

청년세대가 자율적 삶 계획·미래 긍정전망 하도록 31개 중점과제 담은 혁신적 청년정책 추진 필요

향후 5년간 추진할 ‘2025 서울시 청년정책’ 비전·전략 모색이 연구 목적

이 연구의 목적은 ‘서울특별시 청년기본조례(제6조 청년 정책에 관한 기본계획)’에 따라 2021년 수립 예정인 「2025 서울시 청년정책기본계획」에 필요한 서울시 청년정책의 비전과 전략을 제안하는 것이다. 2015~2020년 청년을 둘러싼 사회경제적 환경과 청년의 삶을 진단하여 앞으로 5년간 추진해야 할 서울시 청년정책의 새로운 비전과 전략을 제시하고, 서울시 청년의 삶을 증진하기 위한 핵심 정책의제와 추진과제를 제안하였다. 청년정책 전문가와 활동가로 구성된 전문가 포럼을 운영하여 핵심 정책의제와 과제를 마련하고, 서울시 청년의 의견을 반영할 목적으로 ‘2025 서울시 청년정책 수요조사’를 실시하여 정책영역과 정책의제의 우선순위와 추진전략을 도출하였다. 이상의 결과를 토대로 ‘2025 서울시 청년정책 추진안’을 제안하고, 정책영역별 중점과제와 단계별 추진전략을 제시하였다.

2015년 이후 청년의 삶, 불확실성·불안 증대 … 코로나19로 상황 더 악화

2015년 이후 청년이 직면한 사회경제적 환경과 삶은 ▷‘저성장 경제와 고용절벽’에 따른 청년일자리 환경 악화와 노동불안정성 증대, 비경제활동 청년의 증가, ▷‘불평등 심화와 사회이동성 약화’로 인한 청년 빈곤위험 증가와 부채부담 가중, 건강 악화, ▷‘청년인구의 수도권 집중과 독립의 지연’에 따른 주거빈곤 심화와 주거환경 악화로 진단할 수 있다.

코로나19로 발생한 고용충격은 청년세대에서 가장 크며, 오래 지속될 것으로 예상된다. 코로나19의 장기화로 ‘취업빙하기’ 청년의 일자리 이행 지체는 졸업을 앞둔 미래 청년세대로 누적, 확대될 우려가 커지고 있다. 특히 노동시장 신규진입자인 청년을

위한 일자리 공급은 급격히 감소하고 있다. 2020년 6월 기준 청년실업률은 10.7%로, 1999년(11.3%) 이후 최고치를 기록하였다. 서울시 청년활동지원센터가 수행한 ‘코로나19와 청년현황조사’에 따르면 2020년 2월 이후 실직을 경험한 서울 청년은 29.9%였으며, 이 중 82.5%가 코로나19와 관련이 있다고 응답하였다(남재욱, 2020).

또한 경제적 불평등이 심화되고 계층이동 기회가 감소하면서, 사회에 첫발을 내딛는 청년의 출발선 격차도 커졌다. 통계청 사회조사 결과, 19~29세 청년 중 다음세대 계층 상향이동이 가능하다고 응답한 비율은 2009년 48.3%에서 2019년 26.9%로 급격히 줄어들었다. 부모에게 경제적 지원을 받기 어려운 청년은 이행에 필요한 비용을 빚으로 감당하며, 교육과 훈련을 받을 수 있는 기회를 얻기 어렵다. 취업 후 학자금 상환제도의 미상환 체납건수는 2014년 5천 294건에서 2018년 1만 7,145건으로 세 배 이상 증가했다. 자립에 필요한 기초역량인 청년의 건강도 악화되고 있다. 20대 청년 중 우울감을 경험한 비율은 2007년 9.7%에서 2017년 13.5%로 증가하였다.

인구절벽으로 청년인구가 감소하고 있지만, 기회의 도시 서울로 이주하는 청년은 점차 늘어나고 있다. 서울의 청년인구 비율은 전국보다 높은 수준을 유지하고 있다. 서울시 청년의 가구특성은 1인 가구로 설명되는데, 이는 서울시 청년의 주거빈곤 위험과 주거비 부담을 크게 만들고, 주거안전 문제로 확대되고 있다. 1인가구 청년의 최저주거기준 미달가구 비율은 10.8%이며(김기현 외, 2020), 코로나19와 관련한 주거지 이전 경험이 있는 서울 청년은 11.3%에 달했다(남재욱, 2020). 한편, 주거침입 범주는 2014년 6,715건에서 2018년 10,141건으로 급증하였는데, 경기와 서울의 비중이 가장 높았다(김정권 의원실 보도자료, 2019. 10. 16.).

