

연구보고서 2021-52

청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

김문길
김성아·한겨레·김병권·전광희·조준모

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	김문길	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	김성아	한국보건사회연구원 부연구위원
	한겨레	한국보건사회연구원 연구원
	김병권	정의정책연구소 소장
	전광희	충남대학교 사회학과 교수
	조준모	성균관대학교 경제학과 교수

연구보고서 2021-52

청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

발행일 2021년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 (사)아름다운사람들복지회

© 한국보건사회연구원 2021
ISBN 978-89-6827-850-1 93330
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2021.52>

발|간|사

예로부터 사람이 태어나서 죽을 때까지 거치게 되는 탄생, 성년, 결혼, 장사 등에 수반되는 의례를 ‘통과제의(通過祭儀)’라 불렀다. 태어나서 아동기를 거치는 과정에서 필요한 수준의 교육을 이수하고 일자리를 얻어 경제적으로 자립해서 자신의 가족을 꾸리는 등의 일은 인생에서 꼭 거쳐야 하는 통과제의로 여겨진다. 이와 같은 맥락에서 청년은 연령상으로는 아동기에서 성인기로 넘어가는 과정의 연령대로 불리고, 이 연령대에서 학업을 마치고 일자리를 얻고 경제적으로 독립하면서 자신의 집과 자신의 가정을 꾸리는 과업을 수행하는 것으로 여겨지면서 성인으로의 이행 과정으로 정의되기도 한다.

그런데 최근 우리나라 청년들은 이 같은 이행에 많은 어려움을 겪고 있다. 고등교육 과정 이수를 위한 입시 경쟁과 안정적인 일자리를 찾기 위한 입사 경쟁과 같은 제도에 편입하기 위한 치열한 경쟁을 거쳐야 하고, 경제적 자립을 이루었다 하더라도 높은 부동산 가격에서 기인하는 주거비 부담, 출산을 꺼리게 하는 양육비와 교육비 부담 등으로 인해 이후의 과정도 순탄하지 않은 상황이다. 그리고 순탄치 않은 출발은 이후 생애과정에서의 어려움을 수반하는 것으로 알려져 있다. 이른바 ‘상흔효과’ 탓이다.

이 같은 상황에 따라 최근 우리나라는 청년기본법 제정과 청년정책 기본계획 수립을 통해 ‘청년정책’이라고 하는 새로운 정책 범주를 설정(청년기본법 제정)하고 청년들의 성인으로의 이행을 지원하는 정책 패키지를 구성하였다. 기본계획에 따라 2021년부터 본격적으로 정책들이 시행되기 시작했다. 정책의 효과를 단기간에 기대하기 어렵지만, 청년 문제에 주목해 범정부 차원의 청년정책을 수립한 것 자체로 큰 의미가 있다.

하지만 청년의 삶을 둘러싼 환경이 급변하는 상황에 대응하기 위해서 청년정책은 끊임없이 진화할 필요가 있다. 청년세대의 특성이 새로운 변화에 민감하다는 점에서 청년정책 또한 민감성을 갖출 필요가 있다. 이런 맥락에서 이 연구의 의미를 찾을 수 있다. 이 연구는 성인으로의 이행 양태의 변화와 저출산고령화와 노동시장 변화와 같은 구조적 문제에 더하여 기후변화의 영향을 진단하고 정책 대응 방향을 제시하고자 시도한다. 중장기적 관점에서 환경 변화에 조응하는 청년정책 수립에 유용하게 쓰일 수 있기를 기대한다.

김문길 연구위원의 책임하에 김성아 부연구위원, 한겨레 연구원이 집필에 참여하였고, 인구구조에 관해서는 충남대 사회학과 전광희 교수님, 노동 분야는 성균관대 경제학과 조준모 교수님이, 그리고 기후변화에 대해서는 정의정책연구소 김병권 소장님이 집필을 맡아주셨다. 각 영역에서 청년세대의 영향을 다루어야 하는 도전적인 연구에 흔쾌히 참여해주신 외부 필진들께 특별히 감사의 마음을 전한다. 이 연구의 제안은 연구진의 입장임을 밝힌다.

2021년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수





Abstract	1
요약	3
제1장 서론	19
제1절 연구의 배경, 필요성과 목적	21
제2절 연구의 내용과 방법	30
제3절 이론적 논의	33
제2장 청년층 삶의 실태와 정책 검토	47
제1절 성인으로의 이행 실태	49
제2절 다차원 빈곤 접근을 통한 청년층 삶의 실태	74
제3절 청년정책 현황	101
제3장 청년층 삶의 환경 변화: 인구구조 변화	111
제1절 인구구조 변화	113
제2절 인구구조 변화의 사회경제적 영향	133
제3절 인구구조 변화에 대응하는 청년정책의 방향	154
제4장 청년층 삶의 환경 변화: 노동시장 변화	163
제1절 노동시장 변화	165
제2절 노동시장 환경 변화의 사회경제적 영향	171
제3절 노동시장 변화의 영향에 대응하는 청년정책 방향	176



