

청년 고용 및 빈곤의 국제적 조망과 시사점



Global Perspectives and Implications
of Youth Employment and Poverty

김문길 | 한국보건사회연구원 부연구위원
이주미 | 한국보건사회연구원 전문연구원

2008년 글로벌 금융위기는 전 세계적으로 청년의 소득과 일자리에 큰 충격을 주었다. 청년 고용률이 경기 충격 이전 수준으로 회복되지 못하고, 청년 가구의 소득도 정체되거나 감소하고 있다. 이에 따라 청년이 과거의 빈곤 위험 집단이던 노인을 대체하는 경향이 뚜렷해지고 있다. 또한 부모와 동거하는 청년은 국가 별로 큰 차이가 있지만 금융위기 이후 그 비율이 증가하고 있다. 우리나라는 청년 실업률이 OECD 회원국에 비해 낮은 수준이지만 고용률 역시 낮고 청년 니트 비율이 높은 특징이 있다. 한편, 청년들의 낮은 소득 증가율은 청년들이 노동시장 진입에 큰 곤란을 겪고 있다는 점을 시사한다. 부모와 동거하는 우리나라 청년의 비율은 OECD 평균을 크게 상회하는데, 이는 가족주의 문화뿐만 아니라 경제적인 이유와도 관련이 있을 것으로 추정된다. 현재 청년의 빈곤율은 국제적으로도, 국내 다른 연령대 빈곤율에 비해서도 높은 수준은 아니지만 청년들의 노동시장 및 소득 상황을 고려할 때 일시적인 문제로 치부하기는 어려울 것으로 보인다. 이와 관련해 현재의 청년 정책에 대한 전면적인 재검토와 더불어 청년의 빈곤 상황을 정확하게 보여 줄 수 있는 새로운 방법에 대한 고민이 필요하다.

1. 들어가며

과거에 학교를 떠나 취업하는 일은 자연스러운 것이었고, 취업을 통해 확보하게 된 소득은 주

거와 결혼, 출산을 위한 경제적 토대를 제공해 주었다. 따라서 졸업 후 취업과 연애, 결혼, 출산은 청년들에게 아주 자연스러운 일이었다. 그러나 오늘날 청년들에게는 이 같은 과정들이 마냥 자

연스러운 일이 아니게 되었다. 엄청난 비용과 열정, 노력 그리고 주변의 도움까지 동원해야 겨우 도달할 수 있는 ‘과업’이 되어 버린 것이다.¹⁾ 그러다 보니 이 ‘과업’을 완수하는 데 필요한 물질적, 사회적, 문화적 자원을 동원할 능력이 없는 청년들은 끝내 성인으로의 이행을 완수하지 못하거나 아예 포기해 버리는 것이 드물지 않은 일이 되고 있다. 결혼과 출산은 생애사에서 으레 거치는 ‘통과제의’였다가 ‘유전 결혼 무전 비혼’이라는 세간의 말과 같이 선택 또는 쟁취의 문제가 돼 버린 것이라 할 수 있다. 이에 따라 어찌다가 (영원히 어른이 되지 못하는) ‘피터팬 신드롬’을 앓게 돼 버린 청년들의 녹록지 않은 현실을 보여주는 지표들이 언론 기사, 방송, 학술 논문, 보고서를 통해 유통되고 있다.

청년의 어려운 상황은 비단 우리나라만의 일은 아닌 것으로 보인다. 지난해 7월 경영컨설팅 업체인 매킨지사(McKinsey & Company)의 싱크탱크인 매킨지글로벌연구소(MGI)에서 “Poorer than their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economics”라는 보고서를 발표했다. 선진국 25개국에서 최근 10년간 실질가계소득이 증가하지 않거나 감소한 가계가 65~70%에 이르고, 가처분소득이 감소한 가

계도 25%에 달한다는 것이다. 이 같은 소득 정체 또는 감소의 피해를 가장 크게 입은 집단으로 청년과 저학력자를 꼽고 있다. 지난해 1월 이코노미스트(Economist)지는 스페셜 리포트²⁾를 통해 전 세계 인구의 25%를 차지하는 청년(15~30세)들은 건강, 교육, 자유의 영역에서 과거 어느 세대보다 많은 것을 누리고 있지만 일자리와 주거에서는 상당한 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 성인으로 이행하는 데 상당한 시간이 소요된다고 지적했다. 세대 간 이전(transfer)의 방향을 보면 사적이전은 부모 세대에서 자녀 세대로 향하지만 선진국의 경우 공적이전은 청년에서 노인으로 향하는 경향을 보인다는 연구 결과³⁾를 인용하면서 오늘날 청년의 어려운 상황에 대해 정부의 재정 정책 방향에 일부 혐의를 두기도 했다. 한편, 경제협력개발기구(OECD)도 지난해 10월 “Society at a Glance 2016”을 발간하면서 최근의 금융위기와 경기 침체의 악영향이 청년 세대에 집중되고 있다는 점을 강조했다. OECD는 이 같은 점에 주목해 보고서에 ‘A spotlight on youth’라는 부제를 달았다. 고용, 소득, 빈곤, 가족 구성, 건강 등과 관련한 다수의 지표에 대해 청년과 성인을 비교할 수 있게 했는데, 대부분의 주요한 지표들은 청년들이 최근 경기 침체로부

1) 김유선(2016)은 통계청의 경제활동인구조사 부가조사를 통해 “‘남성 생계부양자 모델, 여성 가계보조자 모델’이 강하게 작동하고 있는” 한국의 결혼시장에서 학력이 높고 취업을 하고 고용 형태가 안정적인 남성일수록 결혼할 확률이 높아진다는 사실을 실증하였다. 청년들에게 안정된 적정 임금의 일자리가 충분히 제공되지 못할 경우 저출산 정책의 실효성은 떨어질 것이라는 함의를 덧붙이고 있다 [김유선(2016), 저출산과 청년 일자리, KLSI ISSUE PAPER, 한국노동사회연구소, pp.1-19].

2) The Economist(Jan 23rd 2016). “The Young Generation Uphill”. Special report; The Young.

3) Lee, R. D. and Mason, A., principal authors and editors(2011). Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective. Cheltenham, UK, Edward Elgar 참고.

터 상당한 불이익을 받고 있다는 사실을 알려 준다. 주요 OECD 회원국들에서 과거 노인은 주된 빈곤 위험 집단이었지만 연금 등 복지의 발달과 더불어 이들의 빈곤 위험이 상당 부분 줄어든 반면, 청년이 새로운 빈곤 위험 집단으로 떠오르고 있다. 우리나라는 노인인구의 거의 절반이 빈곤한 상태여서 청년을 비롯한 다른 연령 집단의 빈곤 문제는 거론할 바가 못 되는 것이 현실이다. 실제로 우리나라 청년 빈곤율은 전체 빈곤율에 비해서도, OECD 회원국의 청년 빈곤율에 비해서도 낮은 수준이어서 우리나라에서 청년 빈곤은 현재로서는 관심 밖의 일이 되고 있다.