이러한 분석결과를 서울시 청년의 삶이 5년 전보다 나아지지 않았음을 보여준다. 사회구조의 변화와 거대한 전환으로 삶의 불확실성과 불안이 커지는 상황에서 코로나19 사태의 장기화는 청년의 미래를 격리시키고 한 발 앞으로 나아가지 못하게 만들고 있다. 청년이 자율적으로 삶을 계획하고 긍정적으로 미래를 전망할 수 있도록 더 적극적으로 혁신적인 정책을 추진할 필요성이 있다.

‘2025 서울시 청년정책기본계획’, 코로나19·사회 대전환에 선제 대응전략

2015년 수립된 전국 최초의 청년정책종합계획인 「2020 서울형 청년보장」은 청년을 사회정책의 당사자이자 사회적 시민으로 전환하였고, 서울시는 명실상부 중앙정부와

다른 지자체의 청년정책을 선도하는 역할을 하였다. 2015년 서울시 청년기본조례의 제정과 「2020 서울형 청년보장」 수립 이후 지방자치단체를 중심으로 기본계획 수립 및 청년참여기구 설치 등 청년정책 추진 기반이 조성되었다. 중앙정부의 청년정책도 큰 변화가 있었다. 문재인정부가 포용국가를 국정비전으로 제시하면서 포용국가 실현을 위한 핵심대상으로 청년을 상정하였고, 2020년 1월 청년기본법이 제정되면서 청년을 대상으로 하는 사회정책의 기틀이 마련되었다. 청년기본법(제8조 청년정책 기본계획의 수립)에 따라 정부는 2020년 12월 「제1차 청년정책기본계획」을 발표하였으며, 올해 광역지자체의 시행계획을 수립할 예정이다.

2021년 수립 예정인 「2025 서울시 청년정책기본계획」은 코로나19 사태가 장기화되고 사회구조적 불평등이 심화되고 있는 시점에서 서울시 청년자치정부가 수립하는 첫 번째 청년정책종합계획이다. 코로나19와 사회구조의 대전환에 선제 대응하는 청년정책계획을 마련해 체계적으로 추진해야 한다.

현황진단·전문가포럼 거쳐 '2025 청년정책'의 5개 영역 8대 정책의제 도출

현황 진단과 전문가 포럼, 워크숍을 거쳐 2025 서울시 청년정책의 방향과 정책의제를 도출하였다. 「2020 서울형 청년보장」의 4개 정책영역을 일자리, 설자리, 살자리, 펼칠자리, 다음자리 5개 영역으로 확대·재구조화하고, 8대 정책의제로 ① 청년일자리보장제, ② 사회초년생 권리보장, ③ 청년 첫 출발 지원, ④ 청년 건강활력 지원, ⑤ 청년주거안심보장제, ⑥ 서울시정 전반에 청년참여 보장, ⑦ 청년 문화향유권 증진, ⑧ 청년이 만드는 서울의 미래를 제안하였다.

청년일자리보장제, 청년주거안심제, 첫출발지원이 수요조사 우선순위 높아

2025 청년정책 추진 방향과 정책의제의 필요성, 그리고 우선순위 등을 확인하고자 서울시에 거주하는 만 19~39세 청년 2,000명을 대상으로 '2025 서울시 청년정책 수요조사'를 실시하였다. 조사 결과, 서울시 청년은 일자리→살자리→설자리→다음자리→펼칠자리가 단기적으로 시급하게 추진해야 할 정책영역이라고 응답하였다. 10점 척도로 측정한 정책의제의 중요도는 '청년주거안심제'가 7.8점으로 가장 높았으며,

그다음은 ‘청년 일자리보장제’(7.6점), ‘사회초년생 권리보장’(7.4점), ‘청년 첫 출발 지원’(7.3점), ‘청년 건강활력 지원’(7.1점), ‘서울시정 청년참여 증진’(6.9점), ‘청년이 만드는 서울의 미래’(6.9점), ‘청년 문화향유권 증진’(6.7점) 순이었다. 단기적으로 추진해야 할 정책 우선순위(1순위)는 ‘청년일자리보장제’(30.3%)와 ‘청년주거안심제’(24.9%), ‘청년 첫 출발 지원’(10.7%) 순으로 조사됐으며, 중장기적 정책의제는 ‘청년일자리보장제’(27.4%), ‘청년주거안심제’(22.9%), ‘청년 건강활력 지원’(11.6%) 순으로 확인됐다.

