성과 관련한 지표로는 여성의 사회경제적 지위를 선택했다. 윌킨슨(Wilkinson)과 피켓(Pickett)은 불평등이 심한 사회에서 여성의 지위가 낮다는 사실을 보여주고 있는데(Wilkinson & Pickett, 2009), 이 같은 관계가 우리나라에서 연령계층별로 어떻게 나타나는지를 분석해보았다. 아래 그림에서 보듯이 불평등이 심하다고 인식할수록 여성의 사회경제적 지위가 높은 것으로 인식하며, 양자간 상관관계의 정도는 노인 > 중고령 > 청년의 순으로 나타난다(김문길 등, 2019, p.189). Wilkinson & Pickett(2009)와는 반대의 결과가 나온 것인데, 이는 일본과 이탈리아 같은 가부장적 전통이 강한 국가에서는 반대의 결과가 나온 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것이다.<sup>4)</sup> 다만, 청년층의 경우 기울기가 앞선 세대에 비해 낮아서 가부장적 인식의 영향이 앞선 세대에 비해 덜 작용하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 2-21] 소득불평등 인식과 여성의 사회경제적 지위 인식

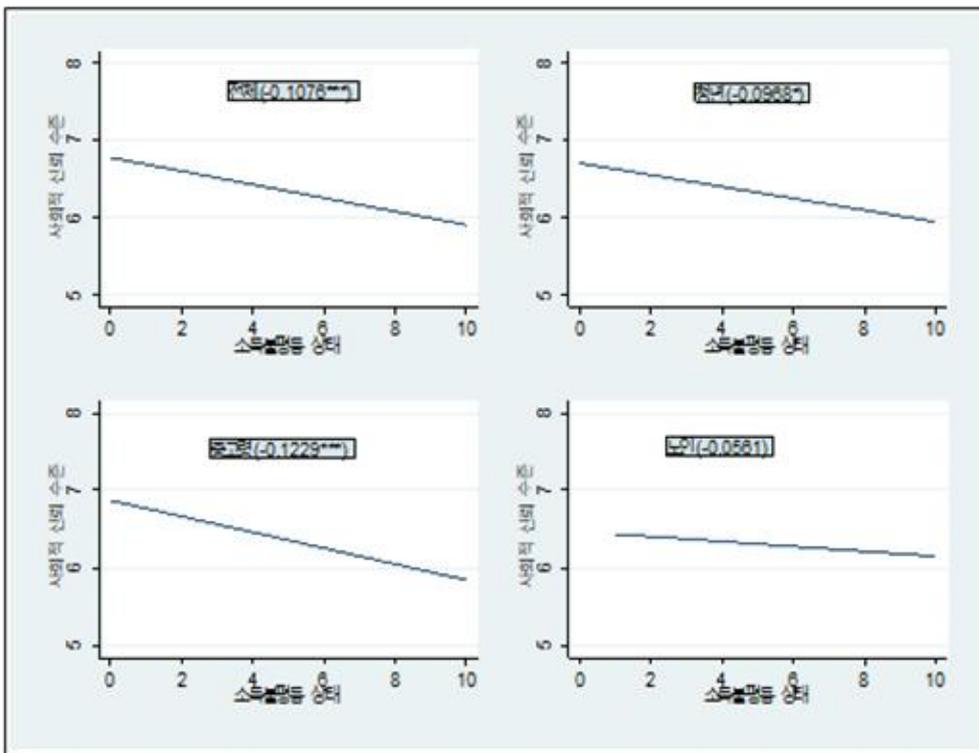


자료: 한국보건사회연구원(2019). '사회통합 상태 진단을 위한 실태조사' 자료 분석; 김문길 외 2019, p.190

4) 자세한 내용은 김문길 외(2019), p.189를 참조할 수 있다.

사회적 자본과 관련한 지표로는 사회적 신뢰를 꼽았다. 불평등이 심해지면 타인을 신뢰하지 못하게 되고, 그것이 불행으로 이어진다(Oishi, Kesebkr & Diener, 2011)는 선행연구 결과를 한국에서 인식의 차원에서 규명해보고자 했다. 아래 그림에서 보듯이 소득불평등이 심각하다고 인식할수록 사회적 신뢰도가 낮은 것으로 인식하고 있으며, 양자간 상관관계의 정도는 중고령 > 청년의 순으로 나타난다(김문길 등, 2019, pp.190-191).

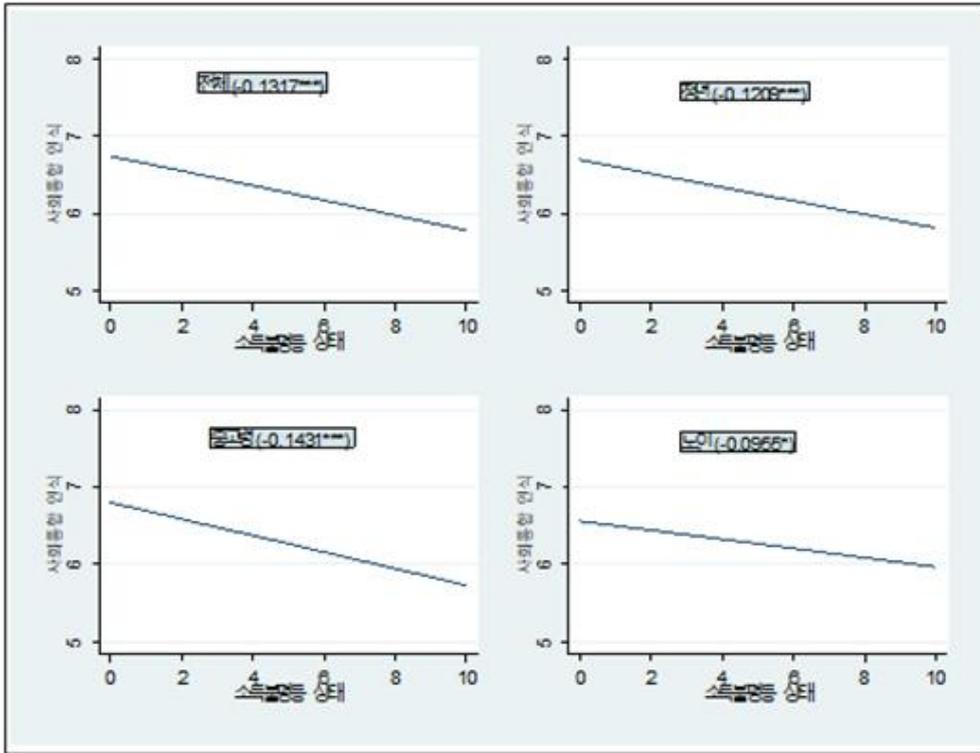
[그림 2-22] 소득불평등 인식과 사회적 신뢰 인식



자료: 한국보건사회연구원(2019). '사회통합 상태 진단을 위한 실태조사' 자료 분석; 김문길 외 2019, p.191.

마지막으로 소득불평등에 대한 인식과 사회통합 인식 간의 관계를 살펴보았다. 아래 그림에서 보듯이 모든 연령계층에서 소득불평등이 심각하다고 인식할수록 사회통합 상태에 대해서도 부정적으로 인식하는 것을 알 수 있다. 양자간 상관관계의 정도는 중고령층 > 청년층 > 노인층의 순으로 나타난다(김문길 등, 2019. p.191)

[그림 2-23] 소득불평등 인식과 사회통합 인식



자료: 한국보건사회연구원(2019). '사회통합 상태 진단을 위한 실태조사' 자료 분석; 김문길 외 2019, p.192.

### 라. 성인으로의 경제적 독립 이행 지체

통계청 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」에 따르면 대학졸업 소요기간이 대졸자 전체로 보면 2007년에는 46개월이었는데, 2019년에는 51개월로 이 기간 동안 5개월이 더 증가한 것으로 나타났다. 3년제 이하의 경우는 34개월에서 36개월로 2개월 증가, 4년제의 경우는 61개월에서 62개월로 1개월 증가한 것으로 나타났다. 성인으로의 이행 첫 단계인 학교에서 일자리로의 이행(school to work)이 지연되고 있다는 것을 보여주는 결과다.

한편, 첫 취업에 소요되는 기간은, 통계청 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」를 통해 살펴보면, 2004년 10개월에서 2019년도 역시 10개월로 전체적으로는 변화가

없다. 다만 남성의 경우는 13개월에서 12개월로 감소한 반면, 여성의 경우 7개월에서 8개월로 증가하여 성별에 따른 격차가 존재하는 것을 알 수 있다. 소요기간별 분포를 보면, 3개월 미만 소요는 2004년 56.3%에서 2020년에는 49.2%로 비교적 큰 폭으로 감소한 반면, 3년 이상 장기 소요는 같은 기간 8.7%에서 7.8%로 소폭 감소했다. 다만, 2019년에는 9.5%로 증가했다가 2020년에 비교적 큰 폭으로 하락했다. 3년 이상 소요 비율이 감소한 것은 대학졸업 소요기간이 증가한 것과 관련이 있을 것으로 추측할 수 있다. 전체적으로 대학 입학 후 취업에 이르기까지의 시간은 증가한 것이다.

이렇게 취업이 될 경우 정규직으로 취업하느냐 비정규직으로 취업하느냐에 따라 이후 노동시장에서의 생애 경로가 달라질 수 있다. 통계청 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」에 따르면 첫 직장이 정규직일 확률은 2008년 65.5%에서 2020년 56.1%로 9.4%포인트 감소했고, 첫 직장이 1년 이하 계약직일 확률은 같은 기간 11.5%에서 28.1%로 무려 16.6%포인트나 증가했다.

청년 정규직과 비정규직의 임금격차를 통계청 「고용형태별 근로실태조사」의 월임금 총액을 통해 살펴보면, 2006년 정규직 1,627천원, 비정규직 931천원으로 비정규직의 월임금 총액은 정규직의 57.2%였다. 그러다가 2019년 들어서는 정규직 2,655천원, 비정규직 1,315천원으로 비정규직의 월임금 총액은 정규직의 45.5%로 크게 감소했다. 이 기간 동안 청년 정규직과 비정규직 간 임금 격차가 더 크게 확대되었다는 것을 확인할 수 있다.

성인으로서의 이행의 다른 국면인 결혼 역시 과거에 비해 상당히 지연되고 있다. 통계청 「인구동향조사」에 따르면 1990년의 초혼 연령은 남성 27.79세, 여성 24.78세에서 2019년 남성 33.37세, 여성 30.59세로 각각 비교적 큰 폭으로 연장됐다(남성 5.58세, 여성 5.81세 연장). 초혼 연령이 증가하면서 평균 출산연령도 증가했는데, 같은 조사에 따르면 모의 평균 출산 연령은 1993년 27.55세에서 2019년 33.01세로 연장되었고, 첫째 아 출산 연령은 같은 시기 26.23세에서 32.16세로 연장되었다.

## 제2절 청년 생활영역 정책현황

### 1. 소득, 자산, 부채

#### 가. 저축계좌사업

저소득 청년을 위한 소득 및 자산 지원과 관련한 대표적인 정책은 보건복지부에서 시행하고 있는 계좌사업을 들 수 있다. ‘청년희망키움통장’과 ‘청년저축계좌’인데, 각각에 대해 간단하게 검토해보면 다음과 같다. 먼저, ‘청년희망키움통장’은 일하는 생계급여 수급 청년(만 15~39세)을 대상으로 자산형성을 통해 탈수급을 지원하기 위해 운영되는 제도이다. ‘청년저축계좌’는 일하는 주거·교육급여 수급 또는 기준 중위소득 50% 이하의 차상위 청년(만 15~39세)을 대상으로 하는 사업이다. 두 사업의 세부 내용은 아래 표와 같다.

〈표 2-3〉 청년희망키움통장, 청년저축계좌 사업 내용

구분	내용
사업명	청년희망키움통장
소관부처	보건복지부 자립지원과
대상	일하는 생계수급 청년(만 15~39세)
목적	일하는 생계수급 청년에 대해 근로인센티브를 강화하고, 자산형성 기회를 제공하여 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업참여 청년에게 근로·사업소득공제* 10만원(정액)을 추가하여 참여자의 청년희망키움통장에 저축(수급가구의 근로유인을 위해 대상가구의 소득평가 시 근로·사업소득 일부를 감하는 것으로, 근로소득공제가 많을수록 생계급여액 증가)</li> <li>- 소득 대비 일정 비율의 근로소득장려금*도 추가로 매칭·적립(참여자 소득 × 45%, 청년 소득에 비례하여 지원)</li> </ul>
사업명	청년저축계좌
소관부처	보건복지부 자립지원과
대상	일하는 주거·교육급여 또는 기준중위소득 50% 이하 차상위 청년(만15~39세)
목적	일하는 차상위계층 청년이 사회에 정착할 수 있도록 주거 등 교육비 마련 등을 지원하여 자립 촉진
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본인적립금(10만원)을 저축하면 근로소득장려금(월 30만원) 매칭(1:3) 지원, 3년 적립시 총 1,440만원</li> </ul>

이 외에도 국방부에서 청년병사의 월급 인상에 맞추어 학자금, 취업준비 등을 위한 종갓돈 마련을 지원하는 것을 목적으로 운영하는 ‘청년병사 목돈 마련 지원’사업이 있다. 이는 상기 계좌사업과 같이 일반예산 등을 통해서 매칭하는 방식이 아닌 별도의 금융상품에 가입하는 수준이어서(비예산 사업) 청년층 대상 자산형성 사업으로 분류하기는 어려워 상세한 내용은 기술하지 않는다.

자산형성 이외에 금융과 관련한 지원내용이 있다. 금융위원회에서는 2020년에 햇살론Youth를 출시하였다. 연소득 3,500만원 이하인 만 34세 이하 대학생, 미취업 청년 또는 사회초년생을 대상으로 하는 대출상품이다. 1,200만원 한도로 3.6~4.5%의 금리를 적용하고 있으며, 최대 15년간 원금균등분할상환을 조건으로 한다. 그리고 청년층의 금융 접근성을 강화하기 위한 방안으로 신용회복위원회에서 미취업 청년이 취업 후 5년까지 상환 유예를 허용하고, 특히 중소기업 취업시 최대 2년 추가 유예를 하는 채무조정 프로그램도 운영 중이다. 또한 국내 110여개 대학에 실용금융강좌 개설을 통해 금융상품·제도, 신용관리, 생애금융설계 등 금융지식을 제공하고 있다.

## 2. 건강

건강 영역에서 기존에 운영하고 있는 제도로 2019년 1월부터 시행된 ‘20~30대 청년세대 국가건강검진 확대실시’를 들 수 있다. 최근 학업, 취업 스트레스가 큰 청년들의 건강문제가 사회적 관심이 되면서 국가건강검진 대상자 확대 논의가 진행되었고, 그 결과 2019년 1월 1일부터 20~30대 청년들에게 까지 국가건강검진 대상이 확대가 되었다. 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

〈표 2-4〉 청년세대 국가건강검진

구분	내용
사업명	청년세대 국가건강검진
소관부처	보건복지부
대상	미취업 상태 20~30대 청년 등 직장가입자의 피부양자, 지역가입자의 세대원
목적	국가건강검진 대상에서 제외되어 있는 20~30대 청년세대에 대하여 건강검진 실시하여 검진 사각지대 해소
주요내용	- (지원내용) 1회/2년 일반건강검진 및 20·30세 2회 우울증 검사 무료 실시 - (전달체계) 국가건강보험공단 위탁

상기 국가건강검진에서 우울증 검사를 2회 무료 실시하는 것과 별도로 청년층 대상 정신건강 서비스 체계를 갖추고 있다. 정신질환 고위험군이거나 정신질환 진단을 받은 적이 있는 청(소)년을 대상으로 서비스를 제공하고 있다. 2016년에 광주광역시에 ‘마인드 링크’가 설립되면서 전달체계 역할을 수행하고 있다. 현재는 시범사업으로 운영 중이며, 성과에 따라 향후 전국 단위로 확대될 가능성도 있는 사업이라 할 수 있다.

