

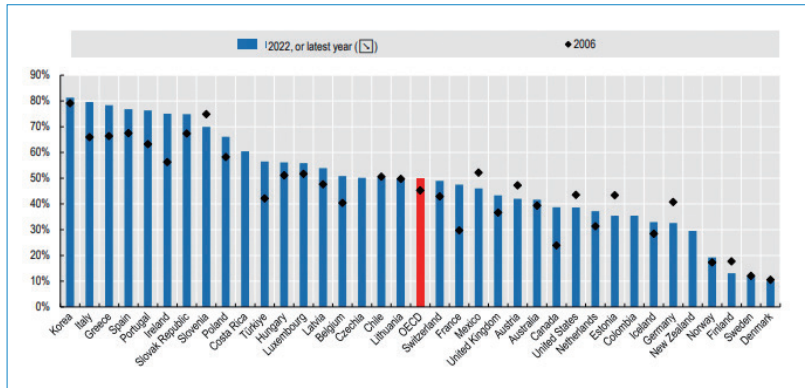
청년세대의 이행기 특성 및 영향을 고려한 청년정책 방향

김문길
한국보건사회연구원 연구위원

성인으로서의 이행
시기 지연과
그 사회경제적 맥락

성인으로서의 이행 과업은 학교를 졸업하고, 일자리를 얻고, 가족을 형성하는 세 가지의 과업으로 상정되어 있다. 과거에는 생애 비슷한 시기에 노동시장에 진입하고, 그로 인한 경제적 기반을 바탕으로 주거이행과 가족이행이 순차적으로 일어나는 표준화한 이행경로가 보편적이었다. 하지만 최근으로 올수록 이행이 지연되는 한편, 이행경로가 복잡해지고 개별화하는, 이른바 탈표준화가 일반적인 원칙이 되고 있다. 이행경로의 성격을 규명한 국내 주요 연구들에 따르면 1950~1960년대생까지 이 같은 표준화의 경로를 걸어오다가 대략 1970년대생부터 탈표준화 경향으로 변화한 것으로 파악된다(이상직, 2020). 1971년생이 대학 입학하던 해인 1990년의 대학진학률은 27.1%였는데, 1981년생이 입학하던 2000년은 62.0%로 10년 사이에 약 2.3배로 증가하였다. 2025년에는 이 비율이 76.3%에 이른다. 대학 졸업 소요기간은 2007년 46개월에서 2025년 52개월로 한 학기에 해당하는 6개월이 증가하였다. 학교 졸업(중퇴) 후 3개월 이내 첫 취업자 비율은 2004년 54.4%에서 2025년 44.6%로 약 10%포인트 줄어든 반면, 1년 이상 소요되는 비율은 23.3%에서 29.7%로 늘었다. 이 같은 통계는 전반적인 고학력화와 더불어 대학에 머무는 기간이 길어지고 있으며, 졸업 후 일자리 이행에 과거보다 더 많은 시간이 소요된다는 사실을 말해준다. 이는 전반적인 노동시장 기회구조가 열악해지면서

OECD 주요국의 부모와 동거하는 청년(20~29세)의 비율 변화(2006~2022년 전후)



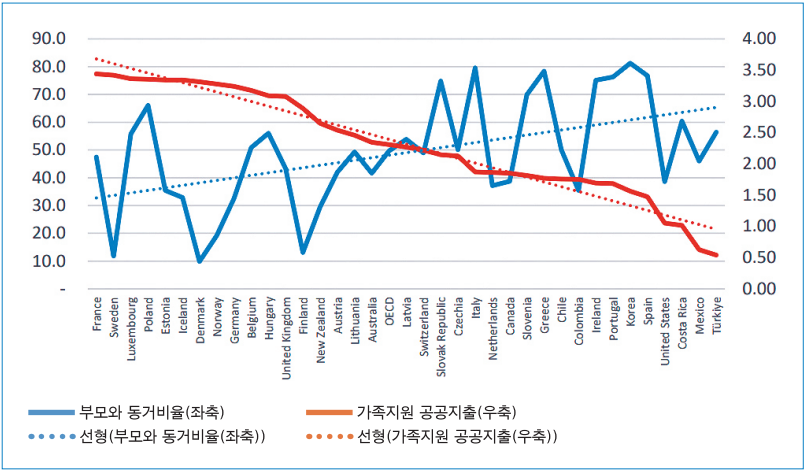
출처: OECD(2024, p.34)

보다 나은 일자리에 진입하기 위해 교육에 시간적, 경제적 투자를 확대하고자 하는 전략적 선택을 반영한다.

