

주제회의
청년

청년 불평등에 대한 정책적 대응 방안

기현주
[내가만드는복지국가 공동대표]

청년 불평등 문제, 제도 밖 청년에 대해 말하다

청년과 불평등이라는 단어가 교차되기 시작한 처음의 문제 인식은 지난 시대와는 다른 양상으로 일자리, 자연 자원 등 한정된 자원을 두고 심각한 세대 간 불평등이 존재한다는 것이었다. 기성세대는 자연스럽게 평생직장(임금노동)-결혼과 출산-내 집 마련과 은퇴의 루틴으로 국민연금을 비롯한 노후 소득보장, 건강보험과 고용보험 등 기본적인 사회보험의 피보험자가 되었지만 지금의 청년에게는 사회이행도 기본적인 사회보장제도의 권리가 표준이 아닌 상황이 되었다는 것이다. 그래서 청년들이 이행의 정체 또는 지체 시기에 겪는 어려움은 이전 시대보다 경제적인 어려움을 동반할 뿐 아니라 취업이나 결혼 지체에 대한 사회적 수용성 또한 낮아 이중고를 겪고 있기 때문에, 또한 기성의 사회정책에서는 ‘근로 가능한 연령대’라는 이유만으로 청년을 지원하는 제도 자체가 전무하기 때문에 청년을 위한 별도의 정책이 필요하다는 주장이 주목받았다.

2013년부터 시작한 청년정책과 청년정책 운동이라는 새로운 그라운드는 민선 지방자치단체를 중심으로 확산되었고, 2014년 서울시를 시작으로 광주시, 대구시 등에서 〈청년기본조례〉를 제정하고, 종합적인 청년정책을 확장하기 시작했다. 처음에는 청년이 안정적인 일자리에 진입하기까지 과정을 지원하는 일경험 지원, 역량 강화 지원, 청년 커뮤니티 지원 등이 정책의 대부분을 차지했다. 그러다가 점차 청년의 마음 건강 악화, 문화 소외 문제, 사회 참여에서의 배제 등 청년의 사회적 삶 전반 문제로 정책 개입의 영역이 확장되기 시작한다. 그리고 세대 간 불평등의 정점에는 청년 세대를 대변할 정치적 자원이 절대적으로 부족하다는 진단에 이르렀고, 지난 총선 때에 각 정당은 앞 다투어 청년 정치인을 후보로 내었고, 청년의 얼굴을 한 정치인들이 대거 당선되기도 했다. 이러한 흐름은 2020년에 이르러 〈청년기본법〉 제정을 촉진했고, 2020년 이후부터는 국가 단위의 청년정책 기본계획을 세우고, 정부 부처마다 청년정책을 시행하였다.

여기까지가 청년들이 개인의 노력만으로는 사회적 이행 과업을 달성할 수 없는 취약한 환경에 놓여 있다는 근거에서부터 확장한 ‘제도 밖 청년에 대한 호명’으로 새롭게 태동한 청년정책의 경과다. 제도 밖 청년의 발견으로 청년을 정책의 수혜가 필요한 정책대상으로 규정하였다. 그리고 청년 불평등에 대한 논의에서 현재 청년이 겪고 있는 사회구조적 어려움은 여전히 개입이 필요한 정책 영역으로 계속 영역 확장이 필요하다.

김문길(2021)의 정의를 빌리자면, 아동에서 성인으로 이행하는 과정에서 초기의 불평등(기회의 불평등)은 이행 과정에서의 불평등으로 연결되고, 그것은 다시 성인으로 이행한 이후의 불평등(결과의 불평등)으로 귀결되기 때문에 모든 생애과정에서 직면하는 불평등 문제에 대응하는 정책은 이행기 지원 정책으로서의 의미를 갖게 되는 것이다. 청년기에 안정적인 일자리를 갖지 못하면 전 생애를 거쳐 격차가 더 크게 벌어진다는 연구 결과처럼, 사회 첫 출발이라는 지점에서 발생하는 불평등에 대해서는 정책적 개입이 필요하다는 사실에는 모두 동의할 수 있을 것이다.

세대 내 불평등, 공정의 외피를 쓴 능력주의의 폐해

청년정책이 발전하면서 청년과 다른 연령층 간의 불평등보다 청년층 내의 불평등을 먼저 살펴야 한다는 주장이 제기되었다. 청년은 연령집단이기 때문에 당연히 단일한 속성을 갖고 있지 않고, 청년층 내부의 사회경제적 격차는 이미 불평등이 고착화된 경향을 보인다는 연구 결과가 발표되었다.