〈표 2-5〉 청년층 정신건강 서비스 지원

구분	내용
사업명	청년층 정신건강 서비스 지원
소관부처	보건복지부 정신건강정책과
대상	15~34세, 정신질환 고위험군이거나 정신질환 진단을 받은 청(소)년
목적	지역사회 기반 청년 정신질환 관리체계를 구축하여 정신건강 고위험군 발굴 및 정신질환 재발 방지와 사회 복귀 촉진
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (지원내용) 청년 대상 조기중재 특화센터(마인드링크)를 통한 조기중재 특화 서비스 개발·운영 및 고위험군 청년 발굴 및 관리체계 구축</li> <li>- (사업기간) '16.~계속(광주광역시), '20.~계속</li> </ul>

이와 더불어 보건복지부는 국립정신건강센터를 통해서 ‘마음 건강 버스’를 운영하고 있다. 정신건강 서비스를 접하기 어려운 지역이나 아동·청소년 정신건강 취약계층, 재난 현장, 청년구직자 등을 대상으로 하는 사업이다. 정신건강의학과 전문의, 정신건강 요원 등으로 구성된 버스가 현장으로 찾아가서 서비스를 제공한다. 상담을 통해 우울, 수면 등 상태 점검, 스트레스 정량검사(HRV)를 통해 스트레스 측정, 검사 결과 토대로 전문의 무료 상담 등으로 진행된다. 필요시 지역 정신건강 지원 및 치료기관에 연계 하기도 한다.

청년층의 건강개선과 일자리 창출을 동시에 추구하는 사업이 있다. 보건복지부 소관 사업인 ‘청년사회서비스사업’인데, 지역별로 청년사회서비스사업단을 구성·운영함으로써 지역 청년이 신체 및 정신건강 분야의 사회서비스를 개발하고 제공하는 사업이다. 자세한 내용은 아래 표와 같다.

〈표 2-6〉 청년사회서비스사업

구분	내용
사업명	청년사회서비스사업
소관부처	보건복지부 사회서비스사업과
대상	학생 여부 무관, 소득무관, 취창업 무관, 청년연령(19~34세)
목적	청년 수요에 맞는 사회서비스(신체, 정신건강 분야)를 개발·제공하여 청년층의 건강 개선 및 청년 일자리 창출
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (지원내용) 17개 시도별 청년사업단에서 청년을 채용(사업단별 10명)하여 청년대상 신체·정신건강 개선을 위한 사회서비스 개발·제공</li> <li>· 서비스 제공 청년: 19~34세의 심리상담·체육학·영양학 등 전공자 우대</li> <li>· 서비스 이용 청년: 19~39세의 청년층(소득기준 없음, 이용자 본인부담금 없음)</li> <li>- (사업기간) 10개월(3~12월)</li> </ul>

### 3. 취약계층 청년 지원

취약계층 청년 지원과 관련해서는 후기청소년 자립지원(시설퇴소 청소년), 청소년 한부모 아동양육 및 자립지원(한부모 청소년), 빈곤 청년에 대한 근로인센티브 확대(생계급여 수급 청년)를 들 수 있다. 각 사업별 세부내용은 아래 표와 같다.

〈표 2-7〉 취약계층 청년 지원 사업

구분	내용
사업명	후기청소년 자립 지원
소관부처	여성가족부 청소년자립지원과
대상	비학생, 소득무관, 미취업, 기타연령구분(~24세)
목적	후기 비진학 청소년을 대상으로 맞춤형 직업훈련을 실시하여 청소년의 성공적인 사회진출 및 자립 지원 및 쉼터퇴소청소년에 대해 청소년자립지원관을 통해 자립생활 능력과 여건을 갖추도록 지원
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청소년자립관 운영 지원 : 청소년 쉼터 퇴소 이후에도 자립여건이 마련되지 않은 청소년 대상 종합자립 서비스(주거 및 생활지도, 자립준비 및 정보제공 연계 지원)</li> <li>- 학교밖 청소년 맞춤형 취업지원 : 자립장려금 월30만원 훈련기간 동안 지원(3~11개월)</li> </ul>
사업명	청소년한부모 아동양육 및 자립지원
소관부처	여성가족부 청소년자립지원과
대상	학생여부무관, 저소득, 취업여부무관, 기타연령구분(24세 이하)
목적	청소년 한부모 가정의 자녀 양육환경 개선 및 자립기반 마련 지원
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청소년한부모의 자녀 양육환경 조성 및 자립지원을 위한 급여 지원</li> <li>· 자녀 아동양육비, 자립지원축진수당, 검정고시학습비 등 지원</li> </ul>

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 권역별 거점기관을 통한 미혼모·부자 초기지원 실시</li> <li>· 모·부자 병원비, 분유·기저귀 등 양육용품 지원</li> </ul>
사업명	빈곤 청년에 대한 근로인센티브 확대
소관부처	보건복지부 기초생활보장과
대상	저소득(생계급여 수급), 청년연령(19~34세)
목적	근로능력 있는 청년빈곤층은 일을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 적절한 근로인센티브 제공
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (근로소득공제) 일하는 청년층(24세미만 또는 대학생) 소득에서 40만원을 우선 공제하고, 차액이 있는 경우 30%를 추가 공제하여 소득인정액에 반영</li> <li>- (자립지원 별도가구) 기초생활보장은 가구단위로 소득 및 재산평가를 통해 수급 결정하며, 이에 따라 청년층(18~34세)을 포함한 수급가구의 경우, 청년층 소득으로 가구전체가 기준 초과되면 원칙적으로 탈락 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 그러나 청년의 소득활동을 지원하기 위해 해당 청년을 부양의무자로 처리(≠별도가구로 간주→나머지 가구원 수급자로 보호)</li> </ul> </li> <li>- (대학생 등록금 지출 공제) 본인 또는 가구원 근로소득에서 등록금을 납부한 경우, 실제 납부한 등록금을 가구 근로소득에서 공제 처리('19년 1월 신규 시행)</li> </ul>

### 제3절 정책방향과 과제

#### 1. 정책방향

생활, 복지 영역의 청년정책의 방향성은 전체적인 청년정책의 방향성을 토대로 앞서 살펴본 생활, 복지 관련 실태와 청년들의 인식을 토대로 제시될 필요가 있다. 전체적인 청년정책의 방향성을 성인으로의 이행 과정에 있는 청년들의 이행을 지원하는 것이라는 점을 전제로, 생활과 복지 분야에서 필요한 지원을 제공하는 방향이 되어야 할 것이다. 성인으로의 이행 과정을 학교에서 일자리로, 원 주거에서 자신의 주거로, 원 가족에서 자신의 가족의 세 가지 국면으로 정의할 때, 각 이행의 단계에서 이행에 필요한 역량을 갖추지 못하거나 지원을 받지 못하는 청년들에 대해서는 국가가 지원한다는 원칙을 담을 필요가 있다.

또한 당장 소득으로 측정되는 빈곤율로 대표되는 빈곤 문제는 현재 세계적으로도 가장 높은 노인빈곤 문제에 정책적 관심이 집중되는 측면이 있고, 이 와중에 자립하지 못하는 청년들을 부모가 부양함으로써 청년빈곤 문제가 감추어지는 측면도 있다. 노인빈

근 문제는 노인세대의 높은 자살률과도 관련이 있는 등 다양한 사회병리학적 문제도 유발하고 있기 때문에 정책우선순위가 부여되는 것은 당연한 일이다. 그러나 주요 OECD 선진국들이 청년의 빈곤위험도가 높아지는 방향(역 L자 형에서 L자 형)으로 변화한 사실에 주목할 필요가 있다. 이들 국가에서 복지국가가 발달하면서 공적연금을 비롯한 소득보장과 의료보장이 노인 중심으로 제공되면서 생애주기 상 소득 단절을 경험하는 노인의 소득보장과 건강보장이 큰 폭으로 강화되는 반면, 예전과 같은 노동시장 기회를 좀처럼 잡기 어려운 청년들의 빈곤문제가 심각하게 부상하고 있는 상황에 주목할 필요가 있다는 것이다. 현재 소득활동을 하는 부모가 자립하지 못한 자녀를 부양하고 있는 상황도 지속가능하지 않다. 부모세대도 은퇴하면서 소득이 단절될 것이기 때문이다. 연금생활자가 어느새 중년이 된 은둔형 외톨이 자녀를 부양하면서 생활고를 겪는 일본의 상황이 먼 미래의 일이 아니게 될 것이다.

이와 같은 맥락을 생각하면 현재 가려져 있는 청년빈곤 문제는 다차원적 빈곤의 측면에서 조망할 필요가 있다. 인간발달과 능력에 이론적 기반을 두고 있는 다차원적 빈곤 접근을 통해 청년들의 다차원적 빈곤 상황이 지금 당장 청년들이 직면하고 있는 이행의 과제를 잘 수행해서 독립적인 사회구성원으로서 존립할 수 있을 것인지를 가늠해 볼 수 있을 것이다. 따라서 생활, 복지 영역에서의 청년정책의 방향성은 현재 우리나라 청년들이 직면하고 있는 다차원적 빈곤 상황을 개선하는 방향으로 설정될 필요가 있다.

불평등에 대한 측면도 중요하게 고려될 필요가 있다. 자산불평등은 오랜 기간 누적된 결과로 드러나는 것이기 때문에 노인세대 내에서의 불평등이 가장 심각할 수 밖에 없다. 세대 내, 세대 간 소득이동성이 부모의 배경에 영향을 받는 정도가 강해지고 있는 현실에서 현재 청년들이 처해 있는 상황의 불평등성이 시간을 거치면서 더욱 확대될 위험이 크다는 점을 직시해야 할 것이다. 따라서 기회의 불평등을 시정할 수 있는 방향으로 청년정책이 설계될 필요가 있다. 이에 따라 생활, 복지 영역의 청년정책 방향은 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 청년세대의 다차원적 격차 축소를 통해 성인으로의 이행 과정에서 균등한 기회를 제공하고, 신체적·정신적으로 건강한 조건에서 안전하고 완전한 성인으로의 이행을 지원한다.

둘째, 청년의 다차원적 삶의 질을 높이고 사회이동의 기회를 보장함으로써 안전하고

완전한 성인으로서의 이행을 지원한다.

셋째, 안정적 청년기 이행을 위한 든든한 생활 기반을 제공하고 청년기 다차원적 삶의 질을 개선해야 한다.

## 2. 정책과제

### 가. 저소득 청년 자산형성 지원사업

#### □ 배경

- 저소득층 대상 통장사업은 5개(희망키움 I · II, 내일키움, 청년희망키움통장, 청년저축계좌)로 각자 상이한 목적과 대상기준에 따라 운영
  - 대상범위가 기준중위소득의 최대 50%로 차상위계층이 최대범위로 탈빈곤을 주 목표로 3년 만기로 운영
  - 본인적립금(근로소득공제금) 적립시 정부 매칭 방식으로 적립, 사업에 따라 3개월 또는 6개월 이내 탈수급 조건과 사용용도 50% 증빙시 전액 인출
  - 지급요건 미충족 시 본인적립금과 이자만 지급. 청년저축계좌의 경우 자격증 미취득 또는 적립금 연속 6개월 미납시 환수해지

〈표 2-8〉 현행 저소득층 대상 계좌사업 현황(보건복지부): 대상범위와 목표

구분	대상	선정기준 (기준중위)	연령	목표
희망키움 I	일반시장 근로 생계·의료급여수급자	~ 40%	15세 이상	탈빈곤 촉진
청년희망키움	일반시장 근로 생계급여 수급 청년	~ 30%	15~39세	빈곤 대물림 예방
희망키움 II	일반시장 근로 주거·교육급여수급, 차상위 계층	40~50%	15세 이상	탈빈곤 촉진
청년저축계좌	일하는 저소득 청년	40~50%	15~39세	사회 안착, 빈곤 대물림 예방
내일키움	자활근로사업단 1개월 이상 참여자	~ 50%	15세 이상	탈빈곤 촉진

〈표 2-9〉 현행 저소득층 대상 계좌사업 현황(보건복지부): 지원내용과 요건

구분	지원내용	지급요건	환수해지 사유
희망키움 I	본인적립금+근로소득장려금	3개월 이내 탈수급 + 용도 50% 증빙	
청년희망키움	근로소득공제금+근로소득장려금	3개월 이내 탈수급 + 용도 50% 증빙	
희망키움 II	본인적립금+근로소득장려금(1:1)	교육 및 사례관리 + 용도 50% 증빙	
청년저축계좌	본인적립금+근로소득장려금(1:3)	공인자격증 취득, 교육 이수 + 용도 50% 증빙	자격증 미취득, 적립금 연속 6개월 미납
내일키움	본인적립금+내일근로장려금+내일키움장려금+내일키움수익금	6개월 이내 취·창업, 탈수급, 자격증 취득 등 + 용도 50% 증빙	

□ 내용

- ‘저소득층 청년 자산형성 지원사업’으로 개편. 현행 청년 대상 2개 통장사업 통합, 대상범위 확대 및 적립금액 상향을 통한 저소득 청년층의 자립기반 보장
  - (대상범위) 현행 최대 기준중위소득 50%에서 단계적 확대 추진('25년까지 기준중위소득 100%). 소득계층에 따라 매칭비율 조정
  - (적립기간) 가입기간 3년에서 최대 7년으로 확대(3년, 5년, 7년 중 필요와 목적에 따라 선택)
    - 기간별 정부지원금 차이에 따른 형평성 문제 대응 위해 장기가입자 선정 기준 또는 지급요건 강화 필요
  - (지원금) 기존 소득비례 매칭방식 최대 1:3에서 1:3+α(사회복지공동모금회, 휴면예금 등 민간매칭금, 자활기금, 지자체 장려금, 자활근로사업단 매출, 중앙자산키움펀드 등 활용)
    - 채무가 있는 참여자의 경우 채무조정 프로그램 동시 제공
  - (지급요건) 현행 탈수급 조건 외 사회적으로 가치 있는 활동(타임뱅크 등), 활동지원 프로그램 참여(자치단체 청년센터 제공프로그램) 등으로 확대
  - (해지요건 완화) 본인적립금 미납시 만기 전·후 추납 허용(국민연금 사례)
  - (건정한 자산활용 유도) 만기시 오남용 방지 위해 금융교육 이수 및 재무설계 지원. 필요시 단계적 인출 방식 고려

- 장기적인 관점에서 취약 청년 자산형성지원을 위해 아동수당, 아동발달계좌 등과의 연계 모색

#### □ 기대효과

- 단계적인 대상자 소득요건 완화와 적립금액 상향을 통해 저소득 청년의 경제적 자립을 지원

### 나. 기능 다변화를 통한 청년자활 활성화

#### □ 배경

- 청년 근로빈곤에 대응하는 정책으로 가장 대표적인 것으로 2021년 1월부터 시행 예정인 ‘국민취업지원제도’가 있음.
  - 저소득 구직자, 청년 구직자, 경력단절여성, 중장년층 등 취업취약계층을 대상으로 취업지원서비스와 생계지원을 제공하는 ‘한국형 실업부조’제도
- 이 제도가 시행될 경우 현재 저소득층 청년들이 대거 유입될 것으로 전망되고 있지만, 과거 취업성공패키지 사례에서 보듯이 노동시장 진출이 어려운 취약성이 심각한 청년들의 경우는 사업 종료 후 다시 기초보장 수급으로 되돌아 올 가능성이 클 것으로 예상
- 이들 대부분은 다시 자활사업에 참여할 가능성이 크지만 현재 자활의 규모와 기능상의 한계로 충분한 서비스를 기대하기 어려운 상황
  - 현재 자활에서는 ‘청년자립도전사업’(2020년 1분기 65개 사업단 588명 누적 참여)을 통해 자활사업에 참여하는 청년들을 대상으로 자립지원을 돕고 있지만 역시 만족할 만한 성과를 거두고 있는 것으로 평가하기는 어려운 상황
  - 상대적으로 자립 가능성이 큰 청년층의 탈수급률이 저하되는 추세에 있음
    - 10~30대 탈수급률 2017년 4.3%에서 2019년 2.3%로 감소. 40대 이상 탈수급률 1.2%와 현격한 차이를 보이지 않고 있음.