그러나 청년들이 경제 상황 변화에 민감하다는 것은 저성장 기조가 지속될 것으로 전망되는 상황에서 앞으로도 청년들의 상황이 녹록지 않을 것이라는 점을 시사한다. 청년은 현재 인구 비중으로는 20%⁴⁾에 지나지 않지만 미래의 100%를 책임지게 될 주역이라는 점을 생각하면 이들의 성인으로의 이행 과정을 점검하고 성공적인 이행을 완료할 수 있도록 제도를 정비하는 것은 상당히 중요한 과제라 할 수 있다. 따라서 본고에서는 OECD의 “Society at a Glance 2016” 내용 중 성인으로의 이행 과정의 핵심적인 과업과 관련 있는 청년의 고용, 소득, 빈곤, 가족 구성 등에 관한 지표들을 소개하고 우리나라의 상황과

비교해 볼 것이다. 그리고 지표들이 시사하는 바를 정책 방향의 측면에서 짚어 볼 것이다.⁵⁾

2. 청년 실업, 고용, 니트(NEET)

가. 청년 실업

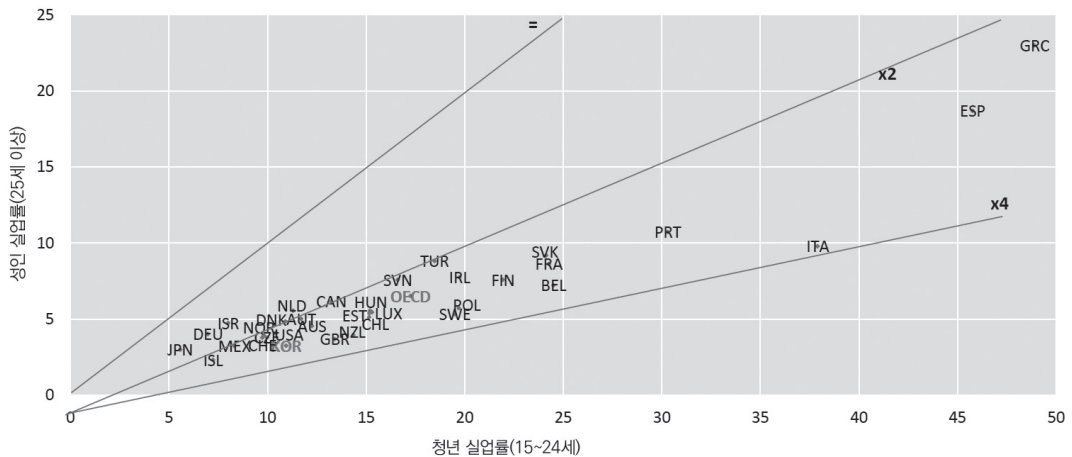
2016년 1분기 기준 OECD 회원국의 평균 청년 실업률은 17.3%다. 우리나라는 OECD 평균보다 낮은 10.9%다. 청년 실업률이 가장 높은 국가는 그리스(48.9%), 스페인(45.8%), 이탈리아(37.9%) 등의 순으로 이들은 모두 글로벌 금융위기의 타격을 크게 입은 남유럽 국가다(금융위기 직전인 2007년 4분기⁶⁾ 각각 22.0%, 19.0%, 21.4%). 한편 일본(5.6%), 독일(7.0%), 아이슬란드(7.2%)는 청년 실업률이 낮은 국가로 꼽힌다. 그런데 25세 이상 성인 실업률 대비 청년 실업률의 배율을 살펴보면 이탈리아가 3.9배로 가장 높고, 다음으로 스웨덴 3.7배, 뉴질랜드와 영국 3.6배, 우리나라 3.4배 등의 순으로 나타나 이들 국가에서 성인에 비해 청년의 실업 위험이 더 크다는 것을 알 수 있다. 우리나라는 OECD 회원국 중에서 청년 실업률이 낮은 편에 속하지만 성인 실업률에 비해서는 청년 실업률이 상당히 높은 그룹에 속하는 것을 알 수 있다.

4) 2015년 인구주택총조사에서 만 15~29세 인구는 전체 인구의 19% 수준이며, 20~34세 인구는 20% 수준임.

5) 이하 청년의 연령은 OECD의 2016년 사회지표를 기준으로 했기 때문에 지표에 따라 정의하는 청년의 연령이 상이할 수 있다는 점을 미리 밝혀 둔다.

6) 비교 시기가 1분기와 4분기로 계절 요인이 통제돼야 하지만 동일한 기준에서 비교하기 위해 OECD 보고서를 그대로 인용했다.

그림 1. 성인 실업률 대비 청년 실업률 배율(2016년 1분기)



자료: OECD(2016). OECD Society at a Glance 2016. p.93.

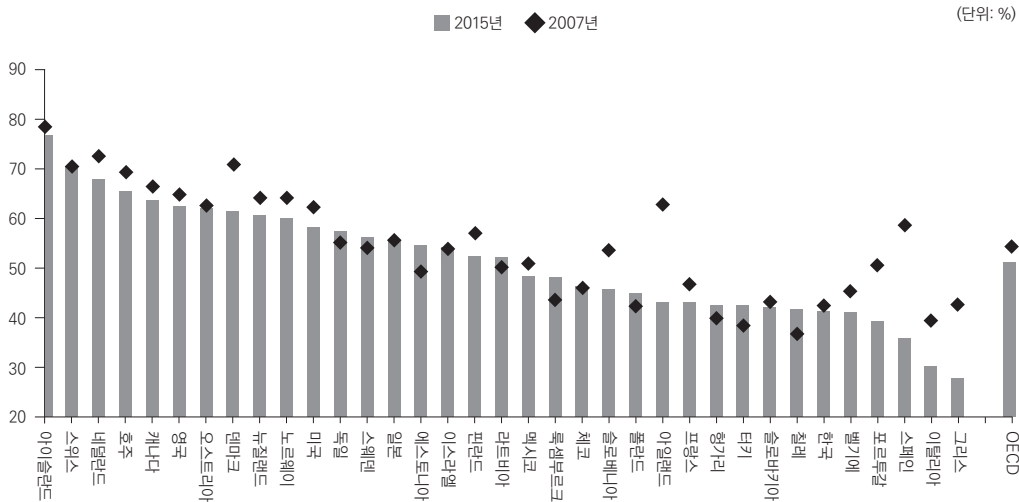
나. 청년 고용

앞서 언급한 것과 같이 우리나라는 OECD 회원국 중에서 청년 실업률이 낮은 편이지만 청년 고용률도 낮은 편에 속한다. 우리나라 청년 고용률은 글로벌 경제위기 이전인 2007년 42.7%에서 2013년 39.7%까지 떨어졌다가 2015년에는 41.5%로 조금 상승했지만 여전히 경제위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다.

경제위기 이전의 청년 고용률 수준을 회복하지 못하는 것은 OECD 회원국들이 공통적으로

경험하고 있는 일이다. 2007년 청년 고용률을 100으로 할 때 2015년의 청년 고용률을 보면 우리나라는 97.3%, OECD 평균은 94.6%로 나타난다. OECD 회원국 평균보다는 우리나라가 조금 나아 보이지만 우리나라의 청년 고용률이 전체적으로 낮은 수준이라는 점을 감안할 필요가 있다. 실제로 2015년 기준 청년 고용률을 비교해 보면 우리나라보다 낮은 국가는 벨기에를 제외하면 그리스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등 금융위기의 충격을 크게 입은 남유럽 국가들뿐이다.

그림 2. OECD 국가 청년 고용률 변화(2007년, 2015년)



자료: OECD Employment Database. <http://www.oecd.org/employment/database>에서 2017. 1. 5. 인출, 재가공.