이와 같은 성인으로서의 이행 지연 현상은 비단 우리나라에서만 발견되는 것은 아니다. 위 그림에서 보듯이 OECD 주요국에서도 부모와 동거하는 청년의 비율이 최근 들어 증가한 것을 알 수 있다. OECD는 전반적인 주거비 상승과 직업 불안정에 따른 주거비 부담능력 하락으로 점점 더 많은 청년들이 부모와의 동거를 선택하고 있는 것으로 파악하고 있다(OECD, 2024, p.34).

위 그림에서 부모와의 동거비율은 남유럽 국가, 동유럽 국가, 유럽 대륙국가, 북유럽 국가 등의 순으로 높은 것을 알 수 있다. 이와 같은 차이는 가족주의와 같은 문화적 요인뿐만 아니라 복지체제나 경제체제와 같은 사회경제적 정책환경에서 비롯된다고 할 수 있다. 사민주의 경제체제와 강한 복지체제의 북유럽 국가는 가족에 높은 사회지출 수준과 사회주택 공급이나 주택수당과 같은 관대한 주거정책이 이른 독립의 배경이 되는 반면, 남부유럽 국가들의 경우 가족주의적 전통이 강한 사회보장제도와 낮은 수준의 주택 관련 지원이 늦은 독립의 배경이 된다고 할 수 있다(김문길 외, 2023). 전반적 사회보장 수준과 성인으로서의 이행 시기와의 관계는 다음 그림에서 비교적 뚜렷하게 확인할 수 있다. 즉, 두 지표 간 역의 상관관계가 존재한다.

OECD 주요국의 부모와 동거하는 청년(20~29세)의 비율과 가족지원 공공지출 수준과의 관계



출처: OECD(2024, p.34)

성인으로서의 이행 지연의 영향

성인으로서의 이행이 지연될 경우 그 파급효과는 크게 세 가지 영역에서 발생한다. 먼저, 청년 당사자의 생애사적 영향이다. 일자리와 가족이행이 늦어질수록 소득과 출산에 부정적인 영향을 미치고, 이행의 지연과 이행 경험 여부는 우울감과 자아존중감에 영향을 미치는 것으로 확인된다. 특히 빈곤경험에 따른 삶의 불안정성은 이해 생애사에 걸쳐 누적된 불이익으로 연결될 수 있다(김문길 외, 2024). 성인으로서의 이행이 지연될 경우, 부모로부터 독립이 늦어지면서 부모의 부양부담이 증가하게 된다. 청년을 부양하는 부모는 대체로 자신의 부모도 부양해야 하는 ‘이중부양’의 부담을 질 가능성이 커, 향후 이들의 노후빈곤 위험을 증가시킬 수 있다. 다만 가족주의 전통이 강한 우리나라의 경우 비독립 청년 자녀와의 동거는 부모의 삶의 전반적 만족도를 높이는 것으로 나타나는데, 이는 청년 자녀를 부양하는 것을 비용으로 인식하기보다 보호와 투자로 인식하는 경향에서 비롯된다고 할 수 있다(김문길 외, 2024). 마지막으로 인구사회경제적 차원의 영향을 생각할 수 있다. 성인으로서의 이행 지연 또는 중단은 연쇄적 과정을 통해 저출산으로 이어질 수 있으며, 생산인구 감소로 인해 총생산을 감소시키는 등 경제성장에도 악영향을 줄 수 있다(Billari & Tabellini, 2020). 그리고 사회보장제도의 부양구조를 악화시킴으로써 그 지속가능

이행기 지원을 위한 보편적 청년정책과제

성에 위협이 될 수 있고, 청년을 부양하는 부모의 경제적 자원의 격차는 청년의 경제적 성과의 격차를 유발함으로써 불평등을 악화시킬 수도 있다(김문길 외, 2024).