□ 내용

- 청년자립도전사업 확대 및 내실화
- 자활사업 내용 다변화를 통한 근로유지 및 공익형 청년자활사업 마련
  - 사회적으로 가치 있는 활동에 대해 소득을 지원하는 참여소득 개념 도입
  - 커뮤니티 단위 사회서비스 제공을 위한 타임뱅크 개념 도입
  - 일상 회복 지원을 위한 사회서비스 연계 강화

□ 기대효과

- 취업역량이 부족한 취약 청년 대상으로 일상 회복에서 출발하여 자립 능력을 개발
- 사회적으로 가치 있는 다양한 활동을 통해 사회서비스 사각지대를 보완하는 동시에 참여자의 사회통합 제고

다. 청년 정신건강 지원체계 정비 및 강화

□ 배경

- 최근 청년들의 정신건강 악화 우려. 코로나19로 인한 청년층의 정신건강 위험 징후들이 나타나고 있음(최근 자살사망자, 자살시도 건수 등).
  - 코로나19에 대응한 방역조치로 인한 사회적 지지의 단절, 경기 악화에 따른 실직·불안정 노동 등의 충격이 취약 청년층 정신건강에 악영향
- 현행 정신건강 관련 공공서비스 전달체계가 존재하지만 청년층의 문턱이 높은 것으로 인식(청년감수성 부족)되고 있어 전달체계 상의 고려 필요

□ 내용

- 정신건강의학과 외래 본인일부 부담금 지원(경기도 '청년 마인드 케어' 사례 참조)

- 현재 시범사업을 준비 중인 상병수당 진단 요건에 정신건강 관련 요건 포함
- 고용보험 상병급여 지급요건 확대 \* 고용노동부 소관
  - (현행) 실업신고 이후 질병·부상·출산으로 취업이 불가능하여 실업인정을 받지 못하는 경우 지급
  - (개선) 질병 범주에 정신건강 관련 내용 포함하고 정신건강 관련 중앙·지방정부 서비스에 연계
- 청년 정신건강 증진을 위한 전달체계 정비
  - 현행 정신건강복지센터 내 청년전담 서비스 인력 확보 혹은 장기적으로 청년정신건강복지센터 별도 설치 검토

#### □ 기대효과

- 청년층 정신건강 지원체계 구축을 통해 정신증 관련 진료비 부담 완화, 사회보험 측면에서 일하는 청년들의 정신건강 지원, 청년이 쉽게 찾을 수 있는 전달체계 구축

### 라. 기존 사회정책 내 구직, 자활 등 요건 완화

#### □ 배경

- 고용보험의 실업급여 중 구직급여는 적극적 재취업 활동을, 계좌사업의 경우는 3개월 이내 탈수급(청년희망키움 통장), 공인자격증 취득, 교육이수(청년저축계좌) 등을 지급조건으로 하고 있음.
- 그러나 재취업 활동의 경우 대상자의 실질적인 재취업 활동 조건을 고려하지 않고 있으며, 통장사업의 경우 조건을 충족하지 못하여 지원이 제한되는 사례가 있음.

#### □ 내용

- 구직활동, 탈수급, 자격증 취득 등의 요건 이외에 사회적으로 가치 있는 활동

으로 인정 범위를 확대

- 봉사활동 시간을 적립하여 일종의 거래를 하는 방식인 ‘타임뱅크’ 참여, 지방 자치단체 청년활동지원사업 참여 등을 요건으로 인정
  - 영국의 경우 유니버설 크레딧(Universal Credit)에서 2016년부터 구직 활동 요건에 타임뱅크 참여 포함

□ 기대효과

- 코로나19로 인해 구직난이 한층 심화된 상황에서 구직활동 등의 요건 충족하기 어려운 상황에 대한 유연한 대응

#### 마. 청년인지적 관점에서 국민기초생활보장제도 개편

□ 배경

- 기초생활보장제도는 청년의 자립지원을 위한 다양한 인센티브를 도입해왔음.
  - 2020년부터 전체 생계급여 수급자에 대한 근로소득 30% 공제를 도입하였으나 청년층에 대한 별도의 고려는 없는 상황

□ 내용

- 청년이 포함된 가구에 대한 선정기준 특별 고려를 통한 자립기반 확충
  - 재산의 소득환산율 적용에 있어서 아동, 청소년, 청년이 포함된 가구에 대해서는 별도의 환산율 적용
  - 수급가구의 성인자녀에 일률적으로 근로의무 부과 방식 개선. 자녀의 인적 자본 수준을 고려한 유연한 접근

□ 기대효과

- 청년층 빈곤 전승을 차단하고 경제적 자립기간 확충

## 바. 여성청년 부인계 건강관리 지원(산부인과 바우처 사업)

### □ 배경

- 여성 청년들의 초기 성인기 부인계 건강관리는 많은 리스크에 노출되는 청년 시기에 매우 필요한 건강문제일뿐만 아니라, 여성의 재생산(임신 및 출산)과도 밀접한 관련이 있는 주요 이슈
  - 여성의 부인계 건강의 지속적 악화가 보고되고 있음(월경통, 자궁근종, 질염 등 경증질환부터 성병 및 임신 문제 등의 중증 문제까지)
- 그러나 미혼여성의 산부인과 이용에 대한 사회적 편견과 여성들의 거부감 산부인과 이용을 가로막는 장애요인으로 작용하며, 더불어 여성들의 생식건강에 대한 지식 부족은 여성의 부인계 건강을 악화시키는 요인으로 작용

### □ 그간의 개선대책

- 초경 바우처 및 자궁경부암 백신 등 청소년을 대상으로 하는 일부 산부인과적 지원이 존재하며, 40대 이후부터는 유방암 및 자궁경부암 등이 생애주기 관리 건강검진에 포함되지만, 정작 가장 많은 건강위험 리스크에 노출되는 청년기에는 적극적 지원이 부재한 상황

### □ 사업내용

- 청년들이 산부인과 진료비용을 지원하는 바우처를 제공하여 부인계건강 이상의 조기발견 및 처치를 지원하고, 산부인과 상담을 통해 여성이 자신의 부인계 건강을 관리할 수 있는 역량을 강화 (비용의 지원)
- 의료적 조치 차원뿐만 아니라 산부인과에 대한 조기 방문을 유도하여 산부인과 이용에 대한 거부감을 경감시키는 효과
- 청년들의 건강권 보장 및 국민적 차원의 생식건강 증진에 기여

## 사. 청소년-초기 청년 정신건강 관리 연계성 강화

### □ 배경

- 정신건강 고위험군의 경우 청소년기에는 학교 및 교육청 등 유관기관을 통한 관리가 어느 정도 이뤄지지만, 졸업 및 사회진출과 동시에 사회적 지원이 완전히 단절되는 상황
- 학교 밖 사회경험, 새로운 환경 및 관계 노출, 학교를 통한 강제적 관리 부재 등의 위험요인에 노출된 청년들은 정신건강과 관련된 더 심각한 상황으로 발전될 위험성이 높음에도 이들에 대한 정보 및 지원방안이 부재한 실정
  - 자발적 신청 이외에는 현황 파악조차 불가능지만, 초기 청년들은 오히려 사회적 고립과 상담·정신과적 조치를 중단하는 경향이 강함

### □ 그간의 개선대책

- 학교에서는 학생정서·행동특성검사 등을 통한 자살징후 조기발견, 자살 위기 학생 관리, 위기극복 지원 프로그램 등을 통해 청소년 정신건강 관리가 이뤄지지만, 이를 성인기에도 연결하려는 시도는 전무 (교육부-복지부 등 정책 대상 불일치)

### □ 사업내용

- 기존 학교 체계를 통해 정신건강 관리를 받고 있는 졸업을 앞두고나 혹은 학업을 중단하는 청소년들에게 학교 밖 지원에 대한 정보제공에 대한 동의를 얻고, 이를 지역 정신건강 센터에 제공함으로써 청소년-청년 이행기 정신건강 관리의 부재 상황을 해소
- 그간의 상담 및 진료 내용을 바탕으로 연속적 관리 제공

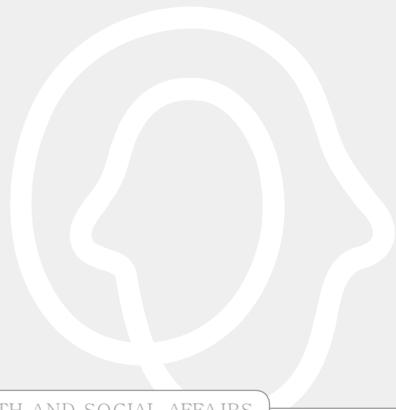
### 3. 생활·복지영역 소결

우리나라 청년들을 둘러싼 환경은 성인으로의 이행에 커다란 걸림돌로 작용하고 있다. 특히 매년 기록을 갱신하며 증가하고 있는 청년실업률이 대표하듯이 청년들은 노동시장 진입에 상당한 어려움을 겪고 있으며, 노동시장에 진입하더라도 안정적인 일자리를 확보하기가 점점 어려워지고 있다. 그리고 청년층 내에서 정규직과 비정규직의 임금 격차 확대가 상징하듯이 청년세대 내 노동시장 지위에 있어서의 격차도 확대되고 있다. 한편, 가구주 연령대별 자산과 부채 현황에서 알 수 있듯이 오늘날 청년층은 급속한 부동산 가격 상승 등으로 인해 기성세대가 경험했던 자산형성의 경로를 따라가기 어려운 형국에 있다. 이에 따라 자산형성의 최후의 수단으로 선택된 주택취득과 주식투자를 위해 엄청난 부채를 마다하지 않는 방식으로 영혼까지 끌어 모으고 있는 상황이다. 이 과정에서 부모의 도움을 받을 수 있는 청년과 그렇지 못한 청년 간의 격차는 더욱 확대되고 있다. 부동산이든 주식이든 투자를 적극적으로 할수록 부채가 증가하면서 청년 개인과 그가 속한 가구의 재정건전성도 악화될 위험에 처해있다. 한편으로는 이 같은 투자 러시에 동참할 엄두도 낼 수 없는 빈곤청년의 경우는 꿈조차도 빈곤한 상황에 처해있다. 기성세대와 대비되는 청년층의 다차원적 빈곤 상황은 사회구성원으로서의 존립기반의 취약성을 대표하고 있으며, 성인으로의 이행은 물론 생애 과정에서 자립이 쉽지 않을 것임을 암시하고 있다. 입시라는 바늘구멍 통과를 위해 어려서부터 체력과 영혼을 소진해온 청년들에게는 취업난이라는 또 다른 견고한 장벽이 마주하고 있으며, 이는 스트레스에서 시작해서 우울로까지 전이되는 정신건강 상의 취약한 경로를 청년들에게 제공하고 있다.

이런 상황에서 정부는 청년층의 어려운 상황에 대한 지각을 바탕으로 다양한 청년정책을 수립하고 운영하고 있다. 청년고용을 위한 다양한 정책이 나오고 있고, 노동시장에 진입한 청년들의 안정적인 지위 유지를 위한 다양한 정책도 보태어지고 있다. 그 밖에서 빈곤 청년들의 자립 지원을 위한 계좌사업과 기초보장제도 내 공제 등의 정책이 시행중이고, 청년 정신건강 증진을 위한 전달체계를 갖추고 서비스 내실화를 기하고 있다. 청년층의 금융접근성을 제고하기 위한 다양한 프로그램들도 마련되어 있다. 전통적인 취약계층인 탈시설 청년, 한부모 청년 등에 대한 대책들도 마련되어 있다.

그러나 현재의 정책프로그램들은 앞서 서술한 우리나라 청년들이 겪고 있는 다차원

적이고 다면적인 결핍의 문제에 충분히 대응하는 데는 분명한 한계를 가지고 있다. 생활·복지 영역의 대부분의 사업들이 청년에 특화된 사업이라거나 청년의 상황을 고려하여 특별히 고안된 사업이라고 보기는 어렵다. 기존에 세대 중립적으로 운영되어 오던 사업에 청년을 포괄한다는 이유로 청년정책의 타이틀을 부여한다거나, 현 세대 청년문제에 천착해 고안된 사업이 아니라 청년층이 다수인 대상사업(군장병 대상 사업 등)을 청년사업으로 제시하는 등의 문제가 있다. 또한 청년빈곤에 대응하는 사업의 경우 대상을 지나치게 빈곤층으로 국한시키는 등의 문제도 존재한다.



## 제 3 장

### 참여·권리영역의 청년정책

제1절 참여권리영역 관점에서의 배경적 논의와 실태

제2절 지방의 청년정책: 지방의 청년 현황과 필요성

제3절 청년정책 전달체계 구축



## 제 3 장 참여·권리 영역의 청년정책

### 제1절 참여권리영역 관점에서의 배경적 논의와 실태

#### 1. 청년과 인구변동

<청년기본법>에 기초한 청년정책은 청년의 정책참여 기회를 적극적으로 확대·보장하고자 하며, 기본법은 청년의 참여를 청년의 권리로 명시하고 있다. 물론 청년기본계획에서 청년의 참여라는 것은 정책의 수립, 실행, 평가 과정에서의 참여뿐만 아니라, 사회적 배제 또는 소외의 반대 개념으로서의 참여의 의미를 동시에 갖는다고 할 수 있다. 이러한 사회 참여는 노동시장의 참여나 문화생활의 참여와 같이 광범위한 의미를 갖는데, 이는 청년정책에서 일자리, 주거, 교육, 생활과 같은 다른 영역의 정책들이 직간접적으로 청년의 사회 참여를 지향한다고 할 수 있다. 또한 특히 니트 청년에 대한 지원은 직접적 의미의 사회 참여(소외 예방)의 정책이라고도 할 수 있다.

<청년기본법>의 시행으로 새롭게 범정부적으로 시작되는 청년정책이 과거의 청년정책과 가장 선명하게 구분되는 차별성 중 하나가 정책과정에서의 청년의 주도성 확대이다. 이것은 중앙정부 및 자치단체의 정책 위원회 중 청년참여를 의무화하고 청년참여 위원회에 대한 지정기준을 마련하면서 선언적 의미를 넘은 구체적 실천적 정책으로 자리매김된다.

그럼에도 불구하고 청년정책에서 청년의 참여를 보장하는 것에 대한 사회적 의미와 이유에 대한 구체적 설명은 상당히 제한적으로만 이뤄지고 있는 것으로 보인다. 청년의 목소리를 듣는 것, 또는 정책 수요를 더 자세히 반영하기 위한 자문 및 청문 이상의 정책결정 과정에 참여하는 것을 보장하는 것에 대한 정당성을 적극적으로 제시할 필요가 있다고 생각한다. 이에 우리사회의 변동의 맥락에서 어떠한 의미를 갖는지를 설명해보고자 한다.

### 가. 청년정책 참여보장의 사회적 의미

청년의 정책참여를 보장하는 것은 앞으로의 우리사회의 변동에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그것은 우리나라의 인구구조 변화에 따라 청년의 정치·사회적 영향력은 갈수록 소외될 위험이 커지고 있으며, 또한 고령화 등 사회변화에 따라 청년에게 부과될 부담이 불공정하게 배분될 위험성이 높기 때문이라고 할 수 있다.

출생코호트의 인구규모가 큰 세대들은 청소년 및 청년기 교육기회와 일자리에 있어서 다른 세대들에 비해 더 많은 경쟁에 물리게 되지만(Easterlin 1978, 1987), 이들은 인구규모만큼의 사회적 영향력을 갖게 된다. 이들은 더 많은 유권자 수로 인하여 정책 결정에 있어 더 유리한 위치를 점하게 되고, 인구규모에 따른 높은 구매력이나 정책수요로 인하여 시장이나 사회 인프라 구축에 있어서도 더 많은 투자의 혜택을 받게 된다. 특히 이렇게 규모가 큰 코호트가 경제적 활황기에 청년기를 보내게 된다면, 더 많은 자원의 구축을 통하여 더 강한 네트워크를 구성하면서 사회·경제·정치적으로 더 강한 영향력을 행사할 수 있게 된다(Preston 1984, Bouvier and DeVita. 1991).