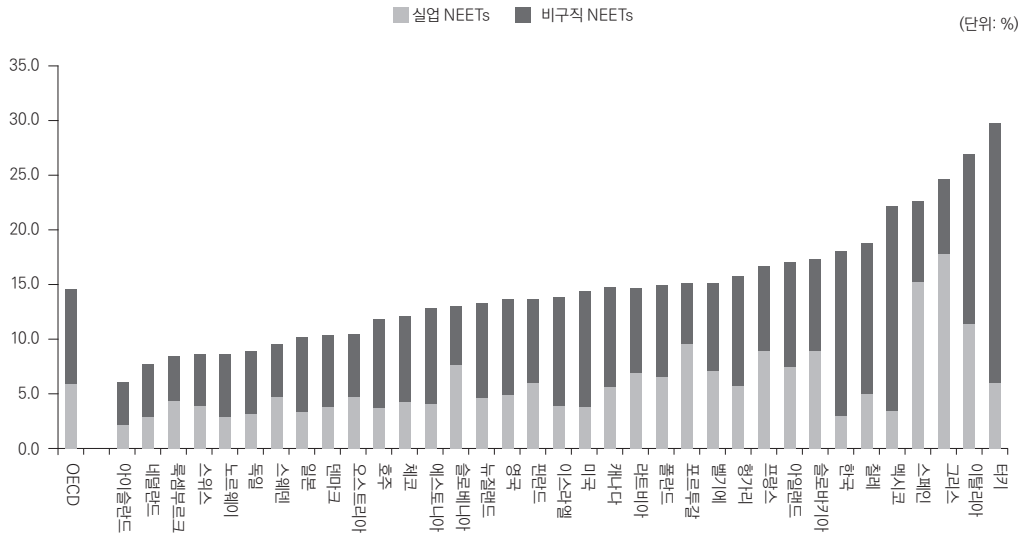
다. 청년 니트(NEET)

2016년 OECD 보고서는 2008년 글로벌 경제 위기로 인해 청년층이 가장 큰 타격을 입었다는 점을 여러 차례 강조하고 있다. 특히 줄어든 일자리로 인한 피해가 주로 청년층에 집중되고 있으며, 이에 따라 니트도 많이 증가한 것으로 보고하고 있다. 청년 중에서 니트족 비율은 2015년 OECD 평균이 14.6%로 2007년 13.6%에 비해 1% 포인트 증가했다. 터키(29.8%), 이탈리아

(26.9%), 그리스(24.7%), 스페인(22.7%) 등 남유럽 국가들에서 니트 비율이 높은 것으로 나타났다. 우리나라는 2013년 기준 18.0%로 OECD 평균(15.8%)보다 높은 수준이다. 그러나 OECD의 평균적인 경향과 달리 경제위기 시기(2008년)에 비해서는 조금 줄어들었다. OECD는 니트 비율은 줄었지만 고용률도 같이 줄었기 때문에 많은 청년이 실업이나 비구직 상태에 있기보다 학교에 더 오래 남아 있는 경향이 있다고 분석하고 있다.⁷⁾

7) OECD(2016). OECD Society at a Glance 2016—How does KOREA compare? 참고.

그림 3. OECD 국가 청년 니트 비율(2015년)



주: 한국, 칠레는 2013년, 이스라엘, 캐나다는 2014년 기준임.

자료: 국가별 노동력조사과 OECD National Educational Attainment Classification(NEAC)에서 OECD가 계산.

OECD는 국가별 보고서에서 우리나라의 니트에 대해 비교적 많은 지면을 할애하고 있는데 우리나라 니트의 특징으로, 학력 수준별 니트 비율에 차이가 거의 없고(고숙련 니트 대비 저숙련 니트 배율 한국 2.0배, OECD 평균 3.8배), 비구직 니트의 비중이 크게 높다는 점(한국 84%, OECD 평균 56%)을 꼽고 있다. 이러한 현상의 이유로 한국의 노동시장 분절 현상에 따라 고용의 질과 안정성이 높은 1차 부문으로 진입하기 위해 비공식적 교육 시스템(공시학원 등)에 오래 머무르는

“비효율적인 과잉 교육”을 지목하고 있다.⁸⁾ 청년 니트가 광범위하게 존재하는 또 다른 이유로 노동시장의 낮은 이동성을 꼽을 수 있다. 일자리의 질과 고용 안정성이 낮은 2차 부문으로 진입하더라도 노동시장 이동성이 높으면 1차 부문으로 이행하기 용이할 수 있지만 노동시장이 가지는 상태의존성과 기간중속성에 따라 1차 부문으로의 이행이 어려운 상황은 최초에 1차 부문으로 진입하기 위해 노동시장 밖에서 머무르는 시간을 길어지게 하는 효과가 있기 때문이다.

8) 위의 책.

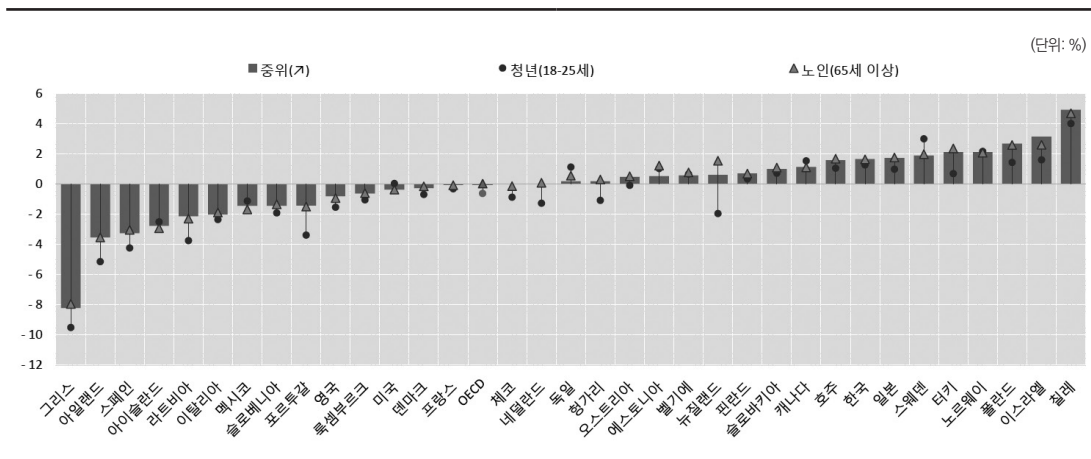
3. 청년 소득, 빈곤

가. 청년 소득

2007년에서 2013년 사이 OECD 34개국의 가처분소득의 경우 18~25세 청년은 매년 0.62% 감소한 데 반해 중위연령(0.03% 감소)과 노인(0.03% 증가)은 안정적이어서 글로벌 경제위기로 인해 청년이 노인에 비해 큰 소득 충격을 받은 것을 알 수 있다. 그리스(-9.5%), 아일랜드(-5.1%), 스페인(-4.2%) 등 글로벌 경제위기로

인해 큰 충격을 받은 국가들에서 청년 소득 감소율이 크게 나타나고 있다. 반면 칠레(4.0%), 스웨덴(3.0%), 노르웨이(2.2%) 등은 청년 소득이 증가한 대표적인 국가다. 청년 소득 감소율이 노인 소득 감소율보다 작은 나라는 아이슬란드, 멕시코, 미국, 캐나다, 스웨덴, 노르웨이 등이다. 우리나라는 이 기간 동안 청년 소득은 1.3% 증가했고 노인 소득은 1.6% 증가해 노인에 비해 청년의 소득 증가율이 더딘 것으로 확인된다.

그림 4. OECD 국가 연령대별 연간 실질가처분소득 변화율(2007~2013년)



자료: OECD(2016). OECD Income Distribution Database(<http://oe.co/idd>); OECD Society at a Glance 2016. p.79.