성인으로서의 이행이 지연될 경우 인구사회경제적으로 부정적인 영향을 야기할 수 있다는 점에서 이행기 지원을 위한 청년정책은 하나의 생애주기 정책으로서가 아니라, 우리 사회의 인구사회경제적 구조에 영향을 미치는 중요한 정책으로 인식되어야 한다. 2015년을 전후로 주요 지방자치단체에서 청년기본조례를 제정하면서 청년정책을 선도한 이후, 2020년 「청년기본법」 제정을 계기로 중앙정부가 주도하는 청년정책은 양적·질적으로 큰 성장을 이루었다. 이 과정에서 과거와 달리 청년을 새로운 정책대상으로 인식하는 변화가 사회 전반에서 일어났고, 청년정책에 대한 연구 기반도 크게 확장되었으며, 정책 수립과 집행에 있어 청년의 참여도 크게 확대되었다. 또한 자립준비청년, 가족돌봄청년, 고립·은둔청년 등 취약청년에 대한 정책적 관심도 확대되면서 취약청년 지원을 위한 법적·제도적 기반이 마련되었다.

현 정부는 저소득취약청년뿐만 아니라 청년 전반에 대한 지원을 확대한다는 기조에서 ‘모두의 청년정책’ 패러다임을 제시하고 있다. 정책 체감도를 제고하기 위하여 일자리와 자산 형성 기회 제공, 생애주기 전반의 기본생활 지원, 실질적 정책 참여 확대를 중점 기조로 추진한다는 계획이다(관계부처 합동, 2025). 이와 같은 청년정책의 기조는 전반적 청년정책 확장-취약청년 지원정책 강화-보편적 청년정책 지향과 같은 흐름으로 요약할 수 있다.

그러나 보편적 청년정책의 기조는 앞서 살펴본 것과 같은 전반적 이행의 지연과 그로부터 파생되는 다양한 영역에 걸친 어려움에 대응하여 국가가 성인으로서의 이행을 지원한다는 분명한 메시지로 뒷받침되어야 한다. 이는 시민권에 기반한 ‘사회적 배낭(sac a dos social)’을 모든 청년에게 제공하는 방식으로 실현할 수 있다. 프랑스의 사회학자 장 비야르(Jean Viard)가 프랑스 민주노동총연맹이 2018년 교섭에서 모든 사람이 개인

및 집단의 권리를 유지하도록 보장하는 사회적 배낭을 주장한 것에 착안하여, “비정규직 근무 기간만큼 장학금이나 건강보험 권리를 배낭에 담아 청년들의 노동시장 불안정성에 대응”하자는 주장(장 비야르, 2021)을 우리나라 청년정책에 적용하자는 제안이다. 이 ‘배낭’은 포괄적 활동계좌로 구성되며 청년멤버십을 통한 정보시스템으로 구현된다. 전자는 금융계좌(개인 금융계좌와 복지급여 및 자산형성 계좌 등 공적 금융계좌), 사회계좌(국민행복카드 등 바우처), 개인발달계좌(훈련계좌, 지자체 제공 활동포인트 등)로 구성된다. 후자는 현재의 청년정책 온라인 포털인 ‘온통청년’ 멤버십 가입을 통해 현재 자신의 상황에서 접근 가능한 각종 정책에 대한 정보를 제공받고 신청으로까지 연결될 수 있는 시스템으로 구현된다. 현재 국무조정실은 기존의 온통청년 포털을 이 같은 방식으로 개편할 계획을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 이처럼 중앙정부와 지방자치단체가 제공하는 다양한 프로그램을 배낭에 담아 개별 청년들이 주요한 이행 과정에서 꺼내 쓸 수 있도록 함으로써 사회가 이행기 청년들의 ‘기댈 곳’을 제공할 필요가 있다.

지역정책으로서의 청년정책 구상

전반적인 성인으로의 이행 지연 또는 중단은 초기 이행단계인 일자리 이행의 어려움에서 비롯된다는 점에서, 모든 청년들에게 일자리 기회를 제공하고 이를 통한 경력과 숙련을 축적해 안정적인 일자리로 안착할 수 있는 경로를 제공할 필요가 있다. 이는 포스트 케인지언(Post Keynesian) 경제학자들이 최종 고용주(Employer of Last Resort)로서 국가 역할을 부여하는 일자리보장제(Job Guarantee)로 실현할 수 있다. 이 역시 사회적 배낭과 마찬가지로 일할 의사가 있는 모든 청년들에게 일자리를 제공하는 것을 국가(또는 지방자치단체)의 의무로 규정하고 선언함으로써 모든 청년들의 일자리 이행을 보편적 권리로서 실현할 수 있도록 하자는 취지다. 일자리보장제는 실업의 사회적 비용을 낮추고, 사회안전망을 복원함으로써 경기변동 등 경제 충격을 완충하는 역할을 제공한다. 이는 지역이 필요로 하는 사회서비스와 공공재를 창출하는 방식으로 출발할 수 있다. 삼중전환, 즉 인구 고령화, 기후변화, 기술 변화 같은 우리 사회가 직면