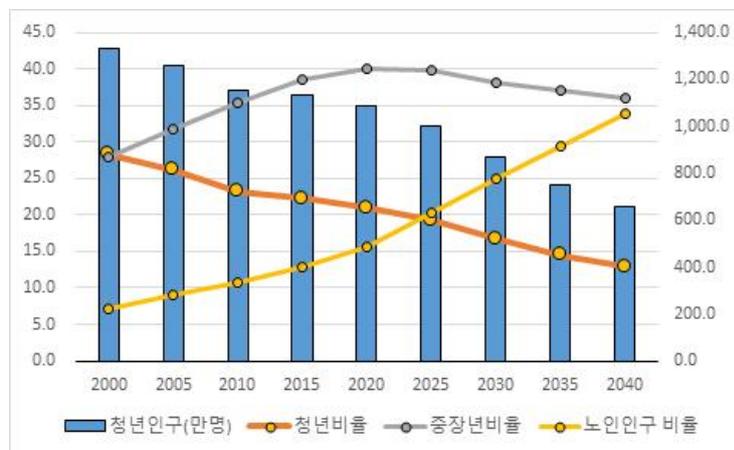
주민등록이 시작된 1970년 이후 우리사회에서 가장 많은 아이들이 태어난 해는 1971년으로 102만4천명의 아이가 출생한 것으로 기록되어있다. 이 수치는 현재 만 20세인 청년이 태어난 2000년의 64만 명의 약 1.6배 수준이다. 현재 50~60대를 차지하고 있는 이들 베이비부머 세대들은 실제로 청년기 때부터 상당한 사회경제적 영향력을 행사해 왔다고 볼 수 있다. 한 예로 1980~90년대의 민주화 운동과 학생운동은 우리사회의 민주주의를 진작시키는데 큰 공헌을 하였다.

문제는 우리사회에서 앞으로 청년은 앞선 세대들과는 달리 그 인구규모가 지속적으로 축소된다는 점이다. 장래에 대한 비교적 정확한 예측이 가능한 통계청 장래인구추계에 따르면 청년인구의 감소는 앞으로 더욱 가속될 것으로 전망되며, 출생 코호트 규모가 큰 앞선 세대들과 대비되면서 이들이 우리나라 전체인구에서 차지하는 비율은 더욱 크게 감소하게 된다.

통계청의 추계인구 통계에 따르면 19~34세 청년인구는 2000년에는 1천3백만 명이었으나, 20년 후인 현재는 1천1백만 명 수준으로 감소하였다. 다시 앞으로 20년 후인 2040년에는 청년인구는 660만 명으로 현재의 절반 수준에 그칠 것으로 전망된다. 전체 인구에서 차지하는 비율은 더 빠르게 감소는데, 같은 기간 동안 청년인구의 비율

은 28.3%(2000년)에서 현재의 21.0%로 줄어들었으며, 2040년에는 전체인구에서 차지하는 청년인구의 비중이 불과 13.0%에 그칠 것으로 예상된다. 반면 청년 이후의 세대들은 같은 기간 동안 다른 변화 패턴을 보이는데, 중장년(40~64세)의 인구비율은 27.9%(2000년) → 40.0%(현재) → 35.9%(2040년) 으로 증가 후 약간의 감소를 보이게 된다. 반대로 65세 이상 노인인구의 비율은 7.2%(2000년) → 15.7%(현재) → 33.8%(2040년)로 급증하는 양상을 보일 것으로 추계된다.

[그림 3-1] 연령집단별 인구의 변화 비교(인구추계 결과)



자료: 통계청, 「주민등록인구통계」, 각연도.

청년인구의 감소 등 우리사회에서의 인구변화는 앞으로 다양한 방식으로 청년의 삶에 부정적 영향을 미치게 될 것이며, 이는 앞으로 청년의 삶은 과거나 지금과는 크게 달라질 수 있음을 시사한다. 인구변동을 기초로 앞으로의 청년연령대 세대가 경험하게 될 부정적 영향들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

#### 사회·정치적 영향력의 축소

앞으로 청년연령대의 인구의 절대적 상대적 규모가 감소하면서 청년세대의 사회적 영향력과 세대의 정치적 발언권은 축소하게 될 가능성이 매우 높다. 주요 사회정책의 결정에서 청년세대는 그 주도권이 크게 제한될 위험성이 높아지는데, 특히 고령화의

심화로 인한 경제 및 사회보장 정책에서 주요한 정책결정이 내려질 때 청년의 목소리 보다는 중장년 및 노인 유권자의 이해가 더 반영될 가능성이 더 높아지게 될 것이다. 예를 들어 세대의 정치적 영향력의 절대적 결정요인인 유권자의 비율이 크게 감소하게 된다. 전체 유권자 중 청년세대(18세 제외)의 유권자 비율은 2000년 38.1%에서 현재에는 24.7%로 감소하였으며, 20년 후인 2040년에는 14.7% 감소할 것으로 전망되는데, 이는 2000년에 비해 그 비율이 약 1/3 수준, 현재에 비해서도 약 절반 정도로 감소함을 의미한다.

#### 인구감소의 부정적 영향에 노출

앞으로 우리사회에서 인구가 감소함에 따라 사회전반에 걸친 다운사이징이 불가피할 것으로 예상되는데, 이에 따라 수반되는 부정적 파장은 전 사회에 걸쳐 균등하게 배분되지는 않는다. 특히 특정 집단(예를 들면 여성, 빈곤층, 지방 등)이 이러한 위협에 더 크게 노출될 수 있다.

세대의 측면에서는 청년이 고령화 및 인구감소에 따른 부정적 영향에 다른 연령집단에 비해 부정적 파급효과가 더 집중될 가능성이 높다고 할 수 있다. 예를 들어 출생아수 감소로 인한 학령인구 감소는 교육 시스템의 대대적인 재편이 이뤄지지 않는 한 교육 인프라(폐교의 증가)와 교원 규모의 축소를 수반할 가능성이 매우 높다. 그런데 이러한 교원의 축는 기존의 교원들의 축소보다는 신규채용 규모를 줄이는 방향으로 진행되게 되면서, 젊은 세대가 교육 분야로 진출할 여건이 점점 악화될 가능성이 높다.

#### 부양 부담의 증가

노인인구의 증가 등으로 사회보장 및 가족부양 부담의 증가를 쉽게 예상할 수 있다. 여기에는 사회적 부양을 위한 조세 부담 및 건강보험 등 사회보험 비용의 증가와, 개인적 수준에서의 지출 증가를 모두 포함한다. 이로 인하여 전반적으로 개인과 가계의 경제적 수준의 하락하게 되면서, 특히 청년의 경우에는 중장년 이후의 생애에 대한 준비 기반이 더욱 취약하게 될 위험이 높아진다. 이러한 이유로 청년세대 대상의 안정적 중장년기 준비를 위한 이행기 동안의 안정적 안착지원 필요하지만, 전반적 재정의 악화와 세대의 정치적 영향력의 감소는 이러한 사회적 지원을 더욱 어렵게 할 수도 있을 것이다.

이와 같이 인구학적 맥락에서 청년정책의 수립은 현재적 의미에서 사회경제적 어려움에 처해 있는 취약계층으로서의 청년 지원에 있는 것이 아니라, 앞으로 구조적 취약성이 강화될 것으로 전망되는 청년세대를 대상으로 제도적 지원 체계를 마련함으로써 생애 이행기 동안에 안정적 안착을 할 수 있는 토대를 제공해주는 의의가 있다고 할 수 있다.

더불어 참여의 영역에서는 청년들이 자기 세대의 주장을 정책에 관철시킬 수 있는 공론의 장으로 이끈다는 측면에서 그 의의가 매우 크다고 할 수 있다. 이것은 단순히 청년을 더 잘 이해하는 정책을 제공함으로써 청년의 정책 만족도를 높이는 데 기여한다는 현재적 측면의 정책 효과성 이상의 정치경제학적 의미를 부여할 수 있다. 지금 추진을 계획 중인 참여를 위한 정책을 통해 청년의 정책 참여의 공간이 마련되고, 이것이 효과적으로 운영되면서 청년의 정책적 발언권을 역할을 충실히 수행하게 된다면, 이것은 우리사회의 미래 변동에서 청년들에게 공정한 세대경쟁의 토대를 구성하는 기회로 평가받게 될 것이다.

## 제2절 지방의 청년정책 : 지방의 청년 현황과 필요성

### 1. 지역 청년정책의 개념

앞서 기술한 바와 같이 청년정책은 청년과 사회환경과의 발전적 상호관계에 주목하여 청년을 사회적 존재로 인식하고 사회(환경)과의 발전적 상호관계를 형성하도록 지원할 수 있어야 한다. 이는 주체적 행위자인 청년을 개별적 개인으로 보고 청년들에 대한 직접적 지원을 제공하는 정책 방식을 넘어서, 환경에 따른 다양한 접근을 가능하게 할 것이다.

청년이 생활하는 지역(지방)은 청년의 생활을 규정하는 또 다른 차원의 사회환경으로써 그 중요성이 이해되어야 한다. 이것은 지역별로 다르게 나타나는 청년들의 생활여건의 차이를 극복한다는 차원 또는 지방청년의 (수도권에 대비하여 상대적으로) 열악한 삶의 질을 끌어올린다는 것 이상의 의미를 갖는다. 이것은 지역과 청년 간의 상호발전적 관계를 형성할 수 있도록 지역에 따라 청년정책의 내용과 방식의 차이를 만들

어내는 지방<sup>5)</sup>(지역)형 청년정책의 수립을 의미할 수 있다.

이러한 맥락에서 우선 청년과 관련된 지역의 현실을 사회인구학적 맥락에서 제시하고, 지방형 청년정책의 지향 방향과 이를 지원할 수 있는 사업들을 제안하고자한다.

## 2. 지역의 청년현황(청년유출)

수도권 집중 현상은 지방뿐만 아니라 우리나라의 사회적 문제로 인식되어지고 있다. 수도권 인구집중은 국토균형발전, 우리나라 인구불균형, 또는 지방소멸과 같은 지방의 활력문제로 인식되어지는 경향이 존재한다. 그러나 수도권 집중 현상의 이면에서는 지방의 청년 문제가 존재하며, 이것은 지방 청년정책의 필요성을 보여준다.

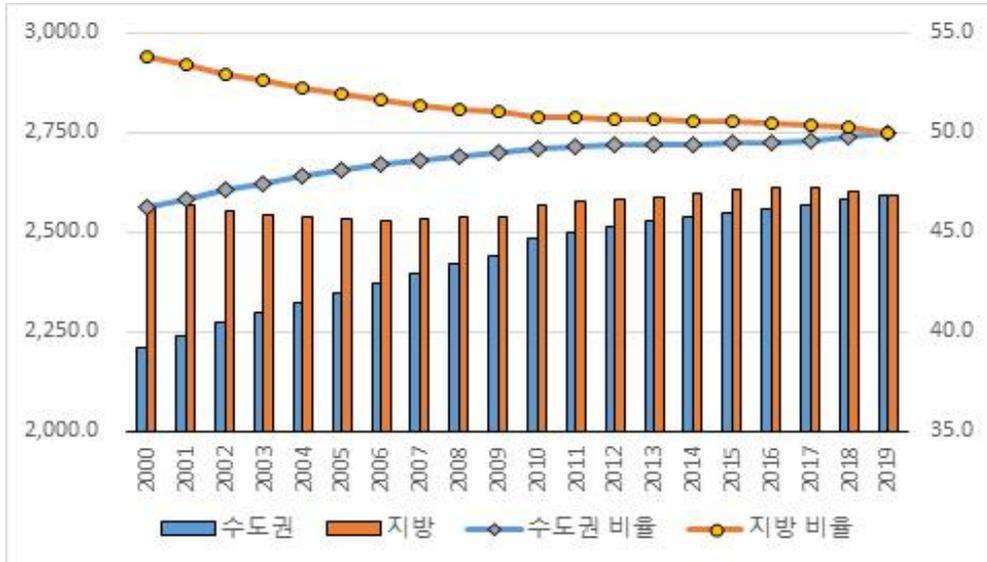
우리나라 전체 인구 중에서 수도권(서울, 경기, 인천)에 거주하는 인구는 2000년 2,207.6백만 명 수준으로 전체 인구의 46.3%를 차지하였으나, 그 비율은 지속적으로 상승하여 지난 2019년에는 2,592.6만 명으로 지방 거주인구(2,592.4만 명)을 넘어서는 수준으로 증가하였다. 한편 지방인구가 전체인구에서 차지하는 비율은 2000년 53.7%에서 50.0% 수준으로 떨어졌다. 흥미로운 것은 2019년까지 우리나라 전체 인구가 증가하고 있음에도 불구하고, 2017년부터는 지방인구는 감소의 경향으로 돌아섰다는 점이다. 이와 같이 전체 인구가 증가하고 있음에도 지방에서는 인구가 오히려 감소하고 있는 경향은 우리나라의 수도권 집중이 과거와 같이 수도권의 더 빠른 인구증가에 의해 수도권 집중이 나타났지만, 현재는 지방인구의 감소가 수도권 집중을 더욱 가속화시키고 있다고 할 수 있다.

---

5) 이 연구에서 지방은 수도권(서울, 경기, 인천)을 제외한 모든 지역을 의미한다.

[그림 3-2] 수도권과 지방의 인구성장 추이

(단위: 만 명, %)



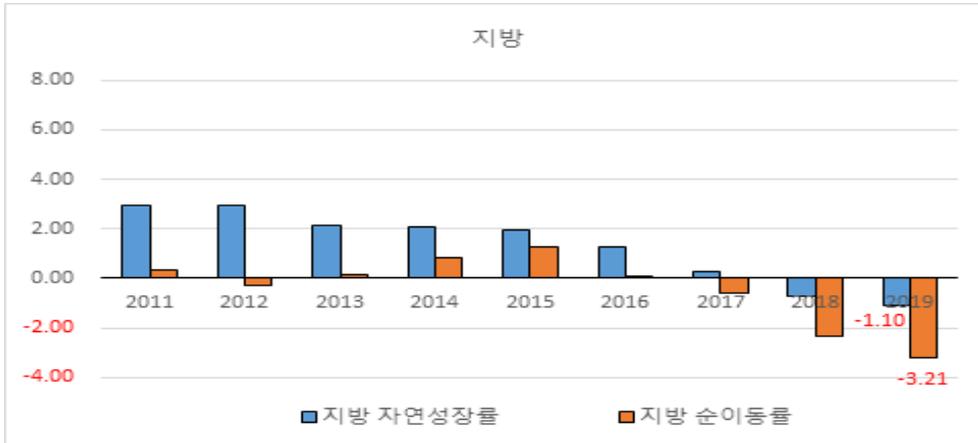
자료: 이상립(2020b), p. 2

지방 인구의 감소는 요인은 인구이동으로 인한 인구의 순유출과 출생과 사망의 차이로 나타나는 자연감소가 복합하여 나타나고 있다. 지방에서 자연감소가 발생하게 된 것은 일차적으로 높은 고령화 수준으로 노인인구가 많아 사망자가 늘어나고 있는 것에도 기인한다. 그러나 다른 한편으로는 지방의 청년인구가 감소하면서 수도권에 비해 상대적으로 더 높은 출산율에도 불구하고, 새로 태어나는 출생아의 감소하는 것 역시 주요 원인으로 작용한다. 이것은 지방의 자연감소조차도 청년의 감소와 밀접히 연관되어 있음을 보여준다.