제5장 청년층 삶의 환경 변화: 기후변화 189

제1절 기후변화 191

제2절 기후변화의 사회경제적 영향 209

제3절 기후위기에 대응하는 청년정책의 방향 227

제6장 삶의 환경 변화에 조응하는 청년정책 방향과 과제 231

제1절 청년층 삶의 환경 변화의 함의 233

제2절 청년정책의 방향 240

제3절 정책과제 244

참고문헌 261

부록 277

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 청년기본법상의 청년정책 관련 개념과 정의	42
〈표 2-1〉 2010~2020년 연령별 혼인건수(남자)	53
〈표 2-2〉 2010~2020년 연령별 혼인건수(여자)	54
〈표 2-3〉 2010~2020년 연령별 혼인율(남자)	55
〈표 2-4〉 2010~2020년 연령별 혼인율(여자)	56
〈표 2-5〉 2010~2020년 평균 초혼연령	57
〈표 2-6〉 청년층 실태조사 결과 - “결혼해야 한다(%)”에 대한 응답	59
〈표 2-7〉 청년층 실태조사 결과 - “결혼을 망설인 이유”에 대한 응답	59
〈표 2-8〉 우리나라 출생아 수 및 합계출산율 추이	60
〈표 2-9〉 청년층 실태조사 결과 - “자녀를 가져야 한다(%)”에 대한 응답	60
〈표 2-10〉 청년층 실태조사 결과 - “가장 먼저 확대해야 하는 출산 정책”에 대한 응답	61
〈표 2-11〉 청년층 실태조사 결과 - “가장 먼저 확대해야 하는 양육 정책”에 대한 응답	61
〈표 2-12〉 청년층 실태조사 결과 - “가장 먼저 확대해야 하는 출산 및 양육 대책”에 대한 응답	62
〈표 2-13〉 연령집단별 1인 가구 추이	63
〈표 2-14〉 연령집단별 가구원과의 동거 현황	64
〈표 2-15〉 청년연령집단별 분가 인구 추이	65
〈표 2-16〉 연령집단별 거처 종류	66
〈표 2-17〉 연령집단별 주택 점유형태	68
〈표 2-18〉 김문길 외(2017)의 다차원 빈곤 차원별 지표 내용과 빈곤선	76
〈표 2-19〉 8.26 청년특별대책 주요 내용	107
〈표 3-1〉 통계청의 2017년 장래인구특별추계 30개 시나리오 총괄	114
〈표 3-2〉 우리나라 법률/지자체 조례의 청년층 연령 범위 및 기본법과의 범위 일치 여부	128
〈표 3-3〉 연령의 기능적 구분과 청년기본법, 지자체 조례, 통계청 경제활동인구조사의 청년연령 범위	129
〈표 3-4〉 우리나라 주요 연령대별 경제활동참가율: 2000~2020년	134
〈표 3-5〉 우리나라 주요 연령대별 경제활동인구 증감의 요인분석: 2000~2020년	138



〈표 3-6〉 우리나라 출생아 수(만 명)와 연령대별 여성의 출생 기여도 추이: 1990-2019년 ...	144
〈표 3-7〉 우리나라 남녀 구분 연령대별 혼인율(1,000명당 혼인건수): 1990-2020년 ...	145
〈표 3-8〉 청년 사회보장정책의 영역과 구체적 집행수단	155
〈표 4-1〉 재택근무 등 유연근무를 활용하지 못하는 이유	182
〈표 4-2〉 재택근무 등 유연근무제 활용이 저조한 이유	182

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 대학 졸업까지 소요 기간 변화(15~29세)	50
[그림 2-2] 학교 졸업(중퇴) 후 첫 취업 소요 기간 변화(15~29세)	51
[그림 2-3] 학교 졸업(중퇴) 후 첫 일자리의 고용 형태(15~29세)	52
[그림 2-4] 2010년, 2019년, 2020년 연령별 혼인율(남자)	55
[그림 2-5] 2010년, 2019년, 2020년 연령별 혼인율(여자)	56
[그림 2-6] 2000~2020년 평균초혼연령	58
[그림 2-7] 연령집단별 주거비 부담	69
[그림 2-8] 가구주 5세 연령집단별 부채 현황	70
[그림 2-9] 주요 연령대별 고용률 변화 추이	72
[그림 2-10] 김문길 외(2017)의 다차원 빈곤들	76
[그림 2-11] 청년의 가처분소득 빈곤 변화	80
[그림 2-12] 청년의 순자산 빈곤 변화	81
[그림 2-13] 청년의 주거비 부담에 의한 빈곤 변화	82
[그림 2-14] 청년의 최저주거기준에 의한 빈곤 변화	83
[그림 2-15] 청년의 주거 설비에 의한 빈곤 변화	84
[그림 2-16] 청년의 주거 시설에 의한 빈곤 변화	85
[그림 2-17] 청년의 만성질환에 의한 빈곤 변화	86
[그림 2-18] 청년의 주관적 건강 상태에 의한 빈곤 변화	87
[그림 2-19] 청년의 우울 빈곤 변화	88
[그림 2-20] 청년의 의료비 부담에 의한 빈곤 변화	89
[그림 2-21] 청년의 실업 여부에 의한 빈곤 변화	90
[그림 2-22] 청년의 근로 지속가능성에 의한 빈곤 변화	90
[그림 2-23] 청년의 근로시간 형태에 의한 빈곤 변화	91
[그림 2-24] 청년의 사회적 친분 관계 만족에 의한 빈곤 변화	92
[그림 2-25] 청년의 여가 만족에 의한 빈곤 변화	93
[그림 2-26] 청년의 문화비 지출 수준에 의한 빈곤 변화	94
[그림 2-27] 청년의 공적연금 기준 빈곤 변화	95