하고 있는 위험에 대응하는 차원에서 돌봄과 기후의 영역에서 우선 일자리를 제공하는 방안을 고민할 필요가 있다. 기후의 영역에서는 미국의 바이든 대통령 집권기에 추진했다가 중단된 시민기후단(Civillian Climate Corps)이나 매릴랜드주에서 주도하고 있는 매릴랜드 기후단(Maryland Climate Corps), 그리고 보스턴 기후청년단(Boston Climate Youth Corps: BCYC) 등의 사례를 참고할 수 있다.

BCYC는 단순한 청년고용정책이 아니라 도시(지역)의 전략과 청년의 생애경로를 결합한 동반성장 모델로 볼 수 있다. BCYC는 보스턴시가 운영하는 청년 고용·역량 개발의 전략 프레임인 ‘futureBOS’의 하위 프로그램이다. 도시가 설정한 핵심과제인 기후변화에 대한 회복력, 지속가능성, 환경정의를 청년 일자리와 직접 연결하는 시도로, 도시임업, 환경교육, 수목 캐노피 확장, 기후 관련 스토리텔링, 해안 복원력, 수자원 보존, 생태계 복원, 에너지 효율화 등 다양한 분야의 프로젝트로 구성되어 있다(Mayor’s Office, 2025). 14~24세의 보스턴 거주 청(소)년이 이들 유급 프로그램에 참여하도록 함으로써 미래 환경 관련 일자리로 이어지는 경력 경로(career path)를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이 같은 사례는 청년을 교육과 일자리 제공의 대상으로 보는 것이 아니라 지역의 현재와 미래에 기여할 수 있는 실질적 역할을 담당하도록 한다는 점에서 의미가 있다. 우리나라에서도 기후와 관련되거나 고령사회에 대응하는 지역사회 통합돌봄의 맥락에서 청년들이 진입해 경력을 축적하여 안정적인 일자리로 연계될 수 있는 일자리를 제공하는 방안을 검토할 수 있다.

일자리보장제가 지역과 청년의 동반성장이라는 목표로 활용되기 위해서는 청년을 지역개발을 위한 도구로 인식하는 기존의 실패한 정책 사례를 반면교사 삼고, BCYC의 동반성장 모델을 추구하도록 설계하는 것이 중요하다. 정책 설계와 실행의 관점에서 청년은 지역청년정책의 대상이 아니라 정책파트너의 지위를 부여받을 필요가 있다. 청년을 단순한 지역재생의 도구로 인식한 데 따른 대표적인 실패 사례로 청년몰 사업*을 들 수 있다. 쇠퇴한 구도심에 청년창업을 위한 활동공간과 주거공간을 제공함으로써 청년 유입-지역 활성화-지역재생의 경로를 기대했지만 지

* 소상공인시장진흥공단이 오세훈 위원에게 제출한 자료에 따르면, 전국의 청년몰 공실률이 2021년 23%에서 2025년 38%로 15%포인트 증가한 것으로 나타났다(오세훈, 2025).

청년친화적 공공서비스 전달체계 구성을 위한 단상

적가능한 수요를 창출하지 못하고, 지역산업과 연결되지 못함에 따라 청년의 인적자본 축적을 통한 안정적 이행지원에도 성공하지 못한 사례로 평가된다. 지역이 안고 있는 단기적인 현안 해결과 지역재생 수단으로 청년을 이용하는 것이 아니라 청년을 도시 전략의 주체로 설정하고, 지역발전의 중장기적 정책로드맵에 청년의 참여를 담아내는 전략이 중요하다.

「청년기본법」 제정 당시만 해도 중앙정부 차원의 청년센터는 존재하지 않았고, 일찍이 청년기본조례를 제정해서 다양한 청년활동지원사업을 추진해왔던 주요 광역시·도가 운영하는 소수의 청년센터가 중심이 되었다. 「청년기본법」 도입과 제1차 청년정책 기본·시행계획 수립과 추진 과정에서 청년친화적인 서비스 전달체계의 중요성이 강조되면서 청년친화적 전달체계 구성이 중요한 과제가 되었다. 기존의 행정복지센터(주민센터)와 같은 전달체계는 전통적 복지대상인 노인과 장애인 중심으로 운영되었고, ‘청년≠복지대상자’라는 지배적인 인식에 따라 청년들은 높은 문턱을 강하게 체감하고 있었다. 이에 ‘청년감수성’이 높은 전달체계에 대한 요구가 컸다.