2000년대 이후부터 경제 자본의 상속 이외에도 가족 배경의 사회문화 자본 상속 경향이 강해지면서 교육을 통한 부모 지위의 대물림이 강화되었다. 2010년대에 크게 주목받았던 수저계급론이 그런 현실을 적나라하게 보여줬다. 소득과 자산 불평등의 양상은 수도권과 비수도권, 대도시와 중소도시 간의 격차를 크게 벌려냈고, 청년들은 계층 상승에 대해 비관할 수밖에 없는 상황에 내몰렸다.

청년 세대 내 불평등을 보여주는 단면이 대학 진학과 노동시장 진입에서의 첫 직장 임금과 고용 형태다. 노동시장의 구조를 바꾸기에는 너무 거대하고 복잡한 논의가 펼쳐질 것 같고, 입시제도의 변화는 더 요원하다. 수도권과 비수도권 간의 산업과 인구 이동 문제도 너무 거대하다. 그래서 청년세대 내 불평등 문제는 무엇하나 단순한 해결책이 없어 보인다.

〈한국의 능력주의〉에서 저자 박일권은 ‘불평등은 참아도 불공정한 건 절대 참지 않는 한국인’의 특성에 대해 고집었다. 4~5년마다 발표하는 세계 가치관 조사 결과를 인용한 글에서 한국인은 다른 나라 국민에 비해 불평등에 대한 찬성 비율이 눈에 띄게 높았다. 가장 최근 조사(2017~2021년)에서는 한국인의 64.8%가 불평등에 찬성하는 것으로 응답했다. 같은 조사의 최근 결과를 인용한 연합뉴스 기사를 보면, ‘열심히 일하면 잘 살 수 있다’는 인식에 동의하는 한국인은 16%에 불과해 조사대상국 18개국 중 가장 낮은 것으로 나타나기도 했다. 사회 시스템에 대한 신뢰는 낮아지고, 노력해서 일을 하더라도 잘 살 수 있다는 인식이 저물고 있다. 불평등은 갈수록 확고해지고, 괜찮은 삶으로 가는 길은 점점 불투명해지고 있다는 현실인식이다.

세계불평등보고서 2022에서 밝힌 우리나라의 경제적 불평등 현실은 상위 10%가 하위 50%보다 14배 더 많은 소득과 자산을 소유하고 있는 것으로 드러났다. 한국인 1인당 평균 탄소배출량이 14.7톤인데, 이 중 상위 1%의 탄소배출량이 180톤으로 하위 50%의 6.6톤에 비해 30배가량 높다. 초격차라 이를 만한, 상상이 가지 않는 불평등한 수치를 보고 있으면 불평등한 현실을 바꾸는 것이 너무 멀고, 복잡해 보이는 일이라 일상의 불공정에만 몰입하여 분노를 표출하고 있는 것은 아닐까 생각해 본다. 아무리 복잡한 문제라도 하나씩 매듭을 풀어나가면, 언젠가는 풀리기 마련이다. 사람들이 분노하고 있는 지점의 근원적 문제를 드러내고, 하나씩 접근하는 끈기가 필요하다.

청년의 불평등 완화를 위한 정책 현황

단번에 청년이 처한 불평등한 구조를 모두 바꿀 수 없지만, 청년이 사는 모양대로 정책도 모양새를 뒤늦게나마 갖춰나가고 있다. 중앙정부는 2020년 제1차 청년정책 기본계획의 3대 원칙으로 참여와 주도, 격차 해소, 지속가능성을 발표했다. 이 중 격차 해소는 청년의 구조적 취약성에 정책적인 개입을 통해 청년이 자립할 수 있도록 돕는 보편적인 지원정책을 마련하는 것이다(윤석열 정부에서 2023년 발표한 기본계획의 수정본에서의 키워드는 희망, 공정, 참여로 변경됨).