[그림 2-28] 청년의 고용보험 기준 빈곤 변화	96
[그림 2-29] 청년의 물질적 박탈 수준에 의한 빈곤 변화	97
[그림 2-30] 2008년 청년 다차원 빈곤 잠재집단의 차원 빈곤 확률	99
[그림 2-31] 2018년 청년 다차원 빈곤 잠재집단의 차원 빈곤 확률	100
[그림 2-32] 제1차 청년정책 기본계획 체계도	105
[그림 3-1] 우리나라 전국 2017년 장래인구특별추계 합계출산율(TFR) 가정치	115
[그림 3-2] 통계청 2017년 장래인구특별추계 기대수명 중위-고위-저위 가정치	116
[그림 3-3] 통계청 2017년 장래인구특별추계 외국인 순인구이동량(net migration) 가정치 ..	116
[그림 3-4] 우리나라의 총인구(만 명)와 인구성장률(%)	117
[그림 3-5] 우리나라 출생아 수(만 명), 사망자 수(만 명), 자연증가 수(만 명)의 추이 ...	118
[그림 3-6] 우리나라 출생아/사망자 수(만 명) 월별 추이와 자연감소 전환	119
[그림 3-7] 우리나라 주요 연령대별 인구(0-14세, 15-64세, 65세 이상) 변화 추이 ...	121
[그림 3-8] 우리나라 인구학적 주요 연령대별 인구 구성비	122
[그림 3-9] 우리나라 인구학적 주요 연령대 인구와 1955-1963년생 베이비붐 세대의 위치 ..	123
[그림 3-10] 우리나라 인구학적 유소년인구(0-14세)의 규모와 학령인구(6-21세) 연령구조의 추이	124
[그림 3-11] 우리나라 인구학적 생산연령인구 규모와 연령구조의 추이	125
[그림 3-12] 우리나라 인구학적 고령인구(65세 이상)의 실제 규모와 구성비 추이	126
[그림 3-13] 우리나라 청년기본법에 따른 주요 연령대별 인구 변화 추이	130
[그림 3-14] 우리나라 청년기본법에 따른 주요 연령대별 인구 구성비(%) 추이	131
[그림 3-15] 우리나라 주요 연령대별 인구, 경제활동인구, 경제활동참가율: 2000-2020년 ...	136
[그림 3-16] 우리나라 청년기본법 정의에 의한 부양인구비 구조의 추이	142
[그림 3-17] 우리나라 출생아 수(만 명)와 20-34세와 35-39세 여성의 출생 기여도: 1990-2020년	144
[그림 3-18] 우리나라 남성의 연령대별 혼인율 추이: 1990-2020년	146
[그림 3-19] 청년연령 인구(기준=100) 대비 청년연령 이전 인구(0-18세), 청년연령 이후 인구(35-64세), 고령인구(65세 이상)의 상대적 크기 추이	150



[그림 3-20] 우리나라 청년층 세대의 기성세대에 대한 의견에 대하여 긍정적 응답의 비율(%)	151
[그림 3-21] 우리나라 청년층 세대의 노인세대에 대한 의견에 대하여 긍정적 응답의 비율(%)	152
[그림 3-22] 우리나라 청년세대의 남녀별 정책적 지원의 필요성 우선순위 비율(%)	156
[그림 3-23] 우리나라 청년세대의 연령대별 정책적 지원의 필요성 우선순위 비율(%)	157
[그림 3-24] 우리나라 청년세대의 최종학력별 정책적 지원의 필요성 우선순위 비율(%)	158
[그림 3-25] 우리나라 청년세대의 동거/비동거·독신별 정책적 지원의 필요성 우선순위 비율(%)	159
[그림 3-26] 우리나라 청년세대의 거주지별 정책지원의 필요성 우선순위 비율(%): 2020년 청년 사회경제실태조사 결과	160
[그림 4-1] 세대별 소득점유율 추이	168
[그림 4-2] 업무의 유연성과 개인의 전문성에 따른 미래 일자리 유형	169
[그림 4-3] 한국과 OECD 주요국 간의 청년실업률 비교	173
[그림 4-4] 대·중·소기업 문제 영역 및 협력 방향	185
[그림 5-1] 지구 온난화 1.5도와 2도 상승할 경우 예상되는 위험	193
[그림 5-2] IPCC 6차보고서 제1실무그룹에서 예시한 기후변화 요소비교	195
[그림 5-3] 기후변화에 대한 세계의 인식과 한국의 인식차이(갭)	202
[그림 5-4] 기후변화가 개인 삶에 영향을 줄 수 있는지 세대별 응답	203
[그림 5-5] 2020년 선거에서 양당 투표자들이 기후변화를 고려하는가?	204
[그림 5-6] 양대 진영의 내부에서 기후위기에 대한 중요성 강도	204
[그림 5-7] 기후변화가 개인 삶에 미치는 영향에 대한 강한 염려 정도 조사	208
[그림 5-8] 거대한 가속의 시기에 일어난 주요 사회경제적 지표의 변화	212
[그림 5-9] 주요국의 탄소배출 책임 평가	214
[그림 5-10] 비어 있는 세상의 복지와 꽉 찬 세상의 복지 비교	219
[그림 5-11] 생산자본과 인적자본, 그리고 자연자본의 '글로벌 상승' 추이	226
[그림 5-12] 뉴질랜드 예산 수립에 사용되는 삶의 표준 프레임워크	229
[그림 6-1] 밀레니얼 세대를 위한 종합조직관리 시스템	252





Abstract

A study for diagnosing changes in the living environment of the youth and finding directions for social security reform

Project Head: Kim, Moon Gil

The purpose of this study is to diagnose the environmental changes in the lives of young people and to suggest the principles and directions of youth policy in the future.

In accordance with this purpose, the actual situation of young people in Korea was reviewed with a focus on the transition to adulthood, and the status of related policies was reviewed. And demographic change, labor market change, and climate change were set as major environmental changes, and the impact of each change on youth life was diagnosed.

In addition, the direction of future youth policy is presented by synthesizing the above discussion. By examining the policy responsiveness of existing youth policies, we present the principles and directions that youth policies should adhere to, and suggest specific policy tasks that match them.