그림에도 불구하고 수도권 집중, 다른 의미에서는 지방인구의 위축을 야기하는 가장 중요한 요인은 인구이동인데, 지방의 인구 순유출(수도권으로의 유입) 인구는 자연감소 인구 수준을 크게 넘어서는 것으로 나타난다(그림2). 예를 들어 2019년의 경우 지방인구의 자연감소율은 1.10%에 그쳤지만, 순유출로 인한 인구감소율(순유출률)은 3.21%로 세 배 수준에 이른다. 특히 지방 전체인구의 인구자연 감소가 매우 최근에 나타나기 시작한 현상이라는 점을 감안한다면 인구의 수도권으로의 이동이 수도권 인구 집중의 주역 원인이라는 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-3] 지방의 인구성장 요인 변화추이: 자연증가율과 순이동률

(단위: %)



자료: 이상립(2020b), p. 3

한편 지방인구의 유출은 수도권으로의 인구유입을 의미하는데, 지방균형발전 정책의 효과로 인하여 순유출이 발생했던 2010년대(2011년, 2013~2016년)에는 일시적 순유출이 일어났지만, 이를 제외하면 수도권으로 인구는 계속적 순유입 되어왔다. 그리고 순유출이 일어났던 기간조차도 순유출률은 대부분 1.0%미만(2015년 1.31% 제외)의 낮은 순유출률을 보였다.

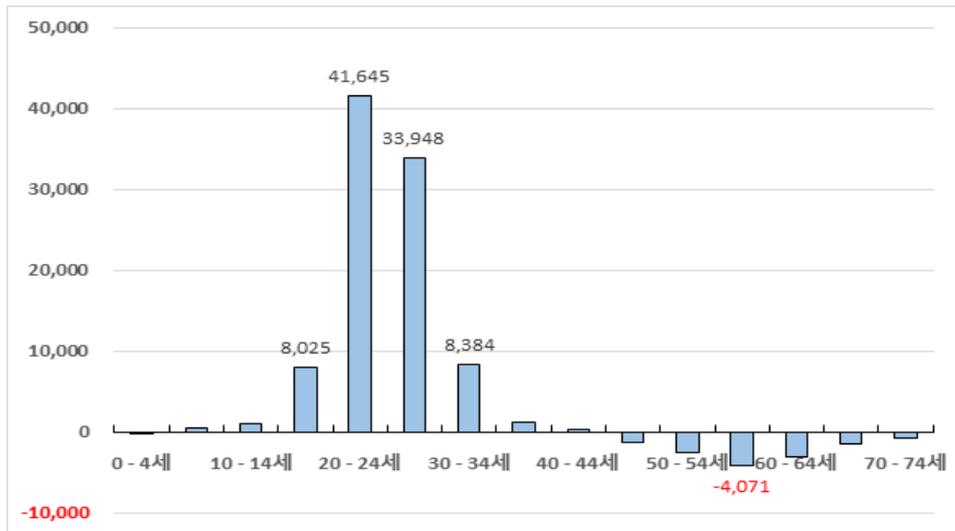
이와 같이 지방인구의 감소를 유발하는 인구의 순유출을 연령별로 구분하여 살펴보면 이동의 규모와 방향에서 연령에 따른 큰 차이가 발견된다. 수도권 순이동을 연령별로 살펴보면 수도권 순유입은 19~34세 청년연령대에서 그 규모가 가장 크며, 이 규모는 수도권의 전체연령 순유입 규모보다도 더 큰 것으로 나타난다. 이것은 지금까지 기술한 수도권으로의 인구 순유입 현상은 사실 상 지방 청년인구의 수도권 유출 현상이라고 환언될 수 있다.

2019년 수도권으로 순유입된 20~34세 지방청년인구는 약 8만4천명으로 전체 인구유입(만 74세까지)은 8만1천명 수준에 그친다. 더욱 흥미로운 사실은 40대 후반 연령부터는 오히려 인구가 지방으로 순유출되는 경향을 보이는 것으로 나타난다. 다소 단순화하여 정리하자면 청년인구는 수도권으로 유입되지만, 청년기 이후에는 인구가 지방으로 유출된다고 할 수 있다. 이것은 수도권 인구집중 현상 자체가 지방청년의 유

실임을 보여주며, 수도권 집중 현상은 인구현상과 동시에 지방의 청년문제로 이해될 수 있음을 의미한다.

[그림 3-4] 수도권 연령집단별 순이동(2019)

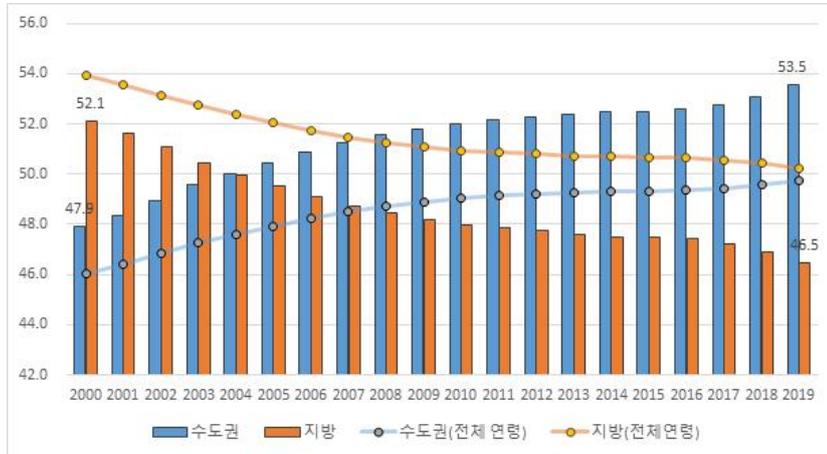
(단위: 명)



자료: 이상림(2020b), p. 3

이와 같은 청년의 인구이동(지방 유출-수도권 유입)은 청년인구의 수도권 집중을 초래하는데, 이것은 앞서 밝힌 전체(전연령)인구의 수도권 집중보다 더 심각한 수준으로 나타난다. 2010년 전국의 청년인구 중에서 비수도권 지역에 거주하는 청년비율은 52.1%로 절반을 넘었지만, 수도권-지방 간 청년인구의 비율이 2004년부터 역전되기 시작하여 2019년에는 청년인구 비율이 53.5%로 높아져 수도권과 지방에 대한 두 비율 간의 차이가 7.0% 수준까지 벌어지게 된다(주민등록 연앙인구 기준). 수도권 인구 집중은 청년세대뿐만이 아닌 우리나라 전체 인구 수준의 문제라고도 할 수 있지만, 청년세대에서처럼 집중도가 심각하지 않아 현재는 수도권-지방 인구 비율이 거의 같은 수준(50.0%)라는 사실과 비교해보면 청년인구의 수도권 집중이 갖는 심각성을 잘 알 수 있다.

[그림 3-5] 청년인구의 수도권 집중

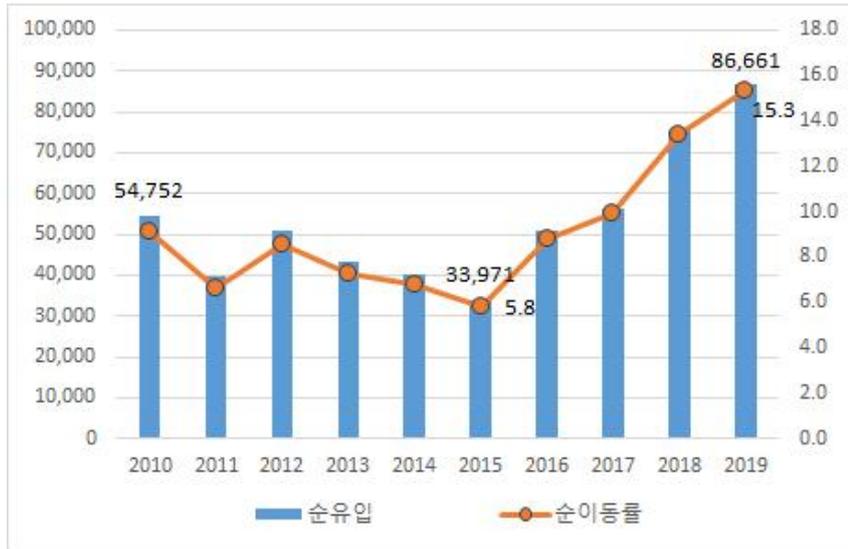


자료: 통계청 KOSIS. 주민등록 연앙인구(각연도)

한편 청년의 수도권 집중 추세는 2010년경부터는 지방혁신도시 건설 등 국토균형 발전정책 등의 영향으로 다소 늦춰지기도 하였으나, 최근 3년에 걸쳐 빠르게 높아지고 있는 실정이다. 과거 수도권 청년인구 유입률은 5.8% 수준까지 떨어졌다가 최근에는 15.3%로 크게 높아지는 추세로 돌아섰다. 특히 청년인구의 수도권 유입이 정점에 이르는 만 24세에는 수도권 순유입률이 34.3%까지 상승한 것으로 나타난다(2019년 인구이동 통계). 다시 말해 지방으로 유출하는 수도권 인구가 유입규모보다 더 많았던 기간에도조차 청년인구는 수도권으로 지속적으로 유입되고 있었음을 의미한다.

[그림 3-6] 청년인구의 수도권 유입 추이(순유입과 순이동률)

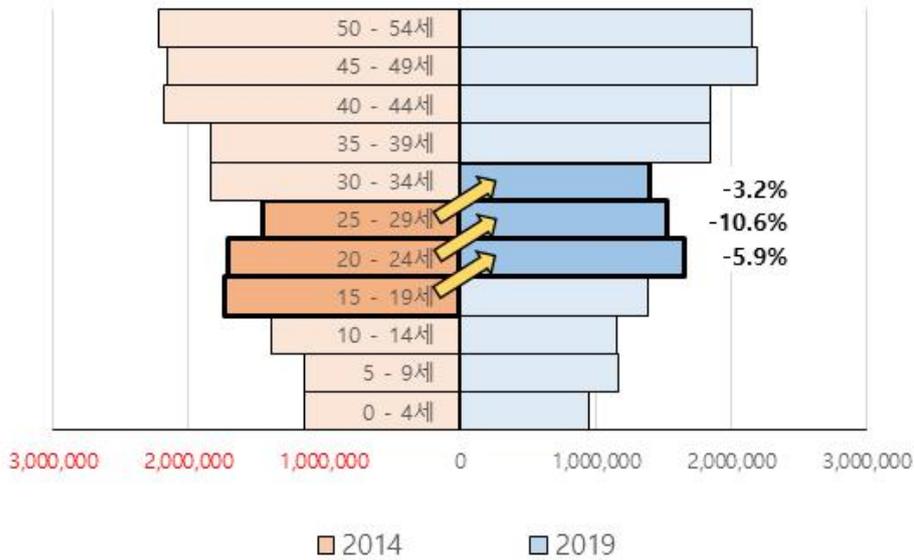
(단위: 명, %)



주: 여기서 청년인구는 자료의 한계로 20~34세로 설정함  
 자료: 통계청 KOSIS, 주민등록 연앙인구(각연도)

지방청년의 대규모 수도권 유출은 직접적으로 지방의 인구를 감소시킬 뿐만 아니라, 청년인구의 감소로 지역의 활력이 저하되고 고령화가 더욱 촉진되는 부정적 결과를 낳는다. 실제로 청년기 인구이동이 지역의 인구에 미친 영향을 살펴보면, 청년기의 인구 이동은 수도권-지방 간의 인구 규모의 불균형(수도권 인구집중 및 지방 인구감소)뿐만 아니라, 수도권-지방 간 인구구조의 불균형을 강화하는 것으로 나타난다. 특히 진학과 사회진출이 일어나는 20대까지의 초기 성인기를 지나면서 지방은 청년인구가 대규모로 유실되는 결과를 발견할 수 있다. 이러한 유출기간을 막 지난 30대는 우리나라의 주출산 연령대이기 때문에 지방 청년인구의 유출은 다른 의미에서 지방의 출생아 수가 낮아진다는 것을 의미할 수 있고, 이것은 앞서 언급한 바와 같이 지방의 자연인구 감소에도 유의미한 영향을 미치게 된다.

[그림 3-7] 청년 인구의 지방 인구구조에 대한 영향



자료: KOSIS. 주민등록인구통계 - 주민등록 연앙인구자료(2014, 2019)

더불어 지역에서 청년인구가 감소하면서 지방의 전체적 경제·사회·인구의 활력 감소를 의미하기도 하지만, 다른 한편으로는 청년을 위한 기반 환경들이 위축-악화되는 경향을 초래하여 결과적으로는 지방에 남아있는 청년에도 연쇄적으로 부정적 영향이 나타나게 된다. 특히 일반적으로 학력과 기술수준이 높은 인구가 더 높은 이동성을 보이는 경향이 있는데(최진호 2008), 실제로 우리나라에서 수도권으로 향하는 이동하는 청년 인구들은 지방에 계속 거주하는 인구들에 비해 평균적 학력수준과 기술 수준이 더 높은 것으로 나타난다(최예술 2021). 이러한 청년 인구유출에 따른 지방의 인재유출(brain drain)은 지방의 성장과 발전에 부정적 영향을 미치는 또 다른 원인으로 작용하게 된다. 또한 수도권으로 이주한 청년들 역시 상대적으로 높은 생활비용과 높은 경쟁수준으로 인하여 열악한 생활환경에 놓이게 되어 수도권의 또 다른 청년문제를 야기할 위험이 높은 것으로 여겨진다.

이와 같이 청년인구의 수도권 집중 현상은 단순히 청년인구 분포의 변화가 아니라, 청년의 삶의 수준에 중요한 영향을 미치는 구조적 요인이라고 할 수 있다. 그러므로 특

히 지방 청년정책의 경우에는 청년과 지역의 공동 발전을 추구하는 차별적 전략 수립이 요구된다고 할 수 있다. 이는 청년의 지역 유지의 도구로 사용하는 것이 아닌, 청년의 발전을 통해 지역의 활력과 지속성을 유지하려는 정책적 노력으로 이해되어야 한다. 이와 같이 지역 경제의 위축과 인구의 축소, 재정 및 인적 자원의 부족 등의 어려움을 겪고 있는 지방의 청년정책은 수도권과는 다른 정책접근이 모색되어야 한다. 더불어 중소도시 및 농촌지역에서 대도시로의 청년인구 유출도 비장-수도권으로의 인구 유출과도 매우 비슷한 양상을 보인다고 할 수 있는데, 이러한 맥락에서 중소도시 및 농촌의 지역 청년정책 역시 대도시의 접근과는 차별화될 필요가 있을 것이다.

### 3. 지방의 청년 현상과 지방형 청년정책의 방향성

#### 가. 청년의 정주화와 지역과의 상호발전

앞서 지방이 경험하고 있는 청년과 관련된 동향의 차이점을 보여주는 대표적인 예로 인구학적 측면, 특히 지방청년의 인구유출과 수도권의 청년인구 집중이라는 특성을 보여주었다. 지방이 경험하고 있는 심각한 청년 인구의 위기는 지방과 지방청년이 당면하고 있는 여러 가지 문제들을 집약적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 더불어 지방에서는 청년정책이 규범적으로 정의하고 있는 ‘청년 삶의 질 개선’의 목적과 함께 지역과 청년의 상호발전적 관계의 형성을 함께 수행하여야 함을 시사한다. 지역-청년의 상호작용을 현재의 청년인구문제와 연결시킨다면 그것은 ‘지방청년의 정주화를 통한 지역과 청년의 상호발전’으로 요약될 수 있다<sup>6)</sup>.