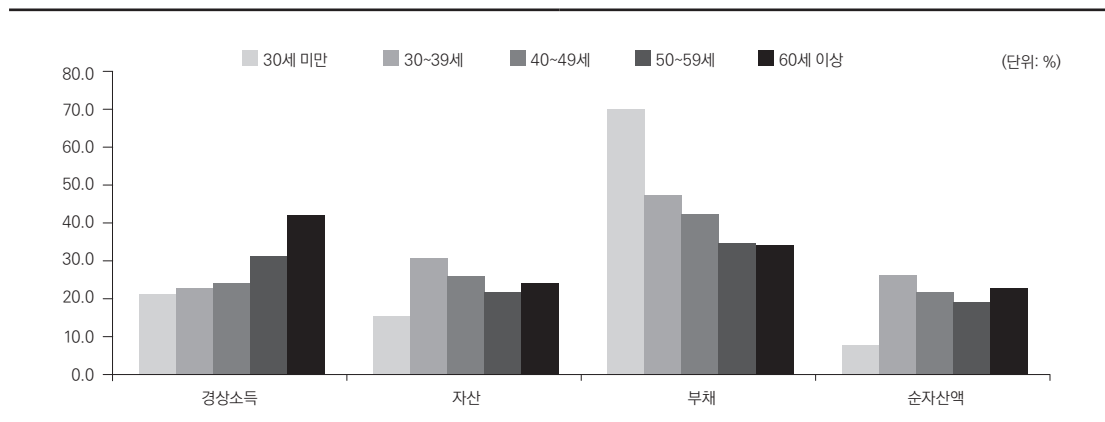
OECD 자료에 우리나라의 통계는 포함돼 있지 않다. 대신 통계청이 ‘가계금융복지조사’에 근거해 발표하는 연도별 가구주의 연령대별 소득, 자산을 이용해 간단하게 변화율을 계산해 볼 수

있는데, 2010년에서 2016년 사이 우리나라 가계의 가구주 연령대별 명목경상소득, 자산, 부채, 순자산액 변화율을 계산해 보면 아래 그림과 같다. 먼저 경상소득을 보면, 이 기간 증가율은 정

확히 연령대에 비례한다. 30세 미만 청년 가구주 가구의 소득 증가율이 가장 낮고, 60세 이상 노인 가구주 가구의 소득 증가율이 가장 높다. 자산은 30대 미만 청년 가구주 가구의 증가율이 가장 낮고 30대 가구주 가구의 증가율이 가장 높다. 반면 부채는 소득과 정확하게 반비례해 소득과

정반대의 경향을 보이는데, 30대 미만 청년 가구주 가구의 부채 증가율이 가장 높고 60대 노인 가구주 가구의 부채 증가율이 가장 낮은 것을 알 수 있다. 청년 가구주 가구의 소득 증가가 둔화함에 따라 소비를 유지하기 위해 부채를 늘려야 하는 구조에 있다는 것을 보여 준다.

그림 5. 가구주 연령대별 소득, 자산 증가율 추이(2010~2016년)



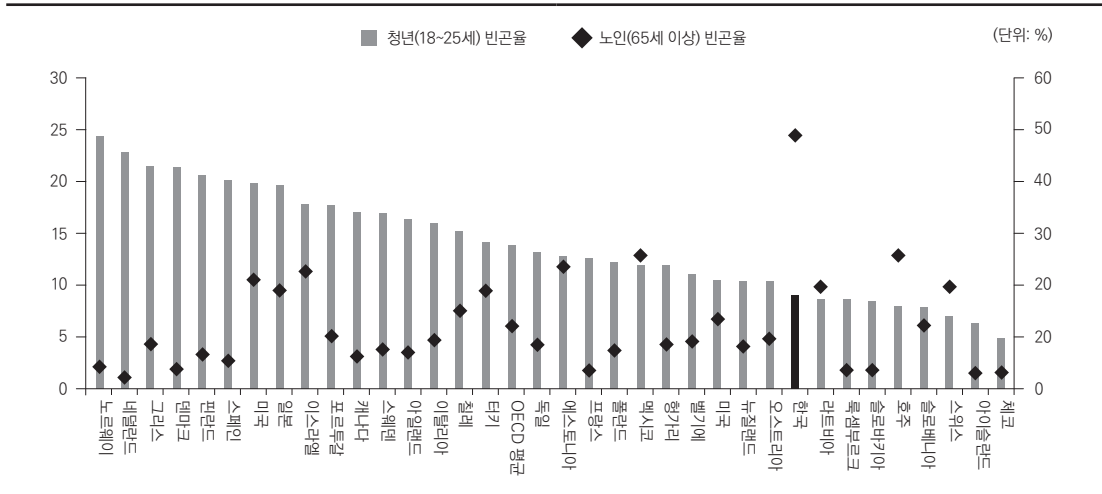
자료: 통계청. 가계금융복지조사. 각 연도. <http://kosis.kr>에서 2017. 1. 5. 인출해 재가공.

나. 청년 빈곤

2014년 우리나라의 청년 빈곤율은 9.0%로 18세 미만 아동 빈곤율(7.1%)보다는 조금 높지만 26~65세 성인 빈곤율(9.3%), 전체 빈곤율(14.4%), 65세 이상 노인 빈곤율(48.8%)보다는 낮은 수준이다. OECD 회원국의 청년 빈곤율은 평균 13.9%로 우리나라보다 약 4% 포인트 높다. 그런데 OECD 회원국의 경우 아동 빈

곤율(13.4%), 전체 빈곤율(11.4%), 성인 빈곤율(10.0%), 노인 빈곤율(12.1%) 모두 청년 빈곤율보다 낮아 우리나라와는 사뭇 다른 양태를 보인다. 아래 그림은 청년 빈곤율과 노인 빈곤율을 비교한 것인데, OECD 34개 국가 중에서 청년 빈곤율이 노인 빈곤율보다 낮은 국가는 우리나라를 비롯해 멕시코, 라트비아, 호주, 스위스 등 5개국에 불과하고 나머지 국가는 모두 노인 빈곤율보다 청년 빈곤율이 높음을 알 수 있다.

그림 6. OECD 국가 청년 빈곤율과 노인 빈곤율 비교(2014년)



자료: OECD Income Distribution Database. <http://oe.cd/idd>에서 2017. 1. 5. 인출, 재가공.

과거 OECD 회원국에서는 청년 빈곤율이 전체 빈곤율보다 약간 높고 노인 빈곤율이 가장 높은 양태를 보였는데 최근에는 그 양태가 바뀌었다. [그림 7]은 전체 인구의 빈곤율을 100으로 할 때 연령대별 빈곤율의 상대적 크기의 변화를 보여 준다. 청년 빈곤율은 1980년대 중반 120.8%, 1990년대 중반 154.0%, 2007년 153.1%, 2013년 이후 161.7%로 계속 증가하는 추세를 보인다. 가장 왕성하게 경제활동을 할 연령대인 26~40세 역시 전체 빈곤율에 비해 낮은 수준이지만 조금씩 증가해 최근에는 전체 빈곤율에 거의 육박(96.8%)하고 있다. 반면, 과거 가장 심각한 빈곤 위험 집단이었던 노인들은 점점 빈곤의 상대적 수준이 감소하고 있다. 75세 이상은 최근 전체 빈곤율에 근접(1980년대 중반 196%에서 2013년 이후 106%)했고, 66~75세는 과거에는

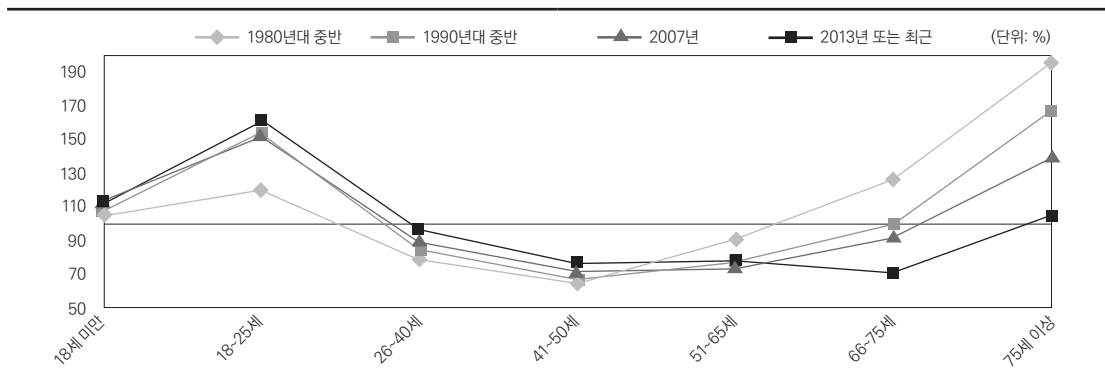
전체 빈곤율보다 높다가(1980년대 중반 126%) 최근에는 전체 빈곤율보다 낮아진 것을 알 수 있다(2013년 이후 71%).