Keyword : youth policy, population structure, labor market, climate crisis

Co-Researchers: Kim, Seong A · Han, Gyeo Re · Kim, Byung Kwon · Jeon, Kwang Hee · Jo, Jun Mo





1. 연구의 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 세계적으로 2008년 글로벌 금융위기 이후 악화된 청년 고용 문제가 이후에도 회복하지 못하고 있으며, 고용 충격은 소득, 빈곤, 가족 구성, 건강 등의 영역에 걸쳐 악영향을 미치고 있으며, 이 같은 악영향은 장기적으로도 지속되는 것으로 알려져 있음.
 - 이 같은 악향이 장기적으로 나타나는 것은 일자리 이행, 주거 이행, 가족 이행 등의 국면에서 어려움을 겪기 때문에 이후 생애과정까지 영향을 미치기 때문임.
 - 우리나라 청년들도 2008년 경기충격의 영향이 고용에 직접적인 충격을 주었고 그 충격이 완전히 회복되지 않은 상태에서 코로나 19로 인해 새로운 충격이 더해지면서 어려움이 가중되고 있음.
- 이에 대해 정부는 청년기본법 제정에 따라 제1차 청년정책 기본계획을 수립하고, 2021년부터 시행계획이 추진되고 있음.
 - 그 밖에도 코로나19에 대응하기 위한 8.16 특별대책과 같은 일련의 대책들이 마련되면서 과거 고용 중심의 청년정책에서 포괄적 청년정책의 틀을 갖추게 되었음.

□ 연구의 목적

- 학교를 졸업하고 정규직으로 취업해 주택을 마련하고 가족을 형성하는 전통적 이행과정이 오늘날 어떻게 변모하고 있는지를 살펴보고, 사회보장정책으로써의 청년정책이 이 같은 변모에 적절히 대응할 수 있는지를 검토

4 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

- 이행과정의 성격을 규정하는 외부적 환경 변화와 청년들의 동태적인 인식과 태도에 정책이 조응하지 못할 경우 정책효과 저하 위험이 존재하므로 저출산고령화 인구구조 변화, 노동시장 환경 변화, 기후변화와 같은 핵심적인 변화의 양태와 그 영향에 대한 진단
- 이와 같이 청년들의 생애사 차원의 변화와 삶의 환경 변화에 조응할 수 있는 청년정책의 원칙과 방향성 설정

2. 주요 연구 결과

가. 청년층 삶의 실태와 정책

□ 일자리 이행

- 대학 졸업 소요 평균 기간 2007년 46개월에서 2020년 51개월로 5개월 증가. 첫 취업 소요에 12개월이 소요된 비율은 2004년 24.1%에서 2021년 26.7%로 증가. 첫 직장 정규직 확률 2008년 63.1%에서 2021년 52.9%로 감소

□ 가족 이행

- 초혼 연령 1990년 남성 27.79세, 여성 24.78세에서 2020년 남성 33.23세, 여성 30.78세로 증가. 모의 평균 출산연령은 1993년 27.55세에서 2019년 33.01세로 증가
 - 결혼해야 한다고 인식하는 비율은 2017년 54%, 2020년 42%로 짧은 기간 큰 폭으로 감소
 - 자녀를 가져야 한다고 인식하는 비율도 2017년 54%, 2020년 42%로 짧은 기간 큰 폭으로 감소

□ 주거 이행

- 초기 청년(20-24세) 가구 중 1인 가구 비중은 2015년 79.3%, 2020년 84.5%로 5.2%p 증가. 중기 청년(25-29세)은 같은 기간 63.0%에서 69.7%로 6.7%p 증가. 후기 청년(30-34세)은 같은 기간 36.2%에서 46.4%로 10.2%p 증가
- 가구원과 동거 비율은 초기 청년 84.0%, 중기 청년과 후기 청년은 각각 89.2%와 93.2%
- 초기 청년의 분가 인구 추이는 1985년 34.4%부터 2019년 19.8%까지 점차 감소. 중기 청년은 같은 기간 63.5%에서 41.9%로 크게 감소. 후기 청년은 77.2%에서 65.9%로 감소

□ 다차원 빈곤 실태

- (경제력) 청년 소득 빈곤율 2009년 5.6%에서 2019년 5%로 다소 감소. 순자산 빈곤율은 같은 기간 30.4%에서 22.1%로 감소
- (주거) 주거비 부담으로 측정한 주거 빈곤율은 2009년 23.4%에서 2019년 19.0%로 완화. 최저주거기준 미달 비율은 5.6%에서 5.0%로 감소. 주거 설비 빈곤율은 1.3%에서 11.9%로 다소 완화
- (건강) 만성질환자 비율은 6.5%에서 13.1%로 증가. 주관적 건강 상태가 좋지 않다는 응답은 3.0%에서 2.8%로 변화. 우울감 경험 비율은 5.1%에서 5.9%로 증가. 보건의료비 부담으로 측정한 빈곤율은 8.1%에서 7.3%로 감소
- (고용) 실업 여부는 3.1% 수준 유지. 근로 안정성에 의한 빈곤율은 15.9%에서 19.6%로 증가. 시간제 일자리 종사 여부에 의한 빈곤율은 4.8%에서 5.3%로 증가

6 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

- (사회문화적 자본) 사회적 친분관계 만족도로 측정한 빈곤율은 2.4%에서 3.2%로 증가. 여가 만족도로 측정한 빈곤율은 25.4%에서 13.0%로 많이 감소. 총생활비 중 교양오락비 지출 비율로 측정한 빈곤율은 26.0%에서 유지
- (안정성) 공적연금 가입에 의한 빈곤율은 2.3%에서 0.3%로 감소. 고용보험 미가입 비율은 15.3%에서 11.2%로 감소. 물질적 박탈로 측정한 빈곤율은 8.9%에서 2.6%로 많이 감소

나. 인구구조 변화의 영향과 대응

□ 경제활동과 노동시장

- 경제활동인구 총수와 그 퍼센트(%) 구성비의 감소가 현격히 나타나는 연령대는 15-19세이지만, 20-34세에서 경제활동인구 총수와 퍼센트 구성비가 2010~2015년을 제외하고 모두 감소하고 있다는 것은 청년 연령을 지난 모든 연령대와 비교하여, 청년세대의 유급 노동시장에서의 열악한 위치를 보여줌
- 20-34세의 청년 연령대와 15-19세의 대부분이 「청년기본법」상 청년연령 이전인 경제활동인구의 증감에는 인구 증감에 의한 영향력이 위축되고 있으며, 경제활동참가율을 획기적으로 개선하는 방법이 마련되지 않고서는 노동시장에서의 상황이 개선되기 어려울 것으로 전망