청년의 지역 정주화 유도는 청년의 이동을 제한하는 것이 아니라, 지방을 떠나게 만드는 다양한 구조적-미시적 요인들의 영향을 다양한 정책수단을 이용하여 완화시키려 하는 것으로 정의 할 수 있다. 여기서 다양한 정책수단을 사용한다는 것은 일반적으로 알고 있는 기존의 인구정책이나 복지지원 정책을 넘어선 청년 일상 전반의 문제에 관한 유연한 접근이라고 할 수 있다. 이렇게 기존의 정책 범주를 넘어선 정책을 추진하여

6) 인구가동 특히 지방 청년인구 유출의 문제는 단순히 수도권의 청년인구 흡수의 관점에서 보는 것이 아니라 목적지의 흡인요인(pulling factor)와 지방의 배출요인(push factor)의 상호적 관점에서 바라볼 필요가 있다(Lee, 1966).

야 하는 가장 중요한 이유는 청년의 특성이 그러하듯이, 지역에서의 청년의 삶과 그들이 마주하게 되는 장애요인들(인구이동의 관점에서는 배출요인, pushing factor)이 매우 다양하고 광범위하기 때문이다.

그렇기 때문에 지역단위의 청년정책은 중앙정부가 전국단위로 추진하는 표준화된 정책들보다 더 세분화된 사업/정책의 접근이 요구된다. 그러한 의미에서 지역 청년정책은 정책의 연성화를 추구해야 할 필요가 있으며, 기존 '정책'의 정형화된 틀에서 보다 유연해질 필요가 있다. 그렇다고 이러한 연성화가 미시적 차원의 요인들을 정책범주에 포함하는 것이 아니라, 다양한 문제들에 대해 다양한 방식의 접근을 시도하는 것이다. 그리고 이러한 다양성으로 인하여 정책의 실행을 위해 다양한 지역의 자원들(시청이나 군청 이외의 다른 요인들 - 예를 들어 지방교육청, 지방노동청, 또는 지역 민간자원)을 활용할 필요가 있다.

#### 나. 지방 청년의 중앙 정책과의 연계

지방청년의 정주화를 위한 지방(지역)의 청년정책은 <청년기본법>에 근거하여 중앙정부에서 추진하고 있는 중앙정부의 청년정책과 구분된 것 또는 중앙정부의 청년정책에 별개로 지방의 정책이 추가된 것이 아닌 중앙-지방 상호 간의 연계와 협조에 바탕을 두어야 한다. 이것은 지방이 마주하고 있는 청년의 문제가 사회구조적 거시적 문제와 생활세계에서의 미시적 문제들이 복합적으로 이뤄진 것이고, 또한 그 대응에 있어서도 공동의 접근이 요구되어지기 때문이다.

[그림 3-8] 청년인구의 연령별 수도권 유입 규모와 전입 사유



자료: 이상립(2020b), p. 5

한 예로 지방청년들이 수도권으로 향하는 이유를 살펴보면 지방 문제의 구조적 요인이 선명히 드러난다. 2019 인구이동 통계를 활용하여 지방에 거주하던 18~34세 연령대의 수도권으로의 이전 이유를 분석해보았다. 지방 청년인구가 수도권으로 유입되는 사유는 연령별로 다르게 분포하는데, 청년기 초기에는 진학으로 인한 ‘교육’ 사유가 가장 높지만, 대학 졸업 연령을 지나면서 일자리와 관련된 ‘직업’ 사유로 대체되는 패턴이 나타난다.

이것은 앞서 분석한 지방 청년인구 중 상당 부분이 20대 초반을 지나면서 급속히 수도권에 흡수되는 경향을 잘 설명해준다. 이러한 인구이동 양상은 질 좋은 대학과 일자리가 수도권에 집중 분포하면서 지방청년의 수도권 유출이 집중되고 있으며, 이것은 우리사회의 교육과 일자리(산업)의 구조가 유지되는 한 앞으로도 청년의 수도권 유출이 지속될 수밖에 없음을 보여준다.

이러한 문제들은 지자체 특히 기초지자체의 정책자원과 역량으로는 해결될 수 없는 구조적 요인들이기 때문에 중앙정부와의 정책 연계가 요구된다. 특히 이러한 정책들은 정년정책이라는 범주에 속하지 않는 산업, 교육, 지역개발, 경제발전 방향 등 사회발전과 연계된 전반적 문제들이라는 속성을 갖는다. 그러므로 이러한 문제에 대한 대응은 개별적 정책사업으로의 접근과 함께 다른 정부 거버넌스와 발전전략 들(예를 들어, 국

가균형발전 5개년 계획, 저출산고령사회기본계획, 장기 주거종합계획 등 또한 이들 기본계획과 연관된 위원회들)과의 연계 속에서 이뤄져야 할 것이다.

#### 다. 지방청년의 다차원성

지방형 청년정책의 수립에 있어 주목해야할 것 중 하나는 수도권-지방 혹은 수도권-대도시-중소도시-농촌(복합)지역으로 이어지는 청년문제의 구조가 매우 복잡하고, 다차원적일 수 있다는 것이다. 일반적으로 수도권-지방의 문제를 경제적 발전의 정도, 일자리 수준 등의 외적 요인들에 주목하는 경향이 있고, 생활문화 및 가치관 등의 요인들을 고려한 경우일지라도 수도권과 지방으로 이어지는 일원론적 시각을 가질 가능성이 매우 높다. 쉽게 말해 수도권 및 대도시 청년들은 개방적/개인주의적이며, 지방 특히 농촌지역에 거주하는 청년들은 전통주의적일 것으로 전제할 수 있으며, 이러한 차이들은 그 수준의 높고 낮음으로 파악된다는 것이다.

하지만 실제 상황을 분석해보면 실제로 청년문제들은 한 가지 요인으로 설명되기 어려우며, 또한 수도권-대도시-지방으로 이어지는 일원적 관계가 아니라는 것도 알 수 있다. 이 연구에서는 앞서 청년들의 독립실태를 보여주었던 미혼청년들의 독립 비율(거주주인 비율)을 수도권-광역시-도지역으로 재구성하여 분석하여 보았다. 도단위 지역에는 대도시가 일부 포함되기도 하지만, 중소도시들과 군단위 지역들도 포함되기 때문에 수도권-대도시-지방의 층위적 분리가 가능하다. 참고로 지역 부분에서 광역시에는 세종시가 포함되고, 도지역에서는 수도권에 포함된 경기도가 제외된다.

앞서 분석에서는 주거비 등의 생활비의 문제 등으로 청년들의 개인의 생활을 중시여기는 추세 속에서도 미혼 청년들의 부모동거 비율이 높아지는 것으로 설명하였다. 이러한 설명에 따른다면 생활비 부담이 상대적으로 더 낮은 도지역의 청년들은 가장 높은 독립비율을 보이게 될 것으로 쉽게 예상할 수 있다.

하지만 실제 분석결과를 보면 수도권이 가장 높은 미혼청년의 독립비율이 가장 높았고, 지방에 있어서는 예상과는 달리 도지역의 미혼청년들의 독립비율이 더 낮은 것으로 나타났다. 결과를 자세히 살펴보면 수도권의 경우에는 30대 초반과 30대 후반의 남성 미혼청년의 독립비율이 각각 35.4%와 45.0%로 가장 높게 나타났다. 여성의 경우에도 33.0%와 42.3%로 비록 수도권 미혼 남성에 비해서는 낮았지만, 그래도 다른 지

역에서보다는 높은 비율을 보였다.

더 흥미로운 것은 대도시로 구성된 광역시 지역과 중소도시와 군지역이 상당 부분 포함되어 있는 도지역의 분포인데, 여기서는 오히려 도지역 청년의 독립비율이 광역시 미혼 청년에 비해 더 높았다. 심지어 도지역 30대 초반 남성의 경우에는 34.6%로 수도권과 비슷한 수준으로까지 높은 독립 비율을 보였다. 도지역에서 광역시보다 더 높은 독립 비율은 30대 초반과 후반 모두 그리고, 남성과 여성 모두에서 공통적으로 나타났다.

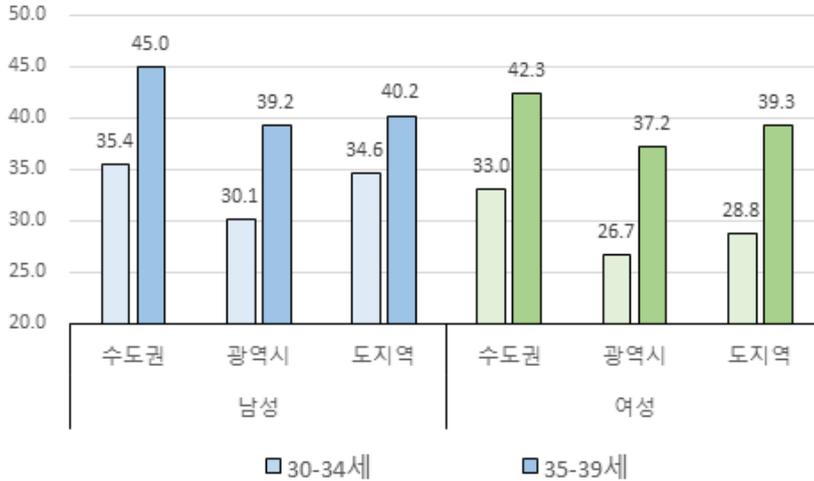
이것은 청년의 거주 독립수준의 차이를 생활 비용의 문제만으로 환원하기는 매우 어렵다는 것을 보여준다. 앞서 분석에서 과거(2000년 인구주택총조사 샘플자료)에 비해 현재 부모와의 동거비율이 높아진 것은 주거비 등 생활비용의 상승과 취업의 어려움 등으로 설명이 가능하지만, 그렇다고 해서 현재 상황에서 지역 간의 격차를 생활비용이나 취업의 문제만으로 설명할 수 없음을 나타낸다.

이것은 아마도 지역별로 다르게 나타나는 생활비용 및 일자리 상황 등의 경제적 요인들과 독립에 대한 태도 및 부모의 자녀 독립에 대한 수용성 등이 복합적으로 작용한 결과로 해석하는 것이 타당할 것이다. 이는 여성의 독립비율이 남성에 비해 더 낮게 나타난 것에서 다시 확인할 수 있다. 그리고 이러한 결정요인들의 영향력이 수도권-대도시-지방에 따라 차차 높아지거나 낮아지는 선형의 분포로 나타나는 것 역시 아니라는 것이라고도 할 수 있을 것이다.

그러므로 지방의 청년정책을 수립하는 것은 우리사회 청년들을 하나의 기준으로 바라보는 것이 아니라, 지역의 특수성이 복잡하게 상호교차하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이것은 지역이 스스로의 상황에 맞는 청년정책을 개발하고, 실행해야 한다는 것을 보여주며, 중앙정부의 지원에 있어서도 예산의 크고 작음을 나타내는 지원예산의 규모만으로 접근하는 것도 적절하지 않을 수 있음을 시사한다. 그리고 무엇보다도 이러한 청년의 복잡한 생활 여건과 실태, 그리고 가치관과 태도들을 적절하게 정책에 담아내기 위해서는 청년 스스로의 목소리가 정책에 반영되어야 한다는 것을 강하게 확인시켜준다.

[그림 3-9] 지역별 미혼청년의 독립실태(가구주인 비율) (2015)

(단위: %)



자료: 통계청, 「인구주택총조사」, 샘플자료, 2015.

지방의 청년이 지역의 생활에서 경험하게 되는 차별화된 특성 중 하나는 앞서 분석에 대한 해석에서도 언급되었지만 지역의 규범과 문화가 다르다는 점이라고 할 수 있다. 일반적으로 지방(특히 중소도시나 군단위 지역)은 지역의 지리적·사회적 공간이 좁고, 전통적 규범의 영향이 상대적으로 더 강하게 남아있다. 또한 지역에 거주하는 청년들 역시 지역사회의 관계와 규범에 스스로를 더 강하게 포섭하는 경향이 있는데, 이러한 태도는 지방에 남아있다는 한계의 수용(일종의 체념)에 의해 더 강화된다. 이들은 친구, 선배, 친척, 지역사회와 같은 일차사회의 규범을 내재화하게 되는데, 지방 청년들의 일상적 삶과 태도를 사회학적으로 분석한 최종렬(2018)은 지방청년의 사회진출을 다음과 같이 기술한다.

지방대 졸업생의 사회자본은 유사 가족 밖으로 나가지 않도록 하는 데에 강력한 힘을 발휘한다. 하지만 대학을 졸업하면 어쩔 수 없이 유사 가족 밖으로 나가야 한다. 이제 사회와 직접 마주해야 한다. 대학 때 맺은 사회자본이 이를 해결해 줄 수는 없다. 그럼에도 유사 가족의 안내를 따라 행로를 잡으려 한다. 그것이 안 되면 유사 가족과 같은 곳에서 일하려 한다. 다행히 그런 곳을 찾아 취직을 하게 되면 저임금을 받고 장시간 노동에 시달린다. 이때 집이 해결책으로 등장한다. 힘들면 돌아갈 집이 있기 때문이

다. 문제가 생기면 바로 집으로 되돌아간다. 기존의 집이든, 아니면 새롭게 형성한 집이든(p.278)

청년들은 일반적으로 사회경험 부족과 직장 내에서 상대적으로 낮은 지위로 인하여 소위 직장 내 ‘갑질’에 노출될 위험성이 더 높다. 그런데 전통적 가치가 더 강하게 남아 있고, 청년의 권리에 대한 이해가 낮은 지방에서 지방 청년이 경험하게 되는 부당함은 더 심각하다고 할 수 있는데, 좁은 지리적·사회적 공간은 이러한 불평등한 관계를 더 강화시킨다. 더욱이 지역 공동체 내의 가치를 내재화하거나 또는 이를 강요받으면서 지방 청년은 스스로 불공정한 관계에 더 강하게 규정받으면서 구조적인 ‘동네갑질’에 노출된다.

#### <지방청년 인터뷰 사례>

청년정책의 연구과정에서 인터뷰를 한 청년의 사례에서도 이러한 모습은 구체적으로 나타난다. 이 청년은 지방도시에서 대학을 마치고 취업에 실패하자 고향으로 돌아와 취업생활을 하면서 다른 취업을 준비하고 있었다.

동네의 작은 광고회사에서 일하고 있어요. 제가 취업에 실패하고 돌아왔고, 우리 동네(지역)에서 일자리가 뻥하니 월급은 그냥 그래요. 지금 받는 급여는 어쩔 수 없어도 그래도 월급이 오르는 걸 좀 보고 싶어요. 야근수당이나 주말 수당이라도 받으면 좀 낫겠죠. 사장님은 회사 직원을 근로기준법에 걸리지 않도록 5명을 유지해요. 여자 월급은 140만원이면 충분하다고 해요. 우리 회사에서 일하는 나이 많은 분들의 월급도 다 똑같아요..... 노동청에 신고요? 우리 회사 사장은 우리 삼촌 친구예요. 어떻게 신고를 해요. 만약 그러면 저나 우리 가족은 우리 동네에서 완전 찍힐 거예요.... 뭐 이렇게 있다가 도시로 가서 취업하려고요. 어디 가도 이 정도 받지 못하겠어요?

청년이 경험하는 취업 현장에서 경험하는 불공정한 관계에 대해 청년정책은 ‘직장 내 갑질근절’을 위한 정책들을 마련하고 있다. 그러나 지방 청년이 경험하는 ‘동네갑

질'에 있어서는 일반적 정책과는 다른 접근이 요구된다. 그것은 첫째, 지방청년들이 지역 내 불공정한 관계를 내면화하면서 권리의식이 상대적으로 낮고, 둘째 지역의 불공정한 관계는 단순히 사업장 내 고용주(또는 직원)들과의 관계로 한정하기 어렵기 때문이다.