1980년대 중반과 2013년(또는 최근)을 비교해 보면 1980년대 중반에는 18~25세 이후 빈곤 위험이 감소하다가 51세부터는 연령이 높아질수록 빈곤 위험이 커지는 패턴을 보이는, U자형 곡선을 그리고 있다. 그러나 2013년 들어서는 18~25세 청년을 정점으로 연령이 높아질수록 빈곤 위험이 감소해 가장 빈곤 위험이 낮은 연령대가 66~75세가 되는, L자형에 가까운 곡선을 그리고 있다. 과거에는 경제활동 연령대의 빈곤 위험이 가장 낮았지만 최근에는 주된 복지 대상자인 노인의 빈곤 위험이 가장 낮은 특징을 보인다. 이는 청년의 낮은 고용률, 높아지는 실업률, 커지는 니트 규모, 그리고 노동시장의 분절화

와 이동성 저하 등에 따른 소득 감소 또는 정체 경향과 노인 세대로 집중되는 공적이전 지출(의료비, 연금 등) 패턴과 관련이 있다. 만약 이 같은 청년층의 소득을 감소 또는 정체시키는 요인들이 적절히 제어되지 않는다면 우리나라 청년의 빈곤 위험은 더욱 커질 가능성이 있다. 특히 경제 성장 둔화와 사회이동성 저하 경향이 지속된다면 청년들이 성인이 되더라도 자력으로 빈곤의

위험에서 벗어나기 어려울 수 있다. OECD 회원국 모두에 해당하는 것은 아니겠지만 적어도 급속한 저출산-고령화 추세로 인해 잠재성장률의 반등을 기대하기 어려운, 그리고 '위대한 개츠비 곡선'상에 소득불평등이 높고 사회이동성이 낮은 유형으로 나타나는 국가들에서는 청년 빈곤이 미래에 심각한 문제를 야기할 가능성이 크다.

그림 7. OECD 국가 시기별, 연령대별 빈곤율의 상대적 크기(총빈곤율=100) 변화



주: 1980년대 중반부터 활용이 가능한 OECD 18개국⁹⁾ 자료의 비가중 평균(un-weighted average).

자료: OECD(2015). OECD Income Distribution Database. In It Together: Why Less Inequality Benefits All. p.25.

그렇다면 우리나라의 연령 집단별 빈곤율은 어떤 모양을 가질까? 우선, 아동 빈곤율과 청년 빈곤율이 전체 빈곤율보다 낮고 노인 빈곤율이 월등히 높기 때문에 좌우가 바뀐 L 자형을 예상해 볼 수 있다. 실제로 통계청의 '가계동향조사' 원자료를 이용해 2015년도 연령대별 가처분소

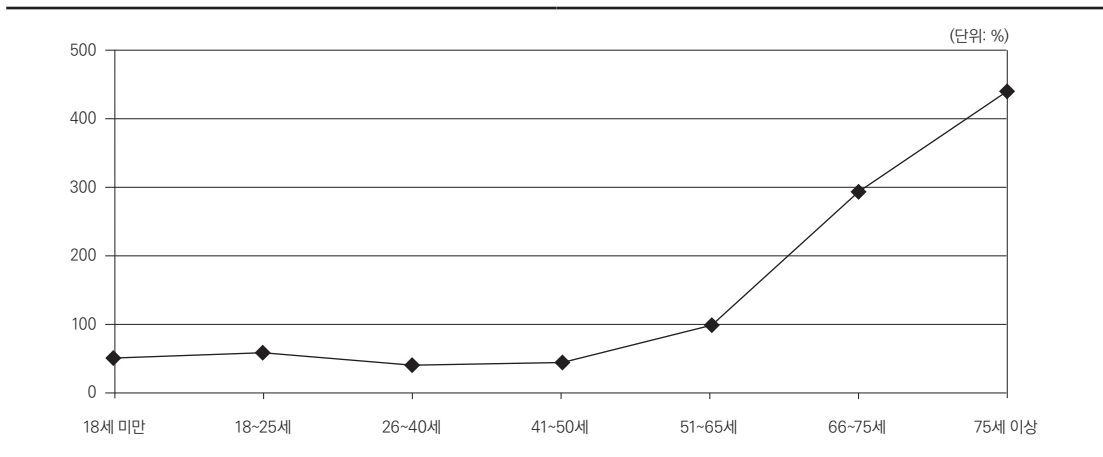
득 기준 빈곤율을 구해 전체 빈곤율(100)에 대비시켜 보면 다음과 같은 그림이 그려진다. 핵심생산인구인 26~40세와 41~50세의 빈곤 위험이 가장 낮고 51~65세부터 전체 빈곤율과 비슷한 수준으로 상승하다가 그 이상의 연령이 되면 급격하게 상승하는 모양을 하고 있다. 그리고 아동,

9) 캐나다, 독일, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 영국, 그리스, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 스웨덴, 터키, 미국.

청년, 핵심생산인구의 빈곤율은 전체 빈곤율의 50% 내외로 상기 OECD 18개국의 빈곤 저위험 연령대보다 훨씬 낮은 수준이다. 그리고 잘 알려

진 것처럼 65세 이상 노인 빈곤율은 OECD 18개국의 노인 빈곤율이 가장 높았던 1980년대 중반보다 훨씬 높은 수준이다.

그림 8. 전체 빈곤율 대비 연령대별 빈곤율 비율(총빈곤율=100)(2015년)



자료: 통계청(2015), 가계동향조사. 원자료를 이용해 산출함.

다. 공적이전의 역할

그렇다면 국가별 공적이전지출은 연령 집단별로 빈곤율에 어떤 영향을 미칠까? OECD 국가의 청년(16~29세)과 근로 연령 성인(30~64세)의 공적이전 전후 빈곤율 변화를 살펴봄으로써 이 질문에 답을 할 수 있다. 공적이전 전 빈곤선 이하에 있던 사람이 공적이전 후 빈곤선 위로 옮겨 가는 즉, 공적이전에 의한 탈빈곤의 비율을

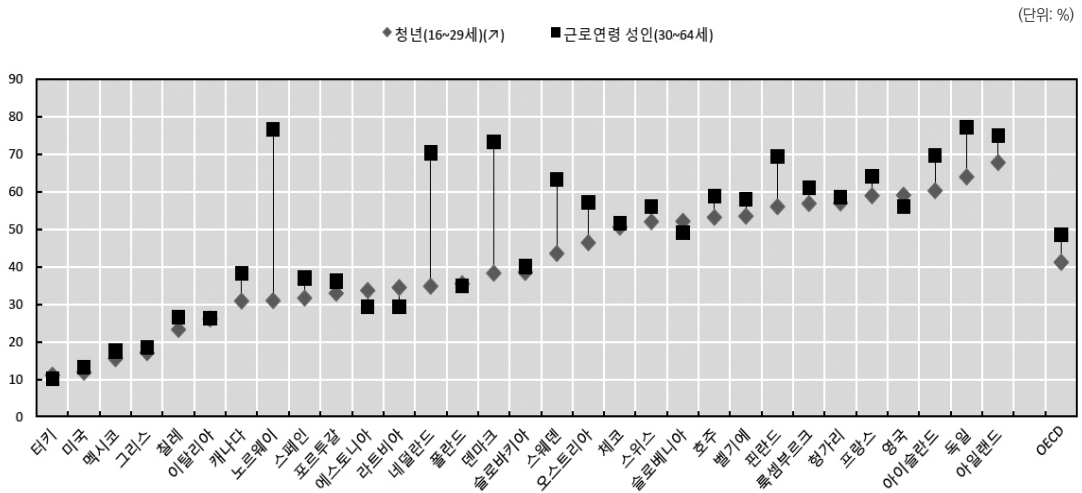
보면 OECD 평균적으로 청년은 41.2%, 근로 연령 성인은 48.5%에 달한다. 청년에 비해 근로 연령 성인에 대한 효과가 더 큰 것이 특징적이다. OECD에 따르면 청년에게 귀속될 수 있는 공적이전은 사회부조나 주택급여 정도인데, 대부분 수급 조건이 엄격해 수급권을 가진 청년의 비중이 크지 않으며¹⁰⁾ 그 수준도 빈곤을 완전히 제어할 만큼 높지 않아 전반적으로 청년들에게 돌아가는 공적이전의 몫이 그리 크지 않다. 반면 고용

10) 2014년 OECD 국가 공공부조 수급 청년 5.6%, 주택수당 수급 청년 7.7%, 둘 다 수급하는 청년 2.5%[OECD(2016), OECD Society at a Glance 2016, p.40].