□ 사회적 부양 부담: 사회보장제도 관점

- 1960년대에 노년부양비는 6, 유소년부양비는 107, 총부양비는 112로, 유소년부양비가 총부양비를 올리는 데 기여하였으나,

2020년에는 유소년부양비와 노년부양비가 22 수준으로 거의 비슷하고, 노년부양비 108, 유소년부양비 25, 총부양비가 133에 이르러 고령부양비가 총부양비를 올리는 데 절대적으로 기여

- 증장기적으로 고령인구에 대한 사회보장 정책으로 생산연령 인구에 대한 재정압박이 한층 더 가중될 것으로 전망

- 총부양비, 특히 노년부양비의 빠른 증가를 막기 위해서라도 인구 재생산의 대부분을 담당하는 20-34세 청년연령 인구에 대한 사회보장 정책의 구체적 방안 모색이 시급

□ 세대 갈등(또는 충돌)

- 청년 연령 인구 대비 청년 연령 이전 인구의 상대적 크기는 1990년대 초반까지는 100을 넘어서, 이들 인구집단에 관한 관심이 컸고, 청년 연령 상한을 벗어난 생산연령인구의 상대적 크기는 1990년대 중반 이후 계속 증가하여 2050년경부터는 감소하기 시작. 65세 이상 고령인구의 상대적 크기는 2020년대를 지나면서 100을 넘기 시작하여, 정책대상으로서 고령인구에 대한 연금, 건강보험 등의 사회보장정책에 관한 관심이 매우 높아질 가능성이 있고, 인구구조의 변동으로 청년세대에 대한 사회보장 차원의 정책지원이 소홀해질 가능성은 대단히 클 것
- 2020년 이후 전개될 인구구조 변동의 시나리오에서 청년 연령 인구는 청년 연령 이후의 생산연령인구와 65세 이상의 고령인구와 세대 간 형평성을 두고 심하게 대립하게 될 가능성이 크며, 이러한 세대 갈등의 내용은 유급 노동시장에서의 일자리가, 사회보장의 영역에서는 고령자의 복지를 조달하기 위한 증세가 될 것. 이 과정에서 위축될 청년세대를 위해서는 고용정책이나 주거정책

8 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

에 특별히 초점을 맞추게 될 것이고, 재생산의 영역에서 만혼화/비혼화의 확대에 따른 초저출산의 영속화 개연성을 저지하기 위하여, 청년세대의 혼인이나 출산을 적극적으로 도와주는 가족정책은 물론, 주거나 고용 부문의 영역에 관한 관심과 정책지원이 필수 불가결해질 것으로 전망

□ 인구구조 변화에 대응하는 청년정책 방향

- 청년세대를 위한 정책지원의 필요성이 가장 큰 영역은 고용과 주거라고 할 수 있고, 연령대, 성별, 최종학력, 동거/비동거, 그리고 거주지역에 따라 다양한 영역, 특히 인구 및 가족, 교육, 진로 및 훈련, 경제, 건강 등의 영역에 대해서 맞춤형 정책을 개발할 필요

다. 노동시장 변화의 영향과 대응

□ 노동시장 이중구조 심화의 영향

- 수출 중심의 대기업이 성장하면서 노동력에 대한 초과수요가 발생하였고 이직이 잦은 근로자들을 유치하기 위해 좋은 근로조건을 제공하는 한편 높은 수준의 고용안정, 호봉제와 같은 안정적인 임금체계를 제의하게 되었으나 저성장 시대에 들어서고 청년 취업난과 같이 노동력의 초과공급 상황과 부조화되면서 이러한 구조가 대기업 근로자에게는 평생직장으로, 청년들에게는 진입장벽으로 작용하게 됨.

□ 일자리 및 고용 형태 다변화의 영향

- 전통적 노동시장 법률로 규율되지 않는 새로운 일자리 형태가 증

가하고 있고, 청년층이 주로 이들 일자리로 유입되고 있어 청년층의 노동이 법률로 보호받지 못하는 문제가 중요해지고 있음.

□ 근로계약 다변화의 영향

- 산업구조의 고도화로 인하여 노동조직의 성격이나 구성에도 큰 변화가 일어나게 되었고, 이로 인해 개별 근로자의 근로조건도 개별화가 진행되고 있음. 최근 같은 노동조직에 속하는 근로자에 대해서도 개별적으로 근로조건을 결정하는 방식의 필요성이 늘고 있어 청년세대가 이 같은 다변화의 직접적인 대상이 되고 있음.
- 청년층을 중심으로 기간제 근로자, 단시간 근로자, 파견근로자, 프리랜서, 특수형태근로종사자 등이 급속하게 증가하고 있으며, 이와 같은 취업 형태에 대해서는 전형적 근로관계를 전제로 한 근로기준법의 규율체계에 적용되기 어려움.