지방에서는 청년이 경험하는 직장 내 불공정한 관계에 대해 포지티브 접근과 네거티브 접근이 동시에 이뤄져야 할 필요가 있어 보인다. 전자는 청년의 권리교육(청년 당사자뿐만 아니라 청소년기 학교 교육을 통한 교육 포함)과 지역 내 세대 간의 대화를 통한 순차적 인식개선이 그 방안이 될 수 있다. 지금까지 세대 간의 이해증진 사업들은 대부분 사회적 약자집단인 노인을 대상으로 한 차별을 없애는데 주안점이 놓여 있었으나, 지방에서는 그와 다른 접근이 필요할 것이다. 또한 현재 청년정책이 고민하고 있는 '청년친화 사업장' 선정도 좋은 방안이 될 수 있다. 특히 군청이나 시청뿐만 아니라, 지역 건강보험지사, 학교, 공공보육 시설, 농협 등 (준)공공기관의 경제활동 비중이 매우 높은 지방 지역들에서는 청년친화 사업장에 대한 우선 구매 방안을 마련한다면 그 효과는 더욱 높아질 것이다. 이러한 포지티브 접근 통해 지역의 인식을 개선하면서 지방 노동청의 근로감독 관여도를 높여 나가는 것은 그 효과를 높이고, 지역 사회 내 갈등을 완화하는데도 기여할 수 있을 것이다.

이렇게 다양한 방식으로 다양한 주체의 참여를 이끌어내는 '동네감질' 문화 해소 전략은 앞서 지방 청년정책의 방향성에서 언급한 종합적이고, 연성화된, 다주체 전략의 한 예가 될 수 있다.

### 제3절 청년정책 전달체계 구축

#### 1. 전달체계 구축에서의 주요쟁점

청년기본계획(안) 참여분야 20대 중점과제 중 하나는 정책서비스의 효율적 제공을 목적으로 청년정책 전달체계 구축을 통해 정책의 체감도를 높이겠다는 목표와 추진방향을 담고 있다. 그런데, 중앙에서 기획하는 청년정책 전달체계 구축은 필요성과 역할의 차원에서 몇 가지 검토가 필요하다. 이를 위해 여기서는 가장 최근의 김기현 외(2020)의 연구와 서울시 청년정책 전달체계의 사례를 바탕으로 논의를 전개한다.

김기현 외(2020)의 연구는 중앙정부의 청년정책 전달체계의 필요성과 방향, 과제를 담은 첫 번째 연구로 청년정책 전달체계를 내용과 형식의 차원에서 분석하고 있다. 내용(급여)의 차원에서는 심리상담 서비스를 주축으로 해야 하며, 이를 위해 심리상담 서비스 제공 전달체계를 청년센터로 지정하는 방안을 검토할 필요성을 제안한다. 이와 같은 심리상담 서비스 중심의 전달체계 구축의 필요성 논의는 청년층 내의 심리상담에 대한 욕구, 청년층 정신건강 실태에 대한 최근의 연구결과와 실태(김지경, 이운주, 2018; 이운주, 2020a; 정세정 외, 2020)를 근거로 두고, 그러한 접근이 초기 청년기에서부터 건강검진서비스를 제공할 수 있다는 이점을 강조하고 있다. 그러나 해당 연구에서는 전달체계의 역할을 건강지원으로만 두지는 않으며, 청년센터의 역할은 참여로까지 확장시키고 있다.

한편, 서울시의 경우에는 2018년~2019년 자치구 단위의 청년지원체계 구축을 위한 시범사업을 수행하고 2020년 자치구 청년센터를 설치했다. 2020년 8월을 기준으로 관악구, 금천구, 강동구, 은평구에서 청년센터 개소를 완료하였고, 5개구가 개소를 앞두고 있다. 서울시의 청년센터의 추진배경과 역할, 주요 사업을 정리하면 다음 표와 같다. 아래 표를 보면, 서울시가 구축한 전달체계에서의 급여는 상담과 정보의 제공, 사회적 관계망 지원이다. 또한 서울시는 종합상담으로 유입되는 청년을 1~4유형으로 구분하여 개입하는데, 1유형은 매니저가 정보를 찾아 제공할 수 있는 경우, 2유형은 타 전문기관의 정보를 제공하는 경우, 3유형은 위기군으로써 정신건강복지센터, 국립정신건강센터, 서울시 자살예방센터와 같은 전문기관으로의 연계가 필요한 경우, 4유형은 청년수당 대상자에 해당한다(YC운영지원단, 2020).

&lt;표 3-1&gt; 서울청년센터의 추진배경, 역할, 주요사업

구분	내용
추진배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년의 다면적 삶을 보장하기 위한 전달체계의 필요성 증대</li> <li>- 청년정책의 체감도 확산을 위한 지역별 청년전달체계 구축필요</li> <li>- 다양한 서울시 청년정책의 확산 필요</li> </ul>
역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년의 다양성에 맞는 지원체계 구축</li> <li>- 생활권을 기반으로 지원 효과 극대화</li> <li>- 청년정책 관련 민간주체·단체와의 협업을 통해 지속 가능한 전달체계 구축</li> </ul>
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (필수) 종합상담</li> <li>- (필수) 지역정보 집적 및 제공</li> <li>- (필수) 사회적 관계망 지원</li> <li>- (자율) 지역자율사업</li> </ul>

자료: 2020년 서울청년센터 사업운영 매뉴얼을 바탕으로 저자 작성

서울시의 사례와 김기현 외(2020)의 논의를 바탕으로 한 쟁점은 다음과 같다. 먼저, 급여의 문제다. 김기현 외(2020)에서 현재까지 정리한 논의의 내용으로는 전달체계의 주요 급여가 정신건강 상담서비스인지, 정책의 전달인지 분명하지 않다. 이는 결국 무엇을 서비스로 지칭하고 있는지, 무엇을 전달할 것인지의 문제이다. 서울시의 경우에도 유사한 문제는 발견된다. 서울시는 자치구 기반으로 설치된 청년센터 상담창구를 통해 청년을 4유형으로 분류, 각각에 기반한 지원을 제공한다는 체계를 마련하고 있지만, 청년정책 전달체계 내에서 ‘정책’과 ‘서비스’, ‘상담’의 의미구분은 뚜렷하지 않다. 종합상담 자체를 서비스로 규정하고 있다고 볼 수도 있지만, 사실상 정보를 제공하는 1유형에 대해서만 직접 상담을 제공한다고 볼 수도 있는데, 이는 타 부처, 혹은 타 대상 전달체계에서 볼 때는 전문성과 충분성의 차원에서 문제를 제기할 수 있다. 이러한 급여 모호성 문제의 원인은 청년정책의 등장배경과 청년정책이 발전해온 속도, 경로에 기인하는 측면이 있으며, 같은 맥락에서 중앙 또한 유사한 문제가 나타날 수 있다.

따라서 이러한 문제는 종합 상담 프로토콜 개발과 주요 급여 명확화를 통해 해결해야 한다. 즉, 청년 정책 전달체계 구축을 위해서는 제공할 주요 급여, 핵심 콘텐츠가 무엇인지를 규정하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 부처별 청년을 대상으로 하는 전달체계의 내용을 검토하고 통합연계할 수 있는 방안을 먼저 마련할 필요가 있다. 하나의 대안은 보건복지부에서 실시하고 있는 청년사회서비스와 지자체에서 설치·제공하고 있는 상담서비스, 공간지원, 정부의 정책 전달, 지역자원 발굴 사업을 분석하여 어떻게 연계, 통합할 수 있는지 협의하고 핵심 콘텐츠를 중심으로 목적, 서비스대

상, 제공기관 및 제공인력, 서비스가격/서비스제공기간, 서비스내용/제공절차, 집단규모를 명시한 표준모델 개발 작업을 수행할 필요가 있다. 또한 이러한 과정에는 공급자 자격 즉, 운영주체에 대한 재검토와 인건비 설정, 예산 지원 방안에 대한 재 논의가 필요하다. 표준모델 개발과 관련해서는 지역사회서비스 투자사업(보건복지부, 2020)을 참고해 볼 수 있는데, 제공인력과 관련하여 성인(청년) 심리지원서비스의 경우, 자격기준을 정신보건전문요원, 전문상담교사, 임상심리사, 청소년상담사와 ‘자격기본법’상 심리 상담 관련 민간자격 취득자로 심리학과, 상담학과, 사회복지학과, 교육학과 등 심리 및 상담 분야 학위 취득 후 일정 실무경력(학사 2년, 석사 1년)이상인 자로 규정하고 있다. 제공인력 특히 전문인력 양성의 이슈는 표준모델 개발과정에서 검토될 수 있는데, 주요 콘텐츠를 무엇으로 볼 것인지, 가령 정신건강상담을 주요 콘텐츠로 둔다면, 정신보건, 사회복지 전문 자격증을 가진 자와 청년 관련 교육의 필수 이수료 둘 수도 있고, 별도의 전문인력 양성방안을 검토해 볼 수도 있다. 다만 별도의 전문인력 양성을 검토한다하더라도, 현실적으로 당장은 개입이 필요한 경우 기존 전문인력에게 청년 관련 교육이수를 요구하는 것도 방안이 될 수 있다. 더불어 전문인력의 양성은 책임성 문제 즉, 관련 자격을 활용할 수 있는 생태계 조성 문제가 함께 검토되어야 하는 바, 현행 지자체 기반 청년센터 인력에 대한 의견수렴과 전문가검토, 관련 생태계 분석을 통해 신중히 접근할 필요가 있다.

부처별 급여 물론, 급여중심이 아닌 대상중심의 전달체계, 그리고 공간을 기반으로 하는 전달체계 내에서 하나의 급여가 전달될 필요는 없다. 청년층 개별 맞춤형 통합 서비스의 필요성은 다음의 진술에서도 드러난다.

---

그때 저는 앞으로 어떻게 살지에 대해서 앞이 깜깜했어요. 미래에 대해서 생각할 여유도 없었고 그냥 주어진 대로 살았던 거 같아요. 저한테는 어떻게 보면은 바닥이었거든요. p. 218

이제 막 대학을 마쳤거나 이런 청년들이 잘 모르니까 보이스포싱도 많이 당해요. (중략) 필요할 때 나를 도와주고 케어해줄 수 있는 사람이 조금 필요하다고 생각해요. 부모님이 있는 친구들이나 부모님이랑 같이 살거나 근처에 부모님이 있으면 부모님이 와주시겠지만 저 같은 경우에는 그게 아니다 보니까...(중략) p.248.

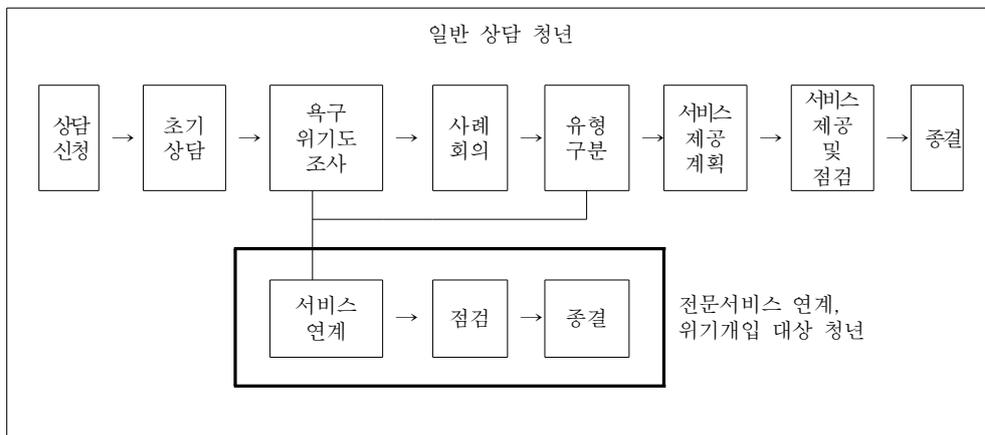
---

자료: 정세정 외. (2019). 생애과정 관점의 수요자중심 청년지원체계 구축을 위한 기초연구

이는 사회서비스 전달체계 논의에서의 ‘통합적 서비스 제공의 필요성’이라는 오래된 쟁점과도 맥을 같이 한다. 사회서비스 전달체계 논의에서 통합적 서비스 제공의 필요성 논의는 수요자는 단일한 욕구가 아닌 복합적 욕구를 가지고 있으나 서비스 제공 주체는 다원화 되어 있어 전달체계가 파편화되고 서비스 제공의 체감도와 효과성은 떨어지고 있다는 문제제기가 계속되고 있으며, 이를 극복하기 위해서는 다양한 공급 주체의 연계·협력이 필요함을 강조하고 있다(강혜규 외, 2016). 청년전달체계와 비교하여 실천현장과 논의가 오래된 사회서비스전달체계에서도 이러한 논의가 여전히 지속되고 있음은 청년전달체계의 초기단계의 구축 작업에서 부처 간 협력과 연계의 중요성, 영역별 욕구의 세분화와 현상에 대한 파악 작업의 중요성을 시사한다. 청년담론과 청년정책의 경과, 성격은 기존 전달체계 논의와 구분되어야 할지라도 그간의 타 영역 전달체계 발전경로를 고찰하는 작업은 분명히 선행되어야 하는 것이다.

다음 그림은 청년전달체계 내에서 제공될 수 있는 서비스 제공절차(안)을 제시한 것이며, 이 절차(안)은 사회보장정보원(2018)의 통합사례관리 절차와 서울청년센터의 운영매뉴얼(2020), 강혜규 외(2016)의 연구를 바탕으로 종합하여 제시하였다. 그 외에, 대상자 구분을 위한 욕구 및 위기도 조사에서는 욕구 영역(건강, 안전, 관계, 일상생활 등)을 목록화하여 상담에 활용할 수 있는 구체적인 가이드라인을 만들 필요가 있다.

[그림 3-10] 청년전달체계 서비스 제공절차(안)



청년이라는 대상특성과 청년 정책의 발전경로, 현재의 코로나바이러스감염증 19와 관계된 재난적 상황은 공공이 가치재(merit good)를 생산해야 하는 과제, 사각지대 발굴과 같은 추가 과제도 안고 있다. 가치재의 대표적인 예로는 청년 주거 문제를 반영한 공유 공간, 비대면의 교육, 문화 프로그램 등을 들 수 있다. 그러나 청년 전달체계 구축에 있어서는 정당성 확보를 위해 가장 최우선적으로 핵심 콘텐츠 발굴과 표준모델 개발이 선행될 필요가 있다.

두 번째 과제는 청년전달체계 구축을 위해서는 청년정책 생태계 내에서 활용하고 있는 용어의 개념정의 정교화 작업이 요구된다. 앞서 언급한, 전달체계에 포함할 내용에 대해서는 주요 급여가 무엇인지에 따라 필요한 경우 서비스, 상담 등을 포괄하는 새로운 용어를 검토해 볼 수도 있다. 김기현 외(2020)는 전달체계의 역할을 그것을 무엇이라 부르던 일종의 급여(서비스) 제공 뿐 아니라 참여의 장으로써도 규정하고 있다. 청년정책의 생태계 내에서 참여의 스펙트럼은 넓게 존재해 왔으며, 그 스펙트럼을 통해 청년 당사자 집단이 성장해 온 것도 사실이다. 그러나 현재 국무조정실은 청년참여단을 별도로 꾸리고 있으며, 청년정책 생태계 내에는 그간 성장해온 청년정책네트워크, 청년유니온, 민달팽이협동조합과 같은 청년당사자 그룹 또한 별도로 존재하고 있다. 이와 같은 상황에서는 청년 정책 생태계 조성 초기와는 구분된 참여에 대한 접근이 필요하다. 즉, 중앙은 전달체계 내에서의 참여를 커뮤니티 참여, 프로그램 참여와 같은 협의의 의미로 볼 것인지, 정책제안과 같은 광의로 볼 것인지를 규정할 필요가 있는데, 현 상황에서는 전자 즉, 협의의 참여로 제한하는 것이 보다 유용해 보인다. 별도의 참여기구와 통로가 마련된 상황에서 전달체계를 통한 광의의 참여지원은 센터인력의 직무혼란 뿐 아니라 전달체계 정체성을 모호하게 만들게 될 가능성이 높다.