보험, 실업부조, 직업훈련, 고용서비스 등 적극적 노동시장 정책에 의한 지출은 청년보다는 근로 연령 성인에게 집중되는 경향이 있다. 재직 기간이 길지 않은 청년들은 고용보험 급여 수급권을 위한 기여 기간을 채우기 어렵고, 수급권을 확보 하더라도 기준이 되는 임금이 낮아 급여 수준도 높지 않기 때문이다.¹¹⁾ 그리고 고용보험의 적용을 받지 못하는 사각지대 일자리로 입직하는 경우도 최근에 많이 발생하고 있기 때문에 노동시장에서 청년들이 받을 수 있는 공적이전은 상대

적으로 미미한 수준이라 할 수 있다. [그림 8]에서 보듯이 성인 근로 연령층에 대한 공적이전의 탈빈곤 효과가 큰 국가들은 노르웨이, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴 등 적극적 노동시장 정책이 활성화된 국가들이다. 이들 국가는 초기 청년 빈곤율은 높지만 청년들이 노동시장에 본격적으로 진입하면서 빈곤율이 급속하게 안정되는 패턴을 가지고 있으며, 여기에는 적극적 노동시장 정책이 큰 역할을 하고 있는 것으로 추측된다.

그림 9. OECD 국가 청년과 근로 연령 성인에 대한 공적이전의 탈빈곤 효과(2014년)



주: 미국의 청년 연령은 16~24세임. 캐나다는 2011년, 터키는 2012년, 칠레와 스위스는 2013년 자료임.
 자료: OECD(2016). OECD Society at a Glance 2016. p.42.

11) OECD(2016). OECD Society at a Glance 2016. pp.37~42.

상기 OECD 자료에 우리나라의 통계는 포함돼 있지 않다. 통계청 ‘가계동향조사’ 자료를 이용해 상기 OECD 자료와 마찬가지로 청년과 근로 연령 성인의 시장소득 빈곤율과 공적이전 후 소득 빈곤율을 비교해 보면 2014년 공적이전의 빈곤 완화 효과는 청년 9.7%, 근로 연령 성인 16.5%로 청년층의 빈곤 완화 효과가 더 낮음을 알 수 있다. 그리고 OECD 평균과 비교할 때 두 집단 모두 상당히 낮은 빈곤 완화 효과를 보이고 있다는 점도 지적할 수 있다.¹²⁾ OECD 회원국들과 비교해 이 같은 차이를 보이는 것은 근본적으로 GDP 대비 사회복지지출이 OECD 회원국들에 비해 상당히 낮은 수준이기 때문이다. 이러한 상황에서 급속한 고령화와 높은 노인 빈곤율은 앞으로도 공적이전지출의 우선순위가 노인 세대 쪽으로 향할 가능성을 높인다.

4. 청년 가구 구성: 부모와 동거 가구

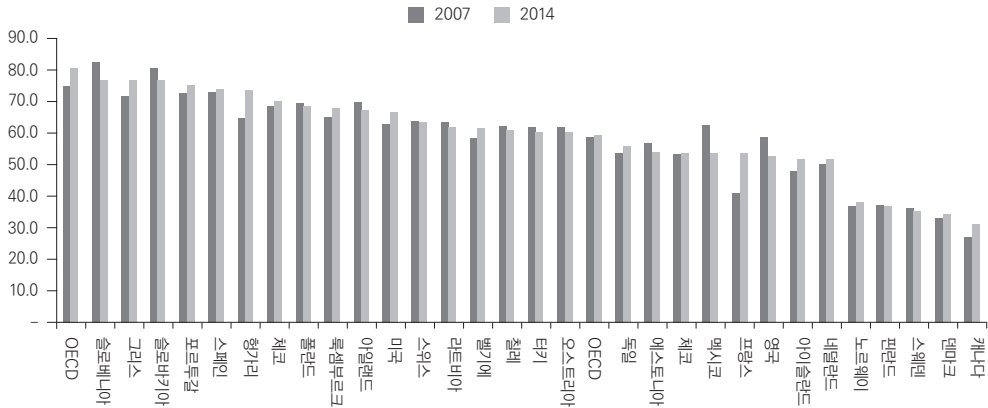
OECD 사회지표에 따르면 15~29세 청년 중 부모와 같이 살고 있는 청년의 비율은 이탈리아, 그리스, 포르투갈, 스페인 등의 남유럽 국가들과 슬로베니아, 슬로바키아, 헝가리, 체코 등의 동유

럽 국가들에서 높은 특징을 보인다. 2014년 기준으로 이탈리아(80.6%), 슬로베니아(76.4%), 그리스(76.3%) 등 상위에 속한 국가들에서는 3분의 2 이상의 청년이 부모와 같이 살고 있다. 한편, 캐나다와 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이와 같은 북유럽 국가들은 30~40% 정도의 청년이 부모와 같이 살고 있다. 이 비율은 경제위기 이전인 2007년과 비교해 보면 OECD 회원국 전체적으로 약 0.7% 포인트 증가한 반면, 배우자나 파트너와 같이 사는 청년의 비율은 약 1% 포인트 감소해 경제위기에 따라 부모와 거주하는 기간이 길어지고 자기 가정으로의 이행이 지연된 것을 알 수 있다.¹³⁾ 경제위기가 앞서 설명했듯이 청년들의 소득 또는 빈곤에 큰 영향을 미친 것과 마찬가지로 청년들의 주거 또는 가족 구성에도 영향을 미치고 있음을 시사한다. 부모와 같이 사는 청년의 비율이 늘어나는 것은 청년들이 빈곤의 위험을 회피할 수 있는 방법으로 이를 선택한 결과로 볼 수 있다. 따라서 최근 소위 켄거루족의 증가 추세는 청년의 빈곤화와 맞물려 진행되고 있다고 볼 수 있다.

12) 2015년은 청년 14.3%, 근로 연령 성인 21.2%로 전년에 비해 두 집단 모두 공적이전의 빈곤 완화 효과가 다소 증가했다. 취업성공 패키지, 아동장려세제 등 근로 연계 복지 확대와 관련이 있을 것으로 추측된다.

13) OECD(2016). OECD Society at a Glance 2016. p.84.

그림 10. OECD 국가의 부모와 같이 사는 청년(15~29세) 비중 변화



주: 이스라엘, 일본, 한국, 뉴질랜드 자료는 없음.

자료: OECD(2016). EU-SILC(EU 국가), HILDA(호주), SLID(캐나다), CASEN(칠레), CPS(미국)을 이용해 OECD가 계산. OECD Society at a Glance 2016. p.34. 재가공.

OECD 사회지표에는 이스라엘, 일본, 뉴질랜드 그리고 우리나라의 데이터는 실리지 못했다. 그렇다면 우리나라의 상황은 어떨까? OECD의 기준과는 다소 상이하지만 참고를 위해 기존에 알려져 있는 몇 가지 통계를 먼저 살펴보면 다음과 같다.