□ 노동시장 변화에 대응하는 청년정책 방향

- 혁신경제에 맞는 한국형 유연 안정성(flexicurity)을 제고하기 위한 정책은 크게 세 가지로 압축
 - 근로시간제도 유연화, 임금체계의 유연화, 정규직 전환형 가교의 비정규직 일자리 확대
- 낮은 노동조합 조직률 문제와 함께 정규직 중심의 기업별 조합의 경우 상당한 비중을 차지하는 비정규직 근로자, 플랫폼 근로자들을 충분히 조직하지 못하고 있다는 문제에 대응하여 협의 플랫폼을 광역화할 필요
 - 자율소통 거버넌스 설계, 일본 노동계약 법제 벤치마킹 통해

개별 근로자 관계 사항 메뉴 사항 설정

- 재택근무 방식 등 근무 형태 유연화를 위하여 재택근무 방식의 확대를 위한 적합 직무 개발과 근로문화 변화 필요
- 대기업-정규직-유노조의 1차 노동시장에는 유연성 강화, 2차 노동시장에는 사회안전망 체계를 공고히 하는 안전성 강화
- 고용 가능성 제고를 위하여 현재 시혜성 성격이 강한 CSR(Corporate Social Responsibility)을 CSV(Creating Shared Value)로 전환하기 위한 플랫폼 리더로의 변화, 고용 가능성과 관련된 환경 변화에 대한 적응력, 그리고 원·하청 사이에 상생 경영을 위한 노력이 필요

라. 기후변화의 영향과 대응

□ 기후 위기와 사회적 불평등

- 길게 보면 18세기 말 산업혁명 이후 태어난 모든 세대가 책임을 져야 하지만, 구체적으로는 현재 생존해 있는 세대들에 가장 무거운 책임이 있음.
 - 유럽에서는 전후세대가 가장 많은 탄소배출을 했고 최근 세대는 1인당 탄소배출을 줄여가는 중. 반면 한국 등 후발 산업화를 이룬 나라들은 현재 50대 전후세대의 책임이 가장 클 것. 중국에서는 지난 20년 전부터 앞으로 10년 동안의 경제활동 주력인구의 책임이 가장 클 것으로 전망
- 각 국가에서도 사회적 계층에 따라 배출 책임이 상이. 각 국가 안에서도 특히 개인별 소득수준 격차가 탄소배출의 격차를 만들어 내는 가장 중요한 요인으로 지목

○ 불평등 문제와 기후 위기가 교차하기 시작하며 필연적으로 기후 위기에 복지 문제가 개입되기 시작

- 기후 위기에 대처하기 위해서 가장 긴급한 것은 매우 빠른 시간에 화석연료에서 벗어나는 것임. 그런데 기후 위기에 책임이 큰 고소득 국가와 고소득층은 충격을 감당할 자원을 보유한 반면, 기후 위기 책임이 작은 저소득국가와 저소득층은 충격에 그대로 노출될 것
- 한 국가 내에서도 '소득 차이가 탄소배출 차이'를 만듦.

○ 기후 위기는 생태적 삶의 위기를 수반하면서 미래의 복지 개념을 새롭게 정의할 것도 요청

- 경제활동 규모가 거대해진 세상에서는 경제활동의 결과 산출되는 물질적 복지만을 단순하게 늘리려고 할 경우, 자연이 제공하는 생태복지가 줄어들 수 있으므로 기후 위기 시대에는 경제적(물질적) 서비스와 생태적 서비스를 함께 고려한 복지 정책이 필요

□ 기후 위기와 청년세대

○ 기후 위기는 현세대들에게 단지 생활의 외부 문제라거나 현세대들의 당면 문제가 아닌 아직 태어나지 않은 미래세대들을 위한 현세대의 도덕적 의무 같은 것이 아니라 명확히 현세대들의 노동자들은 물론 각계 각층에게 일종의 생존 위협으로 다가오고 있는 것임.

- 물론 그 가운데에도 특히 청년세대들, 그리고 말할 것도 없이 아직 태어나지 않은 미래세대가 훨씬 더 큰 위협에 직면할 것은 명확

□ 기후 위기에 대응하는 청년정책 방향

- 최근 유럽은 ‘다음 세대 유럽회복펀드(Next Generation EU recovery fund)’를 만들어서 그중 37%를 기후변화에 할당하고 있는데, 이런 방식을 포함해서 미래세대가 더 적극적으로 기후변화에 대응할 수 있는 자원들을 분배하는 방안 필요
- 최근 아이슬란드와 뉴질랜드가 국가 예산편성의 기준으로 2018년부터 GDP가 아니라 복수의 목표를 기준으로 삼은 ‘웰빙 예산제’ 등의 사례 벤치마킹
- 기후 위기 맥락에서의 세대 간 정의 확립을 위한 청년 참여 기회 확대. 영국 웨일즈 지방의 ‘미래세대를 위한 장관(행정관)’ 사례 참조

3. 결론 및 시사점

가. 정책적 함의

□ 변화하는 이행과정의 함의

- 단선적이고 연속적인 이행의 과정으로 청년기를 이해하는 기존의 관념에서 벗어나 단속적이고 불안정한 이행과정으로 새롭게 이해하는 것에서부터 청년정책의 틀을 설정할 필요. 구체적으로는 청년기를 아동기, 성인기, 노년기와 더불어 새로운 인생의 국면으로 공식화하고 이 시기에 필요한 지원을 발굴해서 적극적으로 대응할 필요

□ 인구구조 변화의 함의

- 생애 시간 중 일하는 시간의 비중은 줄어들었지만, 우리나라 청년 정책을 비롯한 기존의 사회제도들은 근로활동을 중심으로 짜인 측면이 있음. 여가와 관계 맺기 등의 다양한 측면에서의 정책적 검토가 필요하다는 점을 시사
- 저출산에 따른 청년기 인구의 감소는 노동 공급 감소, 부양비 증가로 사회 지속가능성 저하 위험을 유발함에 따라 출산환경 조성을 통한 출산율 제고 정책 필요
- 연금을 비롯한 노후보장을 둘러싼 세대 간 갈등 또는 충돌에 대한 대비 필요