이 같은 요구에 따라 청년친화적 전달체계가 본격적으로 확충되면서 국무조정실이 지정한 17개 시·도의 청년지원센터와 기초자치단체의 청년센터는 현재 244개소에 이른다. 또한 정신건강과 관련한 대표적인 전달체계로 국립정신건강센터가 전국의 기초자치단체에 설립한 기초정신건강복지센터가 있는데, 현재 전국적으로 246개소에 이른다. 그러나 정신건강 관련 전달체계 역시 ‘높은 문턱’ 문제에 대응하는 한편, 예방·조기개입 등 청년 특화 서비스를 제공하는 취지로 청년마음건강센터를 별도로 설치해서 운영하고 있다. 현재 전국적으로 광역 10개소, 기초 7개소 총 17개소가 설치되어 있다.

이처럼 청년을 위한 공공서비스 전달체계가 크게 확충되어 있고, 서비스 제공인력들의 청년 및 청년정책에 대한 이해를 제고하기 위한 교육이 활성화하고 있으며, 이는 청년정책의 체감도와 효능감을 제고하는 데 크게 기여하고 있을 것으로 짐작된다. 그러나 한편으로 서비스 영역별로

청년센터가 잘 구비되어 있는 도시는 청년친화적 도시인가 하는 의문을 갖게 된다. 도시가 청년친화적이지 않기 때문에 청년전담 전달체계가 확충되었어야 하지 않았나 하는 역설이다.

저출산·고령화, 기후변화, 기술 변화 등 미래 사회보장 환경 변화는 새로운 사회적 위험을 야기할 것으로 전망된다. 이러한 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 다양한 정책수단이 고안될 필요가 있으며, 필연적으로 그 전달체계가 정책서비스 공급을 담당해야 할 것이다. 보편적인 공공서비스 전달체계가 청년친화성을 갖지 못한다면, 새로운 청년정책 전달체계가 추가적으로 마련되어야 할 것이다. 그러나 이와 같이 전개될 경우 서비스 중복으로 사회경제적 비용이 증가할 것이고, 정책수요자 입장에서 혼란을 경험할 가능성도 있다. 지금도 이미 분절적으로 구성되고 있는 청년정책 전달체계에 대한 우려의 시각이 존재하고 있다. 따라서 청년친화도시를 추진함에 있어서 청년전담 전달체계를 잘 갖추고 있는가의 관점보다, 궁극적으로 도시의 모든 공공서비스 전달체계가 청년친화적이어서 청년감수성 있는 전담인력이 청년에 특화된 서비스를 제공할 수 있는 도시를 만드는 것이 더 중요하다.

참고문헌

- 1 관계기관 합동. (2025.9.22). 「국민주권정부 청년정책 추진방향」 발표 [보도자료].
- 2 김문길, 김기태, 최선영, 우선희, 김상배, 노범래. (2023). 이행기 청년 삶의 궤적에 관한 연구: 이행 특성의 변화와 요인 분석. 한국보건사회연구원.
- 3 김문길, 박소은, 노범래, 변소연. (2024). 청년 이행경로 변화의 파급효과와 인구사회정책적 함의. 한국보건사회연구원.
- 4 오세중. (2025.10.21). 전통시장 청년몰에는 청년이 없다?...공실률 ‘절반’ 육박, 예산은 ‘썩둑’. 머니투데이. <https://www.mt.co.kr/economy/2025/10/21/2025102115144049912>
- 5 이상직. (2020). 전환기 성인 이행 경로의 변화 : 1970-1984년 코호트의 교육·노동·가족이력 [박사학위논문, 서울대학교].
- 6 장 비야르. (2021). 기나긴 청춘: 어른 되기가 유예된 사회의 청년들, 황소걸음.
- 7 Billari, F. & Tabellini, G. (2010). Italians Are Late: Does It Matter? *Demography and the Economy* (pp.371-412). National Bureau of Economic Research, Inc.
- 8 Mayor's Office. (2025.10.20). Mayor Michelle Wu Highlights Success of Inaugural Cohort of Boston Climate Youth Corps. City of Boston. <https://www.boston.gov/news/mayor-michelle-wu-highlights-success-inaugural-cohort-boston-climate-youth-corps>
- 9 OECD. (2024). Society at a Glance: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/918d8db3-en>.