‘인구주택총조사’ 1% 표본을 이용한 분석에 따르면 25세 이상 미혼 자녀가 부모와 함께 사는 비율은 1985년 9.1%에서 2010년에 26.4%로 거의 3배 가까이 증가했다.¹⁴⁾ ‘청년패널조사(2014년 8차 조사)’를 이용한 분석 결과에 따르면 15~29세 청년이 속한 가구 중에서 가구주가 부모인 비율은 58.9%로 추정됐으며 이들 청

년 중 61.6%가 취업자로 분류돼, 취업으로 소득을 얻고 있음에도 불구하고 부모와 같이 생활하는 청년의 비중이 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 또한 부모와 동거하는 청년 취업자의 53.2%는 부모가 생활비를 부담하고 있는 것으로 나타났다.¹⁵⁾ ‘대졸자 직업 이동 경로 조사(2011년 6차 조사)’에 따르면 34세 이하 대졸자의 51.1%가 부모에게서 주거나 소득 지원을 받는 소위 ‘캥거루족’으로 추정되었다(부모와 동거하면서 용돈을 받는 경우 10.5%, 부모와 동거는 하지만 용돈은 받지 않는 경우 35.2%, 부모와 따로 살지만 용돈을 받는 경우 5.4%).¹⁶⁾ 통계청의 ‘2015 사회조사’에 따르면 60대 이상 인구의 31.6%가 자녀

14) 이삼식, 최효진, 윤홍식(2015). 가족 변화에 따른 결혼·출산 행태 변화와 정책과제. 한국보건사회연구원. pp.174-175.

15) 정현상(2016). 청년층 경제활동상태 선택요인. 월간 노동리뷰. 2016년 11월호. 한국노동연구원. pp.69-82.

16) 오호영(2015). 캥거루족의 실태와 과제. KRIVET Issue Brief. 81호 참고. 한국직업능력개발원.

와 함께 살고 있으며 이들의 34.2%가 ‘자녀의 독립 생활이 불가능해서’ 같이 살고 있는 것으로 파악된다. 한편 ‘본인의 독립 생활이 불가능해서’ 같이 사는 경우는 29.3%로 자녀에게 부양을 받는 노인보다 자녀를 부양하는 노인이 더 많은 것으로 나타났다.¹⁷⁾

이와 별도로 OECD와의 비교를 위해 통계청의 ‘가계동향조사’ 원자료를 이용해 부모와 같이 사는 15~29세 청년의 비율을 계산해 보았다. OECD와 동일한 정의와 산출 방법을 가정했을 때, 우리나라에서 부모와 함께 살고 있는 청년

은 2014년 84.6%로 상기 OECD 국가 중 가장 높은 이탈리아(80.6%)보다 높다. 글로벌 경제위기 이전인 2007년 77.1%에 비해 7.5% 포인트 증가했다. 이들 청년 중 32%는 취업자로서 소득이 있는데도 독립하지 않고 부모와 같이 지내는 것으로 나타났다. 청년의 연령을 달리 정의해서 살펴보면 먼저 18~25세 청년은 2007년 84.8%에서 2014년 89.5%로 4.7% 포인트 증가했고, 대체로 취업률이 높은 26~34세 청년은 같은 기간 31.1%에서 34.1%로 다른 연령대보다는 상당히 낮은 수준에서 3% 포인트 증가한 것으로 나타났다.

표 1. 부모와 함께 살고 있는 청년의 비율

(단위: %)

연령	2007년	2014년			
			계	취업자	비취업자
15~29세	77.1	84.6	100.0	32.0	68.0
18~25세	84.8	89.5	100.0	37.6	62.4
26~34세	31.1	34.1	100.0	74.9	25.1

자료: 통계청(각 연도). 가계동향조사. 원자료를 이용해 산출함.

청년들이 부모와 같이 생활하는 것에는 다양한 원인이 있을 수 있다. 서구와 달리 가족문화가 발달한 우리나라에서 경제적인 독립 여부와 무관하게 부모와 거주하는 것은 자연스러운 일이다. 이탈리아에서 이 비율이 월등히 높게 나타난 것도 가족주의 성향에 기인하는 바가 크다고 할

수 있다. 따라서 청년의 자녀가 부모와 같이 생활하는 것을 모두 경제적인 문제로 치부할 수는 없는 일이다. 그러나 경제위기 이후에 이 비율이 증가한 것은-엄밀한 인과관계를 실증할 필요는 있지만-상당 부분이 경제적인 이유와 관련 있을 것이라는 추측은 가능하다.

17) 통계청 보도자료(2015. 11. 26.). 2015년 사회조사 결과. 통계청.

원인이 무엇이든 간에 부모와 같이 생활하는 청년의 비율은 국가 간 청년 빈곤율을 비교하는데도 중요한 함의를 가진다. 이것은 빈곤율 계산에서 가구 소득을 표준화(균등화)해 사용하는 것과 관련 있는데, 생애주기상 평균적으로 소득 수준이 높은 부모와 소득을 공유함으로써 청년 빈곤율에 산입되는 청년들의 경제적 역량(예컨대 소득)이 실제 자신들의 경제적 역량보다 높게 평가되기 때문이다. 따라서 우리나라의 청년 빈곤율이 OECD 회원국들에 비해 낮다거나 다른 연령대에 비해 낮은 것은 부모와 동거하는 청년의 비율이 높은 것과 관련 있을 수 있다. 따라서 청년 가구주를 기준으로 청년 빈곤율을 산출하는 것이 청년의 빈곤 상황을 측정하는 더욱 적절한 방법이 될 수 있다. 그러나 우리나라에서 부모로부터의 독립은 대체로 결혼을 계기로 이뤄지는 것이어서 기혼 청년이 주로 선택될 가능성이 있기 때문에 전체적인 청년의 빈곤 상황을 보여 주지 못할 위험이 있다. 따라서 부모를 비롯한 동거 가구원과의 상호적인 경제적 지원 구조를 청년 빈곤율 산출에 반영할 수 있는 별도의 방법을 고려할 필요가 있다.

5. 나가며

첫째, 현재 청년일자리사업을 중심으로 하는 청년 정책을 재검토할 필요가 있다. 지금까지 정부의 청년일자리사업은 고용 효과가 크지 않은 것으로 알려진 직접일자리사업에 치중하는 경향이 있었고, 이에 대해서는 감사원¹⁸⁾과 국회예산정책처¹⁹⁾도 지적한 바가 있다. OECD는 직접일자리사업과 고용장려금은 단기적인 효과가 있을 뿐 장기적인 효과가 없기 때문에 장기적인 관점에서 고용서비스나 직업훈련 및 능력 개발로 방향을 전환할 것을 권고하고 있다.²⁰⁾ 실제로 최근의 직접일자리사업이 단기 일자리만 늘려 단기적으로는 고용률을 높이는 효과가 있었지만 고용이 지속되지 못한 나머지 청년 실업률만 더 상승시키는 결과를 낳았다는 비판이 나오고 있다. 그리고 고용장려금은 청년 당사자보다 기업에 귀속되는 비중이 상당히 큰 것으로 알려져 있는데, 한계기업의 경우 인건비를 보조하는 수단으로 이용하거나 고용장려금 수령을 목적으로 고용과 해고를 반복하는 행태가 목격되는 등 부작용과 비효율을 유발하고 있다.²¹⁾ 정부는 2017년도 예산안에서 청년 일자리 예산을 전년 대비 15% 증가한 2조 7000억 원으로 책정하면서 직접일자리사업 비중을 줄이고 직업훈련과 창업 지원 예산의 비중을 늘렸다. 앞서 감사원이 인용한 OECD의 주장과 같이 장기적인 효과를 기대

18) 감사원(2015). 감사결과보고서 - 재정지원 일자리사업 추진실태-. 감사원. pp.10-11.

19) 강세욱(2015). 취업취약계층 일자리사업 평가. 사업평가 15-07(통권 344호). 국회예산정책처. pp.23-32.

20) 앞의 책. p.11.