□ 노동시장 변화의 함의

- 청년들에게 노동시장 이중구조화는 노동시장 전반적인 기회구조를 제약하는 문제를 유발하고, 기존의 노동법제로부터 보호받지 못하는 다양한 근로 형태의 확산 역시 새롭게 진입하는 청년들의 법적 지위를 약화하는 요인으로 작용. 이에 노동시장 이중구조를 혁파할 수 있는 정책도구가 적극적으로 고안될 필요가 있고, 고용 형태의 다변화에 대응할 수 있는 노동시장 제도개혁 또한 시급히 검토될 필요
- 노동시장 제도개혁과 관련해서 유연안정성을 강화하는 방향으로의 노동시장 개혁이 중요
 - 길어진 생애 시간이라는 인구학적 변화와 상대적으로 짧아진 일하는 시간의 비중, 그리고 평생직장과 평생직업이라는 개념이 퇴색하고 있는 현실 등을 감안할 때 청년들이 쉽게 진입하

14 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

고 이동할 수 있도록 노동시장의 기회구조를 확대할 필요. 이를 위해서 고용의 유연화와 안정화 동시 추구 필요

- 협의의 플랫폼을 광역화하는 방향과 재택근무 등 근로 방식의 다양화와 안정화를 추구할 필요

□ 기후변화의 함의

- 기후위기는 미래세대의 생존 환경을 악화시킨다는 측면에서 세대 문제로 치환. 따라서 기후 위기에 대한 정책을 마련하기에 앞서 세대 간 정의의 관점을 정책에 입히는 것이 선행될 필요
- 근본적으로 경제성장을 통해 인류의 삶의 질이 크게 향상되었음에도 기후 위기라는 상당한 대가를 지불해야 하는 상황에서 성장 지향에 대한 재검토

□ 삶의 환경 변화와 불평등 문제의 함의

- 불평등은 사회경제적 비용뿐만 아니라 개인의 심리적 측면에서도 부정적인 영향을 미침. 사회의 계층 구조 속에서 하층에 속한 청년들에게 미래를 대비할 수 있는 시간과 경제적 여건을 제공하지 못하고, 사회이동을 통한 계층상승의 기회를 붙잡기 어려운 환경을 제공
- 세대 간 불평등에 대한 문제의식에 설득력이 없지는 않지만, 청년정책의 맥락에서는 청년세대 내 불평등에 주목할 필요. 청년정책 방향 설정에 있어서 청년세대 내 불평등 완화의 지향성을 견지할 필요가 있음.

나. 청년정책의 원칙과 방향

□ 변화된 이행 궤적에 조응

- 불연속적(단속성, intermittence)이고 불안정한 삶의 경로에 따라 스스로의 힘으로 성인으로서의 이행을 완수하기가 어려워진 상황에서 개인의 역량에 맡기는 것이 아니라 이행(어른 되기) 과정에 대한 사회적 지원이 필요하다는 사실 재확인 필요

□ 불평등 완화

- 불평등의 심리적 영향에 주목하고, 복잡다기해지는 이행과정에 열위에 있는 청년 계층에 대한 지원을 강화하는 방향의 정책 방향 설정 필요

□ 청년층 삶의 환경 변화에 조응

- 인구구조 변화, 노동시장 변화, 기후변화에 대응하는 정책 방향 설정 필요. 특히 기후변화와 관련한 문제의식에 기초한 미래의제 설정 필요

□ 사회권적 접근

- 모든 청년이 미래의 실현 능력을 갖출 수 있도록 보편성과 보충성의 정책 원칙을 동시에 견지할 필요

□ 전 생애 주기적 관점 견지

- 생애 주기상 청년기의 전 단계인 아동, 청소년 정책과 긴밀히 연계할 필요가 있고, 청년기 이후 단계인 중장년층에 대해서도 예방

적 측면에서 연계가 필요함.

□ 취약계층 발굴과 지원

- 청년이라는 이유로 복지지원에서 배제되거나 그렇지 않더라도 복지대상으로 인지되지 않는 이른바 사각지대에 있는 청년들의 유형이 다수 존재. 이들 유형을 파악하고 이들에 대한 적절한 맞춤형 지원방안을 고려할 필요

다. 정책과제

□ 변화되는 이행과정에 조응하는 정책과제

- 포괄적 활동 지원을 위한 ‘사회적 배낭’ 또는 ‘개인활동계좌제’ 도입
- 길어진 여가를 생산적으로 활용할 수 있도록 문화바우처, 여행바우처 등을 상기의 포괄적 활동 지원에 포함하는 방안

□ 노동시장 변화에 조응하는 정책과제

- 고용 형태 다양화, 불안정 노동 증가에 대한 대응 과제로 고용 형태와 무관하게 일하는 모든 국민을 사회보험의 틀로써 보호하는 방안, 플랫폼 노동자의 노동자성 법적 지위 인정
- 고용보험제도의 미시적 개선 방안으로 가입자 이탈 방지를 위한 임금체계 개편과 근무 형태 및 환경의 유연한 조정 등의 조치, 특수고용종사자 고용보험 적용 확대 등
- 노동시장 내 인권, 소수자, 양성평등 등 다양성 존중을 위한 인사관리 혁신 및 다양화

○ 고용과 직업훈련의 긴밀한 연계

□ 기타 정책과제

○ 취약계층 청년대책 마련, 청년특화 전달체계 정비, 에라스무스 청년활동사업, 이행기 청년 장기 연구 프로젝트 추진

주요 용어 : 청년정책, 이행기, 인구구조, 노동시장, 기후 위기



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경, 필요성과 목적

제2절 연구의 내용과 방법

제3절 이론적 논의



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경, 필요성과 목적

1. 연구의 배경

세계적으로 청년 문제에 관심을 가지게 되고, 청년정책이 본격적으로 고안되기 시작한 계기는 2008년 글로벌 금융위기가 초래한 청년층의 고용상황 악화라 할 수 있다. 세계경제협력기구(OECD) 가입국의 청년 고용률을 살펴보면, 2007년 청년 고용률을 100으로 할 때 2015년의 고용률은 94.6%로 금융위기 이후 상당한 시간이 흘렀음에도 그 이전 수준으로 회복하지 못하고 있음을 알 수 있다(OECD, 2016: 17). 경기회복을 위해 비교적 강력한 정책 수단을 투입했던 우리나라의 경우는 95.4%(2007년 43.2%, 2015년 41.2%) 수준으로 OECD 평균에 비해서는 높은 수준이었지만, 2018년까지도 2007년 수준으로 회복하지 못했다. 2019년에 43.5%로 상회하기는 했지만 2020년 들어 코로나19의 영향으로 다시 42.2%로 다시 감소한 상태다(통계청, 경제활동인구조사, 각년도).