2020년 서울시에서 발표한 청년출발지원사업과 청년 불평등 완화 범사회적 대화 기구 사례가 청년의 불평등 문제를 드러내고 공론화하려 했던 노력의 일환이다. 서울시에서 추진했던 청년출발지원사업은 기존 청년수당과 새로운 청년월세수당을 대대적으로 확대 지원하는 사업으로 이후 여러 지자체와 중앙부처에서도 유사 사업을 시행하고 있다. 광주광역시도 드림사업 시리즈로 청년 부채 문제를 상담하고, 재무교육과 인식 개선 캠페인을 펼치는 드림은행을 운영하고 있다. 대구광역시는 청년의 상황별로 활동지원수당을 지급하거나 상담 서비스를 제공하는 등 맞춤형 청년보장을 시행하고 있다. 경기도는 만 24세 청년 모두에게 연간 100만 원의 지역화폐를 청년기본소득으로 지급하고, 장병에 대한 상해보험 가입, 저소득 청년 해외연수 지원 등의 사업을 운영하고 있다. 부산광역시는 청년의 주거 문제에 보다 집중하여 임대주택 공급, 월세지원사업 최초 시행한 바 있다. 서울과 경기도에서 시작한 저소득 근로 청년의 자산형성 사업이나 면접 정장 대여 서비스나 어학 시험 응시료 지원 사업 등은 여러 지자체에서 시행 중이다. 이렇게 지방정부의 청년정책은 서로 닮아가고, 중앙정부의 정책 또한 지방정부에서 시행했던 사례들을 적용하여 확장하였다.

중앙정부의 관련 정책을 살펴보자.

청년정책에서는 빈곤층에 접근하는 정책과 청년의 이행기적 특성에서 격차를 완화하는 정책이 혼재되어 있다. 기초생활수급자, 차상위계층 등 저소득 청년을 우대하는 방침이 있는 정책과 자립준비청년, 무주택 상태나 중소기업에 재직하고 있는 청년 등 취약상태의 청년을 특정하여 지원하는 정책을 중심으로 살펴보았다. 2023년 중앙정부 청년정책 시행계획을 중심으로 24개 정책이 청년의 생활 안정과 격차 완화를 목적으로 시행하고 있다. 정책 목록은 하나의 중분류 정책에 여러 가지 세부 사업이 포함된 경우가 있어서 중분류 정책 중심으로 개수를 세었다. 청년정책의 5대 분야별로는 주거 분야 정책이 9개로 가장 많았고, 복지문화 분야 8개, 교육 분야 5개, 일자리 분야 2개 순이다. 참여 권리 분야에서는 해당 사항이 없다.

중앙정부의 관련 정책 목록을 정책대상의 소득 기준으로 정리하면 아래 표와 같다.