2025 청년정책 비전은 ‘미래서울, 자율적 청년시민’ … 31개 중점과제 필요

2025 서울시 청년정책이 지향해야 할 정책 비전은 ‘미래 서울, 자율적 청년 시민’으로 상정하였다. 2025 서울시 청년정책은 ‘청년 스스로가 원하는 삶을 계획하고 실현하는 자율적 시민이 되어, 미래 서울을 만드는 주체로 자리매김하도록’하는 정책이어야 한다.

환경	저성장 경제와 고용절벽	불평등 심화와 사회이동성 약화	청년 서울 집중 독립 지연	청년 사회안전망 제약
영역 진단	일자리 일하는 청년 불안정 심화 비경제활동청년 증가	설자리 청년 빈곤 위험 부채부담 가중 첫출발 격차 확대 건강 악화	살자리 주거 빈곤 심화 위험한 주거	놀자리 정책참여 제약 여가·문화 참여 어려움
욕구	이행기 일자리 보장	첫출발 지원 활력·건강 증진	안전하고 안정적인 주거	정책참여와 다양한 활동 참여

비전	미래 서울, 자율적 청년 시민				
원칙	기회의 보장 소득, 성별, 지역, 장애와 무관하게 꿈을 실현할 기회		불평등의 완화 출발선 격차로 인한 불평등 완화		
	다양성의 인정 다름의 가치를 인정하고 다양한 이행을 보장하는 사회		관계의 연결 청년 누구나 소통하고 참여하는 권한 부여 및 연결망 구축		
추진 목표	일자리 청년의 일자리 이행을 보장하는 서울	설자리 공정한 출발을 지원하는 활력있는 서울	살자리 청년이 안심하고 살 수 있는 서울	펼칠자리 청년이 다양한 목소리를 내고 참여할 수 있는 서울	다음자리 미래세대를 위한 혁신을 준비하는 서울
	①청년일자리보장제 ②사회초년생 권리보장	③청년 첫 출발 지원 ④청년 건강활력 지원	⑤청년주거안심제	⑥청년 정책참여 보장 ⑦청년 문화향유권 증진	⑧청년이 만드는 서울의 미래
추진 체계	연결고리				
	층층한 전달체계와 인프라 구축		청년정책 거버넌스의 내실화		

[그림 1] 청년정책 진단과 2025 서울시 청년정책 추진방향

이를 위해 2025 서울시 청년정책의 4대 기본원칙으로 소득, 성별, 지역, 장애와 무관하게 꿈을 실현할 수 있는 '기회의 보장', 출발선 격차에 따른 이행기의 '불평등 완화', 정상성 강조를 탈피하여 다름의 가치를 인정하고 다양한 이행을 보장하는 '다양성의 인정', 청년 누구나 배제되지 않고, 다양한 활동에 참여할 수 있도록 권한(empowerment)을 부여하고, 연결망을 구축하는 '관계의 연결'을 제시하였다.

이와 더불어 이 연구는 5개 정책영역 8개의 정책의제를 제시하고, 이를 실현하기 위한 31개 중점과제를 제안하였다. 첫째, 일자리 영역의 추진 목표는 '청년의 일자리 이행을 보장하는 서울'이다. 일자리 기회가 줄어들고 있는 상황에서 다양한 활동과 일을 하며 활력을 유지하고, 위험한 일자리를 거부하고 원하는 일자리를 찾아 이행할 수 있도록 해야 한다. '청년 일자리보장제'(정책의제1)는 일자리보장제에 참여하는 청년에게 멤버십을 부여하여 노동시장 이행을 지원하는 맞춤형 패키지를 제공하고 5년간 지속 통합 관리하는 지원체계를 구축하는 것이다. 중점과제로는 '청년 일자리 1,000개의 꿈(통합지원형 뉴딜일자리)', '공공일경험 플랫폼', '고용계좌제 실직수당' 등이 있다. 둘째, '사회초년생 권리보장'(정책의제2)은 청년 사회초년생의 일자리 권익 보장을 위한 근로환경 개선과 이직 지원정책이다. 중점과제는 '서울시 청년 직장 내 괴롭힘 패스트트랙', '서울형 중소기업 청년복지포인트', '서울청년 노동인권 실태 조사'이다.