셋째, 별도의 청년정책 전달체계 구축의 필요성에 대한 정당성 확보문제이다. 이는 공간 기반의 전달체계 구축 계획과도 맞물려 있다. 그리고 이러한 공간기반의 전달체계의 모습은 타 급여 전달체계(예; 돌봄, 상담 등), 타 대상에서는 찾아보기 힘들다. 따라서 이러한 접근 방식은 새로운 시도일 수도 있지만 위험부담 또한 존재한다. 참고로 김기현 외에서는(2020) '청년'만을 위한 전달체계 구축에 대한 검토 의견을 제시한 바 있다. 청년만을 대상으로 한 전달체계를 구축할 경우, 노인, 신중년 모두 따로 전달체계를 구축할 것이어야 하는가에 대한 문제가 제기될 수 있다는 점이다. 그러나 노인의 경우에는 노인문제는 노인빈곤 즉 소득의 문제가 주된 문제였고 그에 따라 소득보장은

공공복지전달체계를 통해 제공되고 있다. 또한, 노인복지관, 경로당 등을 통한 서비스 전달체계는 이미 존재하고 있다. 신중년의 경우에는 청년층에 비해 경제자본의 취약성 문제라던가 주거 문제가 상대적으로 약하다.

반면 청년의 경우에는 경제자본의 취약성과 또 그와 연관된 주거 문제를 안고 있으며, 이는 청년 공간의 필요성과 연관된다. 즉, 공공은 집이 아닌 방에 사는 청년이 시장의 영역에서 해결해 왔던 공부, 일, 식사, 교류 등과 같은 일상생활의 문제를 해소해야 하는 과제를 안고 있으며, 이러한 문제는 청년의 이행기 과업과도 맞물린다. 청년기에는 자기탐색, 연대, 커뮤니티 활동 등이 필요한데, 공간기반의 접근은 이러한 점에서 강점을 가진다. 한편, 서울시의 사례는 청년 일반을 대상으로 한 보편적 청년센터를 통해 취약청년들이 발견되고 있음을 시사한다. 그리고 이 취약성은 전통적 관점의 취약성 즉 빈곤이라던가, 특정 영역, 이를테면 노동에서 불안정 노동자의 취약성을 넘어선다. 니트, 정신건강, 주거 등 가구단위 등 소득계층으로 해결할 수 없는 문제임이 포착되고 있는 것이다. 소득이 낮은 집단의 정신건강 문제가 더욱 심각한 것은 실태연구를 통해 드러난 바 있지만(정세정 외, 2020), 서울시의 연구(정세정 외, 2020b)에서는 소득계층, 부모 학력 등을 포괄하는 사회경제적 배경과 무관하게 발생하고 있는 정신건강 취약, 고립 가능성이 높은 청년들이 자치구기반 청년센터를 통해, 특히, 온라인과 오프라인 중 오프라인을 통해 유입되는 청년들이 더욱 취약한 상태임을 보고하고 있다.

다섯째, 중앙단위에서 청년센터를 어떻게 설치할 것인가의 문제다. 참고로 이은주 의원실(2020b)이 보고한 청년정책 전달체계 실태에 따르면, 청년센터를 운영하는 곳은 광역 10곳, 기초 67곳으로 31.4%에 불과하다. 김기현 외(2020)는 청년센터 설치를 위해 세가지 안(기존 지자체 센터 활용, 신규 지자체 센터 구축 중앙부처 센터 활용)을 제시했으며, 이를 관통하여 중앙과 지자체의 역할분담에 대해서는 중앙은 연계, 조정, 컨트롤의 역할을 지자체의 센터는 대면서비스의 인터페이스로 활용할 것을 제안하고 있다. 그러나 이에 대해서는 세가지 안 뿐 아니라 중앙의 역할에 대해서도 각 지자체의 여건에 따른 유연한 적용이 필요하다. 서울시의 경우, 그간 구축되어온 노하우와 자치구기반의 청년센터 운영이 가능하나 청년센터 운영 초기 단계인 타 지자체(예: 경상남도), 그 중간 단계로 평가되는 지자체(예: 대구, 광주, 부산)에 대해서는 각기 다른 접근이 요구된다. 초기단계에서는 중간지원조직의 성격을 갖는 청년센터를 두고 지소를 운

영하는 방식으로 시도해 볼 수도 있을 것이다. 다만, 지자체의 구축은 지자체에서 결정하도록 하는 것이 바람직하다.

이상의 쟁점 고찰을 통해 우선되어야 할 주요 과제를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 중앙과 지자체의 청년관련 전달체계 현황과 조직 여건, 인력의 직무실태를 분석하는 별도의 연구(가칭)청년정책 전달체계 구축방안 연구가 필요하다.

둘째, 청년정책 전달체계의 개념정립, 핵심 급여 선정, 인력활용의 문제를 해결할 수 있는 표준모델 개발 연구가 별도로 필요하다. 표준모델 개발에서는 주요 급여의 명확화와 용어 정의를 포함해야 하며, 서울시 청년센터에서 이뤄지고 있는 사업을 바탕으로 표준모델 구성을 실시해 볼 수도 있을 것이다. 주요 급여에 따라, 청년전달체계는 참여·권리가 아닌 생활영역으로 재분류 될 수도 있을 것이다.

셋째, 표준모델의 개발을 기반으로 서비스 수요, 공급 실태조사를 실시해야 한다. 서비스 수요는 제1차 청년기본계획 또는 타전달체계의 욕구영역을 참고할 필요가 있는데, 그간 청년담론에서 가장 중요하게 다뤄져 온 청년의 다양성을 어떻게 수요와 공급문제에서 포착할 것인가에 대한 전략이 요구된다. 특히, 상대적으로 자신의 건강 상태에 대한 인식이 긍정적인 경향이 있는, 또 코로나19상황에서는 불안정하게 나타나고 있는 청년층 정신 건강문제에 대한 서비스 수요와 공급의 포착은 다른 생애주기와 차별화된 접근이 필요하다. 또한 여기에는 청년층 및 지역별 서비스 욕구와 서비스 관련 자원의 격차해소 방안이 포함되어야 한다.

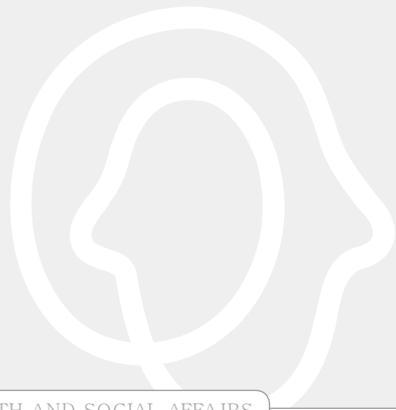
넷째, 청년정책 전달체계 내의 전문인력 양성, 사회적 인정체계, 경력활용이 가능한 생태계 개발 방안에 대해서는 장기검토가 필요하다. 전문인력 양성을 추진할 경우에는 관련 자격을 활용할 수 있는 생태계 조성이 함께 추진되어야 하며, 이러한 논의는 현행 지자체 기반 청년센터 인력에 대한 의견수렴과 전문가검토, 관련 생태계 분석을 통해 신중히 접근할 필요가 있다. 청년정책 전달체계 구축의 시급성이 높다면 청년정책의 특수성과 관계된 교육 이수와 기존 전문인력을 병행해서 활용할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제 4 장

### 결 론



## 제 4 장      결론

<청년정책기본법>에 근거하여 올해부터 본격 시행되는 청년정책은 기본법의 제정으로 법적 당위성에 대해서는 이미 사회적 합의가 이뤄졌다고 할 수 있다. 청년의 삶의 질 향상이라는 법의 이념과 목적에 대해서는 특별한 이견이 존재하지 않겠지만, 정책의 개발과 운영에 있어서 그 이론적·철학적 근거를 더 견고하게 갖출 필요가 있다. ‘청년정책이 왜 필요한가’의 문제는 단순히 ‘법이 제정되었으니 시행되어야 한다’는 법의 집행과는 다른 차원의 문제이기 때문이다.

청년정책이 왜 필요한가의 문제는 정책 존재의 필요성을 넘어서는 다양한 질문과도 연결된다. 청년정책으로 대상을 따로 설정한 것은 그간의 일반 정책을 통한 접근과는 어떤 차이가 있을까? (예를 들어 청년주거정책이 그 동안의 주거정책과는 어떤 차이가 있어야 하는가?, 빈곤청년을 위한 정책이 그 간의 빈곤정책에서 다루었던 청년빈곤과는 어떻게 다를까? 등), 청년의 삶에서 정부( 및 지자체)의 책임은 어디까지인가? 지역에 따라 경제적 사회적 환경 차이가 존재하는 가운데 청년정책은 모든 청년들에게는 동일한 수준의 지원을 제공해야 하는가? 청년의 정책참여는 대표성의 문제인가 아니면 청년의 실태와 정책 수요에 대한 이해 제공의 문제인가? 청년의 정책참여에서 청년의 책임은 어디까지인가? 청년 삶의 개선의 문제를 정부( 및 지자체)에게만 책임을 물을 수 있는가? 청년 삶의 질 개선은 정책이 직접적으로 실현해야 할 목적인가, 아니면 특정 정책목표를 수행하면서 지향되는 추상적 차원의 이념인가? 등등

이러한 질문들은 청년기본법의 시행과 기본계획의 마련 과정에서도 이뤄져야 하지만, 또한 제도적 일정과 무관하게 계속적으로 논의되고 발전되어야 할 문제로 받아드려져야 한다. 왜냐하면 ‘청년’은 생애과정에서 일시적이며 가변적인 만큼 ‘청년 문제’의 정의도 계속적으로 변화하기 때문이다.

기본계획 수립 작업의 지원을 위한 기초 근거 제공과 사업 제안을 목적으로 한 이 연구의 논의에서 나타난 바와 같이, 새롭게 시작하는 ‘청년정책’은 보편성과 특수성 사이에서 많은 상충적인 정의의 과제들을 안고 있다. 청년정책은 청년 연령이 규정하는 이

행기라는 보편성과, 현재(당대) 청년들이 당면하고 있는 시기적 특수성과 코호트가 누적인 생애적 경험의 코호트적 특수성을 함께 다룰 수 있는 구조와 정책사업들을 갖추어야 한다. 또한 ‘청년정책’은 전국의 청년들이 공통적으로 직면하고 있는 청년문제들과 함께, 지역 차원에서 나타나는 지역적 특수성을 동시에 대응해야 한다. 이러한 청년정책이 갖는 자기 정의의 문제는 단순히 사업의 수를 늘리고, 사업의 예산규모를 확대하는 것만으로 해결될 수 없는 차원의 문제라고 볼 수 있다. 이것은 당대 사회가 이해하는 청년 및 청년문제 정의에 대한 가치 구성적 문제이며, 더불어 다른 세대와의 관계에서 형성되는 정치경제학적 차원의 문제이기 때문이다.

이러한 맥락에서 청년정책은 청년담론(또는 세대론)과의 끊임없는 대화의 장을 마련할 필요가 있다. 그리고 이러한 대화를 통해 청년정책은 스스로를 끊임없이 새롭게 규정하여야 하며, 이러한 논의와 정의를 정책사업의 차원에 반영할 수 있어야 한다. 예를 들어 사회담론 수준에서 논의되는 ‘공정성’의 문제가 청년정책 기본계획의 수립과정에서 정책사업 차원으로 반영된 것은 담론과 정책이 만난 긍정적 사례라고 할 수 있을 것이다.

더불어 청년정책 기본계획에 포함되어야 할 사업들은 오늘날 청년들이 직면하고 있는 사회경제적 환경과 그와 관련하여 이들이 안고 있는 문제점에 대해 정면으로 직시할 수 있어야 할 것이다. 그러한 측면에서 현행 사업들의 대상 범위를 보다 확대하고, 세대 중립적인 사업들의 틀에서 벗어나 청년에게 맞추어지는 사업으로의 변모가 필요하다. 이것은 청년에 특화된 전달체계를 확충하는 것에서부터 출발할 필요가 있다.

이 같은 측면에서 본 연구에서 제시한 사업들 역시 상당한 한계를 지닐 것으로 판단된다. 예를 들어 청년저축계좌 사업은, 기존 사업보다 대상 범위를 확대하였고, 기존 사업의 세부사항(details)에서 드러나는 문제점들을 보완하는 방식으로 설계되었지만 여전히 실질적인 ‘자산형성’의 측면에서 부족한 것이 사실이다. 성인으로의 이행 국면에서 일반적인 기회를 가지지 못하는 청년들에게 이행을 길을 평탄화 할 수 있는 방식의 다양한 정책조합들이 결합될 필요가 있고, 이를 통해 청년세대 내의 격차를 줄이는 동시에 기성세대와의 격차도 장기적으로 줄여나갈 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

앞으로도 청년정책은 중앙부처, 지자체와 청년, 그리고 지역사회와 다양한 민간영역들이 함께 할 수 있는 협업체계 마련과 함께, 사회적 담론과의 끊임없는 상호 대화를

통해 발전해나가는 소통의 구조와 사업의 내용들을 갖추어야 할 것이다.





- 계봉오. (2014) “제1장 출산과 재생산”, 계봉오 외 편저. **인구와 보건의 사회학**(pp.3-20). 다산출판사.
- 김기현, 유민상, 변금선, 배정희, 권향원, 김창환, 박미선, 성재민, 이철선, 최한수, 배진우. (2020). **제1차 청년정책 기본계획 수립 연구**. 국무조정실, 한국청소년정책연구원.
- 김문길, 김태완, 임완섭, 정은희, 김재호, 안주영, 김성아, 이주미, 정희선, 최준영. (2017). **청년빈곤의 다차원적 특성 분석과 정책대응 방안**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김문길, 우선희, 곽윤경, 정해식, 이정윤, 김미곤. (2019). **사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구(VI): 사회통합상태 진단**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김지경, 이윤주. (2018). **20대 청년 심리정서 문제 및 대응방안 연구**. 한국청소년정책연구원.
- 김태완 외. (2019). **근로능력가구 장기수급자 심층분석 및 자립지원제도 개선방안 연구**. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2020). **2020 지역사회서비스 투자사업 안내**. 보건복지부.
- 안수찬. (2011). 그들과 통하는 길. **사람과 정책, 1**(창간호), 민주정책연구원.
- 이상림. (2020a). 청년기 가족형성. **2020 한국의 사회동향**. 통계개발원, p.70-78.
- \_\_\_\_\_. (2020b). 청년인구이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구위기. **이슈애포커스** 395(2020. 12). 한국보건사회연구원.
- 이은주 의원실 보도자료. (2020). 코로나 블루, 사실이었다!
- 정세정, 김태완, 김문길, 정해식, 김기태, 주유선, 강예은, 최준영, 송아영, 김용환. (2020a). **청년층 생활실태 및 복지욕구조사**. 한국보건사회연구원.
- 정세정 외. (2020b). **서울시 청년정책 추진체계 개선방안연구**. 서울특별시. 한국보건사회연구원. 발간예정보고서.
- 최종렬. (2018). **복학왕의 사회학**. 오월의 봄.
- 최예술. (2021). **지방 중소도시의 유출인구 직종 특성 분석**, 국토연구. (발간예정).
- 최진호. (2008). 한국 지역 간 인구이동의 선별성과 이동 이유 : 수도권을 중심으로. **한국인구학**, 31(3): 159-178.
- Bouvier, L.F. and C.J. DeVita. (1991). The Baby Boom—Entering Midlife. *Population Bulletin* 46(3): 1-35.
- Easterlin, R.A. (1978). What Will 1984 Be Like? Socioeconomic Implications of

- Recent Twists in Age Structure. *Demography* 15:397– 432.
- \_\_\_\_\_. (1987). *Birth and Fortune: The Impact of Numbers on Personal Welfare*. Chicago: University of Chicago Press
- Lee, E. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3:47–57.
- Mannheim, K. (1929). *Das Problem der Generationen*. 이남석(역)(2013) <세대문제> 서울: 책세상.
- Preston, S.H. (1984). Children and the Elderly: Divergent Paths for America's Dependents. *Demography* 21:435–57
- Yang, Y., & Land, K. C. (2013). *Age-period-cohort analysis: New models, methods, and empirical applications*. Boca Raton, FL: CRC Press.