구분	사업	목적	대상	주요 내용	부처
주거	미혼 청년 주거급여 분리 지급	미래 준비와 자립	중위소득 47% 이하	월 22.5만 원(평균값) 주거급여 지급	국토부
소득	문화누리카드	저소득 청년의 문화 격차 완화	기초수급자, 차상위	문화누리카드 발급(1인당 연간 11만 원)	문체부
교육	복권기금 꿈사다리 장학사업	교육의 희망사다리 강화	기초수급자, 차상위	중·고생 중 선발하여 대학 졸업까지 장학금, 교육프로그램 지원	교육부
소득	청년 한부모 자립 지원(추가양육비)	청년 한부모의 자립지원	중위소득 60% 이하 청년 한부모(만 25~34세)	아동 양육비 추가 지원(월 5~10만 원)	여가부
교육	평생교육 바우처 지원 확대	성인 대상 평생학습 기회 제공	중위소득 65% 이하	평생교육 강좌 바우처 연간 35~70만 원 지급	교육부
주거	청년월세지원('22~24년 한시)	주거비 부담 경감	중위소득 100% 이하	월 최대 20만 원 임차료 지원(최대 12개월 생애 1회 한정)	국토부
자산	청년내일저축계좌 도입	저소득 근로 청년의 자산형성 지원	중위소득 100% 이하	본인, 정부가 각각 1:1(단, 수급자·차상위는 1:3) 매칭	복지부
소득	국민취업지원	구직활동·생활안정 지원	중위소득 120% 이하	월 50만 원(최대 6개월) 고용서비스 지원	고용부
주거	청년 우대형 청약통장	주거구입 및 임차자금 마련 지원	연소득 3천만 원 이하 무주택 청년	우대금리 및 이자소득 비과세 지원	국토부
자산	청년·대학생 햇살론	간접자금 저리대출로 청년의 건전한 신용 생활 지원	연소득 3,500만 원 이하 취준생, 사회초년생	저리 대출 금리 3.6~4.5% 대출 기간 1~15년 대출 한도 300~900만 원	금융위
주거	청년 전세금 반환보증 지원	전세보증금 보호	연소득 4천만 원 이하	보증료 60% 할인	국토부
주거	청년 대상 공적 임대 주택 공급	주거 안정	수급자, 차상위, 중위소득 150% 이하	- 공공분양 민간 임대 - 매입 임대 - 전세 임대 공급	국토부
주거	청년 전용 저리 대출 상품	주거 안정	연소득 5천만 원 이하	저리 대출금리 1.2~2.1%, 대출 기간 최장 10년, 대출한도 1,200만 원~2억 원	국토부
주거	청년 전·월세 대출	주거비 부담 경감	연소득 7천만 원 이하	전세 최대 1억 원, 월세 최대 1,200만 원 한도 보증지원	금융위
교육	국가장학금	누구나 의지와 능력에 따라 고등교육 기회제공	소득 8구간 이하(중위소득 200%)	67.5~520만 원 차등 지원	교육부
교육	대학생 근로장학금	저소득층 대학생의 안정적 학업 여건 조성	소득 8구간 이하	교내·외 근로 기회 제공 및 근로장학금 지원	교육부
소득	학자금대출 상환 부담 경감	청년의 교육비 부담 완화	소득 8구간 이하(대학원생 4구간 이하)	저금리(1.7%) 학자금 대출(등록금, 생활비) 지원	교육부
소득	청년 대중교통비 지원	청년 교통비 절감 및 대중교통 이용 확산	제한 없음	보행·자전거 이동, 대중교통 연계하여 마일리지 지급(저소득층 추가 마일리지 지급)	국토부
자산	청년내일채움공제	청년 경력형성, 중소기업 인력 미스 매치 해소	중소기업 재직 청년	청년기업정부(각 1:1:1 매칭) - 재직자(3년, 1,800만 원) - 신입(2년, 1,200만 원)	노동부 중기부
주거	자립준비청년 주거 지원	자립준비청년의 안정적 자립기반 확충	자립준비청년	공공임대주택 2,000호 우선 공급('23년), 전세 임대 무상 지원 기간 22세까지로 확대	국토부
소득	자립준비청년 자립수당 지원	자립준비청년의 자립지원	자립준비청년	월 40만 원 수당 지원(보호 종료 5년 이내)	복지부
소득	예술인 창작준비금 지원	예술인의 지속적인 창작활동 뒷받침	중위소득 120% 이하	신진예술인 1인당 200만 원 지원(생애 1회), 예술인 1인당 300만 원 지원(격년)	문체부

분야별로 살펴보면 일자리 분야의 주요 정책은 저소득 미취업자에게 수당과 고용서비스를 지원하는 국민취업지원제도와 중소기업 재직 청년의 자산형성을 지원하는 청년내일채움공제 사업이다. 주거 분야는 공적 임대주택 공급 사업과 한시적으로 시행하고 있는 청년월세지원 사업이 대표적이다. 이외의 사업은 보증금 대출이나 대출이자 지원, 대출 기한 연장 등 주거비 부담 경감이라는 문제 해결 방식으로 개인의 금융대출에 맡기는 방식이다. 교육 분야 정책으로 대표적인 정책은 국가장학금으로 다른 정책에 비해 중산층까지 포괄하는 소득 기준을 적용하고 있어 정책 대상 범위가 넓다. 복지문화 분야의 정책으로는 성인이 되어 아동보호시설에서 퇴소하는 자립준비청년에게 자립수당과 임대주택을 지원하는 사업과 일하지만 저소득자인 청년의 자산형성을 지원하는 청년내일저축계좌사업, 긴급한 자금을 시중은행보다 저렴한 이자에 대출해 주는 햇살론, 예술인의 창작생활을 지원하는 창작준비금지원제도 등이 있다.