둘째, 설자리 영역의 추진 목표는 '공정한 출발을 지원하는 활력있는 서울'이다. 계층 사다리의 가장 아래에서 출발해야 하는 청년들이 삶을 계획하고 실현하는 데 필요한 필수지원을 확충하여 공정한 출발선을 마련할 필요가 있다. '청년 첫 출발 지원'(정책의제3)은 부모지원을 받기 어려운 청년에게 필요한 기초자산과 기회를 제공하고, 부채부담을 낮추는 정책이다. 중점과제는 '청년 첫 출발 계좌', '서울시 징검다리 대출', '사회적 가치노동 청년참여소득', '청년층 신용회복 지원사업'이다. '청년 건강활력 지원'(정책의제4)은 청년의 정신건강을 증진할 목적으로 상담, 교류 등을 지원하는 정책이다. 중점과제는 '서울형 고립청년 종합지원', '청년 마음건강지원사업 고도화', '청년 활력회복 커뮤니티 지원사업' 등이다.

셋째, 살자리 영역의 추진 목표는 '청년이 안심하고 살 수 있는 서울'이다. 임대와 자가, 공공임대와 민간임대 등 점유형태와 상관없이 청년이 현재를 살아가고 미래를 준비하는 데 필요한 안전하고 안정적인 주거공간을 마련할 수 있도록 해야 한다. '청년 주거안심제'(정책의제5)는 청년이 안심하고 살 수 있는 주거환경을 만들고, 청년의 주

거안정과 주거안전을 지원하는 정책이다. 중점과제는 ‘청년월세 보편화’, ‘청년주택공급사업 확대’, ‘청년 종합주거지원체계 구축’ 등이다.

넷째, 펼칠자리 영역의 추진 목표는 ‘청년의 다양한 목소리를 내고 참여할 수 있는 서울’이다. 청년 누구나 청년정책 결정 과정에 참여하고, 문화와 예술 등의 다양한 활동에 참여할 수 있도록 해야 한다. ‘서울시정 전반에 청년참여 보장’(정책의제6)은 청년의 정책참여 기반을 확대하고 미래의 청년을 위한 청년정책 교육을 활성화하는 정책이다. 중점과제는 ‘청년위원 30% 목표제’, ‘미래의 청년을 위한 청년정책 가이드’이다. ‘청년 문화향유권 증진’(정책의제7)은 문화복합서비스 시설과 문화바우처 등 문화활동과 청년예술을 지원해 청년의 문화·예술 참여를 다각화하는 정책이다. 중점과제는 ‘문화바우처’, ‘청년 예술인 지원사업’ 등이다.

다섯째, 다음자리의 추진 목표는 ‘미래세대를 위한 혁신을 준비하는 서울’이다. 청년이 기후변화와 환경, 성평등, 인권 등 다양한 미래의제를 구상하고 이를 실현하기 위한 도전을 할 수 있도록 해야 한다. ‘청년이 만드는 서울의 미래’(정책의제8)는 청년문제 해결 및 미래사회 대응 의제를 적극 발굴하고 다양한 사회적 해법을 시도하는 정책이다. 중점과제는 ‘미래를 위한 청년실험기금 조성 및 운영’, ‘청년 미래혁신프로젝트 추진’, ‘청년보장 기준선 설정’이다.

2025 청년정책의 실효성을 확보하려면, 청년정책의 연결고리인 추진체계를 마련하여 촘촘한 전달체계와 인프라를 구축하고 청년정책 거버넌스를 내실화할 필요성이 있다. 견고한 추진체계를 바탕으로 당장 시급한 주거와 일자리 지원정책을 시행하고, 구조적 변화에 대응하는 혁신적 대안정책을 준비해야 할 것이다.