21) 이 때문에 정부는 청년 당사자에게 더 많은 지원이 돌아가도록 제도 개선을 해 오고는 있지만 아직 고용률이나 고용 안정성에 얼마나 기여했는지는 구체적으로 알려져 있지 않다.

할 수 있는 직업훈련에 많은 예산을 편성한 것은 일단 바람직한 방향으로 보인다. 또한 고용서비스도 양적인 목표에서 탈피해 질을 높이는 방향으로 목표를 조정할 필요가 있다. 청년 고용률을 높이기 위해 취업성공패키지(당초 취약계층을 대상으로 고안됐던 제도가 청년 고용률 제고를 위해 소득 등 자격 요건이 연령에만 해당되면 모두 포함하는 것으로 전환) 프로그램을 충실히 이수하기 어려운 대학 재학생(졸업반)들까지 대거 포괄하는 등의 비효율 문제와 더불어 채용 낭비 문제에 대한 지적까지 나오고 있다.²²⁾ 고용서비스 담당자들이 소위 '물량'에 떠밀리면서 밀착된 고용서비스를 제공하지 못하고 사후 관리를 적절히 하지 못할 위험이 있기 때문에 물량 위주의 정책 목표에서 양질의 서비스를 밀착해 제공할 수 있는 여건이 만들어질 필요가 있다.

둘째, 청년 일자리의 질(임금 수준)에 대한 정책적 고민이 필요하다. 가장 바람직하기로는 공공부문과 민간부문에서 양질의 일자리를 많이 만들어 내는 것이지만 현실적인 한계를 고려할 때 노동시장 최저한의 보장선인 최저임금 미달률을 줄이는 데서부터 출발하는 것이 현실적이면서도 가장 기본적인 조치라 할 것이다. 최저임금은 말 그대로 최저한을 보장하기 위해 법으로 정한 기준인데, 최저임금에 미달하는 임금을 지

급하는 사업장이 적지 않은 것으로 알려져 있다. 2016년 3월 발표된 통계청의 '경제활동인구조사 부가조사'에 따르면 최저임금 영향률(22.4%)과 미달률(28.5%)은 25세 미만 청년층에서 가장 높은 것으로 알려져 있다.²³⁾ 특히 최저임금 미달자 264만 명 가운데 공공행정사회보장행정 부문에 13만 명(12.9%)이 분포하는 것으로 나타났는데, 정부 부문에조차 최저임금 미달자가 상당수 있다는 것은 심각한 문제다. 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 할 정부의 행태에 경종을 울릴 필요가 있다.²⁴⁾ 국가가 정한 최저선을 지키도록 관리하고 감독하는 것은 국가 역할의 최저선이라 할 수 있기 때문이다.

셋째, 더욱 장기적이고 포괄적인 관점에서 청년 정책을 고려할 필요가 있다. 미래 청년들의 역량을 양성할 수 있도록 아동, 청소년 단계에서부터 관심을 가질 필요가 있다. 교육을 비롯한 인적 자본 계발에서 조기 개입은 가장 효율적이면서도 효과적인 것으로 알려져 있다. 따라서 아동 정책이나 청소년 정책을 청년 정책과 연계하는 작업이 필요하다. 청소년과 청년을 하나의 정책 대상 '와카모노(若者)'로 묶어 역량 있는 청년으로 성장해 자립할 수 있도록 종합적인 지원을 도모하는 일본의 사례²⁵⁾를 참고할 만하다.²⁶⁾ 그리고 고용 정책 일변도의 정책 접근에서 벗어나 포괄

22) 강세욱(2015). 취업취약계층 일자리사업 평가. 사업평가 15-07(통권 344호). 국회예산정책처. pp.49-56.

23) 김유선(2016). 비정규직 규모와 실태 - 통계청. 경제활동인구조사 부가조사(2016. 3.) 결과-. KLSI ISSUE PAPER. 제4호. 한국노동사회연구소. pp.21-22.

24) 위의 책.

25) 이철선, 김문길, 임성은(2016). 해외 주요국 청년정책 현황조사. 대통령직속청년위원회·한국보건사회연구원. pp.51-66.

26) 물론 일본의 경우 '히키코모리'라 불리는 은둔형 외톨이가 청소년과 청년 정책의 주요한 대상이기 때문에 이들을 집 밖으로 끌어내서 사회로 편입시키는 것이 정책의 주된 목표라는 점에서 우리와 차이가 있다는 점을 언급할 필요가 있다.

적인 정책 접근이 가능하도록 기존의 정책 프레임에 교정할 필요가 있다. 성인으로의 이행을 준비할 만한 역량을 갖추지 못한 취약계층의 청년들에게는 고용을 넘어선 다각적인 측면의 지원이 필요하기 때문이다. 성인으로의 안정적인 이행을 완수할 수 있는 다양한 경로를 만들어 주는 것이 사회의, 정부의 역할이라 할 수 있다. 이를 위해 포괄적이고 종합적인 정책 접근은 필수적이다.

넷째, 청년 빈곤에 대한 새로운 접근이 필요하다. 앞서 살펴보았듯이 우리나라의 청년 빈곤율은 아직 전체 빈곤율에 비해 크게 낮은 수준이어서 OECD 회원국들에서 진행되고 있는 청년의 빈곤화 현상은 아직 일어나지 않고 있다. 그러나 앞서 살펴본 주요 지표들은 마냥 안심할 일은 아니라는 것을 말해 준다. 그리고 지표 이면의 상황이 그렇게 녹록하지도 않다. 먼저, 높아지고 있는 청년 실업률, 정책 노력만큼 증가하지 않는 청년 고용률 그리고 높은 고학력 니트의 비중 등은 우리나라 청년들이 노동시장 진입에 상당한 어려움을 겪고 있음을 보여 준다. 그리고 청년들의 비정규직 비율, 저임금 일자리 비율, 최저임금 미달률과 같은 노동시장 상황과 청년 가구의 실질소득 감소 또는 정채와 부채 증가는 청년 빈곤의 위험성을 시사한다. 그리고 본고에서는 다루지 않았지만 자신의 노력보다 부모의 배경이 삶의 성패에 중요한 열쇠가 되는 상황은 현재 어려움을

겪고 있는 청년들의 삶이 앞으로도 크게 나아지지 않을 수 있다는 전망을 하게 한다. 또한 부모와 함께 거주하는 청년의 비율이 높은 것은 앞서 지표상 청년 빈곤율을 완화하는 효과와 관련 있다고 본다면, 현재 가구 소득으로 측정되는 우리나라 청년 빈곤율은 현실을 제대로 반영하지 못한 것일 수도 있다는 추론이 가능해진다. 따라서 청년 빈곤율 계산의 대안적 방법이 고안될 필요가 있다. 전술한 바와 같이 부모와 소득 및 지출을 공유하는 상황을 통제된 후 청년들의 실질적인 경제적 역량을 측정할 수 있는 방법과, 청년들이 성인으로 이행하는 데 필요한 적절한 자원을 보유하지 못하는, 일종의 결핍도 청년 빈곤율 산출 시 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 청년 빈곤에 대한 다차원적인 접근이 필요하다.

다섯째, 청년들의 다차원적인 실태와 욕구를 파악하기 위한 정기적인 실태조사가 필요하다. 한국고용정보원에서 ‘청년패널조사’를 하고 있지만 종단면적인 연구에 적합한 것이므로 청년의 다양한 실태를 반영한 다양한 지표를 생산하고 욕구를 파악함으로써 정책 참고 자료로 활용하기 위해서는 별도의 대규모 횡단면 조사가 필요하다. 이를 통해 전술한 것과 같이 청년 빈곤 상황을 더욱 정확하게 지표화할 수 있을 것이다. 정기적으로 실시되어 관련 정책에 활용되고 있는 ‘노인실태조사’, ‘장애인실태조사’, ‘국민생활실태조사’ 등을 참고할 수 있다. ■