정책 대상의 소득 요건으로 분류하면, 주거급여, 문화누리카드, 청년 한부모 추가양육비 지원사업, 평생교육 바우처 사업은 기초생활수급자와 차상위계층만을 대상으로 하는 빈곤층 대상 사업이다. 자산형성을 지원하는 청년저축계좌, 청년 우대형 청약통장 사업이나 주거 안정을 지원하는 각종 저리 대출 지원사업과 국가장학금 사업은 중간층과 중산층까지 지원하는 사업으로 대부분의 사업이 이 구간에 해당한다. 정책 목록만 보아도 취약 청년에 대한 정의가 불분명한 것이 보인다. 빈곤 청년에 대한 자산과 소득 기준이 개별 사업마다 모두 다르고, 청년의 이행 국면에서 지원이 필요한 취약 청년에 대한 정의도 불분명하다. 중소기업 재직자가 대기업 재직자에 비해 임금이 낮으니 자산형성을 지원한다, 예술인이 다른 직군보다 안정성이 낮으니 창작준비금을 지원한다는 것처럼 청년 내 격차를 해소하는 더 다양한 정책이 필요하겠다. 예를 들면, 비수도권 청년(특히, 기초 시·군 지역 거주자)의 교육문화 접근성을 높이기 위한 바우처나 교육인프라 개발이나 장기 니트 상태의 청년에게 개인별 상담과 프로그램을 제공하는 유럽의 청년보장제 같은 시스템 마련 사업 같은 아이디어가 더 모여야겠다.

저소득, 취약청년을 지원하는 정책 이외에도 청년 일반이 교육-고용-실업-가사 간의 이행 국면에서 발생하는 불평등을 완화하기 위한 정책도 중요하다. 현행 정책에서 고용, 실업을 대비하는 정책으로 실업급여제도, 국민취업지원제도(실업 부조), 청년추가고용장려금, 지역주도형 청년일자리 등 모든 고용 상태의 청년을 포괄하지는 못하지만, 부족하나마 고용 이행 구간을 지원하는 제도적 기반은 마련되어 있다. 그러나 교육에서 고용으로 이행하는 국면의 불평등을 완화하기 위한 정책은 거의 없다. 부모의 지위 대물림, 대학의 서열화와 지역별 산업 편중 문제가 복잡하게 얽혀 있는 영역이기도 하기 때문에 청년 불평등의 핵심적인 영역이지만 정책적 관심이 필요한 영역이다.

청년 불평등에 대응하는 정책 방향

청년정책에서 격차 해소 원칙을 다시 회복하고, 강화해야 한다.

작금의 청년 현실은 공정을 회복하는 것만으로는 반전할 수 없다. 교육으로의 이행, 교육과 고용 간의 이행에서 청년 개인의 역량은 청년이 처한 제반 여건과 분리할 수 없다는 사실을 다시 한번 상기해야 할 때다. 현행 아동발달계좌를 청년통장까지 연계하여 청년이 출발하는 시기에 누구나 안정적인 자산을 가질 수 있는 토대를 만드는 것부터 시작할 수 있다. 또 국가와 지방자치단체는 청년에게 일경험을 적극적으로 장려하고, 다양한 일경험 사업과 경력연계 직접 일자리 사업을 추진하여 역량과 경험의 격차를 줄이기 위해 노력해야 한다. 비수도권 지역의 청년을 위한 교육, 문화예술 역량 지원을 위한 보다 적극적인 지원 또한 중요하다. 직종과 지역의 임금 격차에 직접 개입하기 어렵지만, 개인별 활동계좌제(프랑스 CPA 사례)나 전국민고용보험제 도입(‘25년까지 계획)을 앞당기는 등 제도 마련이 필요하다.

약자부활의 기회를 보장해야 한다.

이행 좌절의 청년이 다시 일어설 수 있는 노력 또한 개인과 가족에 부담을 얹고 있다. 청년기의 좌절이 인생의 좌절로 마감되어서는 안 된다. 소액 빚에서 시작해서 수 억 원까지 부채가 불어난 청년에게도 재기의 기회가 보장(개인파산, 신용회복, 부채 일부 탕감)되어야 한다. 장기 실업 상태이거나 장기 실업 또는 미취업 상태의 청년에게 일할 기회를 지원하는 노력(독일 SGE 사례)이 필요하다. 다양한 커뮤니티와 마음건강 지원사업을 통해 고립과 외로움에서도 벗어날 수 있도록 도와야 한다.

청년인지적 관점으로 지속가능한 정책을 설계해야 한다.

지속가능한 사회를 위해 미래의제는 미래세대가 논의할 수 있는 공론장을 마련하는 노력(웨일즈 자치정부의 미래세대위원회 사례)도 필요하다. 청년의 현실 문제를 청년의 관점에서 해결할 수 있도록 실효성 있게 돕는 청년자율예산제(서울, 충남, 전주 등 시행)를 도입하는 방법도 있다.