경기 충격에 따른 청년층 고용상황 악화는 자연스럽게 청년층의 소득에도 좋지 않은 영향을 미쳤다. 경영컨설팅 업체인 매킨지사(McKinsey & Company)의 싱크탱크 매킨지글로벌연구소(MGI)는 2016년에 발간한 보고서에서 25개국의 최근 10년간 실질가계소득이 정체 또는 감소한 가구가 65~70%에 이른다는 사실과 청년과 저학력자들이 소득 정체 또는 감소의 가장 큰 피해자라는 것을 제기하였다(McKinsey Global Institute, 2016). 이 보고서는 제목에서 청년들을 ‘부모보다 가난한’ 세

대로 규정하면서 세계적으로 큰 화제가 되었다. 미국 스탠포드의 경제학자 체티(R. Chetty)와 그의 동료 경제학자들은 1940년대 출생 세대부터 1980년대 출생 세대까지 자신들이 30세가 되었을 때 가구소득이 자신들의 부모들이 30세일 때의 가구소득과 비교했을 때 나아진 경우(절대적 이동성)를 살펴보았는데, 1940년대 생은 90%가 절대적 이동성을 경험한 반면, 1980년대 생은 50%에 불과한 사실을 실증했다(Chetty et al., 2016). 한편 OECD는 2016년에 발간한 사회지표(Society at a Glance)에서 청년문제를 조명하면서 수년 전에 겪었던 금융위기와 이후의 경기침체가 청년세대에 악영향을 미치고 있다는 점을 강조하였다. 청년들은 고용, 소득, 빈곤, 가족 구성, 건강 등의 영역에 있어서 성인들에 비해 경기침체의 영향을 더욱 크게 받고 있음을 보고하고 있다. 특히, 주요 OECD 회원국의 경우 기존의 주된 빈곤위험집단인 노인들은 최근 30여년 동안 연금을 비롯한 복지제도의 발달과 더불어 빈곤위험이 상당히 줄어들었지만, 청년들이 새로운 빈곤위험집단으로 부상하고 있음을 강조한다.¹⁾(OECD 2016; 김문길·이주미 2017에서 재인용).

이처럼 경기 충격은 청년층의 노동시장 이행 상태와 소득에 부정적인 영향을 미치게 되는데, 이와 같은 부정적인 영향이 단기간에 그치지 않고 생애 전반에 걸쳐 장기적으로 영향을 미친다는 점에서 문제가 된다. 청년기는 후술하겠지만, 사회과학적으로 아동기에서 성인기로 이행하는 과정으로 정의된다. 이 과정에서의 주요한 국면은 학교에서 일자리로(직업 이행), 부모의 집에서 자신의 집으로(주거 이행), 원 가족에서 자신의 가족으로(가족 이행)의 이행이라 할 수 있다. 이와 같은 이행의 국면을 거쳐야 하는 청년들에게 경기 불황은 이행을 어렵게 만드는 역할을 함으로써 결

1) 전체 국가 중 3분의 2 정도가 노인빈곤율보다 청년 빈곤율이 높은 것으로 나타났는데 부모로부터 일찍 독립하는 북유럽국가들의 경우 두드러지게 높았고, 노인 빈곤이 극심한 우리나라는 예외적이었다(OECD 2016. p.110).

국 성인으로의 이행을 지연시키거나 이행의 질을 저하하는 결과를 초래할 수 있다. 나아가 이 같은 결과는 사회경제적으로도 부정적인 영향을 미치게 된다. 즉, OECD가 주장하듯이 이 같은 상황에서 적절한 공적인 지원이 없으면 가구소득 감소는 빈곤 위험을 높이고, 이는 필수적인 지출을 줄이게 되면서 전체적인 삶의 질과 건강에 악영향을 미치는 결과를 초래한다(OECD 2016, p.14). 또한 노동시장 진입 이후 경기상황 악화에 따라 조기 실직한 청년들의 경우 재취업을 하더라도 다시 실직할 확률이 높고(Schmillen & Umkehrer, 2013; Möller & Umkehrer, 2014), 그 영향으로 소득도 더 낮아진다는 증거들이 제시되고 있다(Umkehrer, 2015; OECD, 2016, p.15 재인용). 그리고 실업률이 5% 이상으로 높은 경기 수축기에 노동시장에 진입한 노동자는 취업 후 첫 10년 동안 총 생애 누적소득의 10%의 손실을 보게 된다는 사실이 실증된 바 있으며(Schwandt & von Wachter, 2019), 생애 소득의 손실뿐만 아니라 건강, 가족형성, 사회 인식 등에까지도 부정적인 영향을 미친다는 사실이 보고되기도 한다(von Wachter, 2020). 또한 노동시장 진입기에 겪는 어려움은 개인의 심리 건강에도 악영향을 미쳐 인생 중반 이후 사망률을 높이는 등 생애과정에서 누적되는 피해가 클 것으로 전망되기도 한다(von Wachter, 2020). 이와 같은 부정적인 영향은 비단 미국에서만 일어나는 일이 아니다. 우리나라에서도 불황에 따라 첫 취업이 1년 늦을 경우 향후 10년 동안 임금이 연평균 4~8% 낮아진다는 사실이 실증되기도 한다(한요셉, 2020; 김문길, 2021에서 재인용). 경기침체기에 노동시장에 진입하는 신규 대졸자는 3~4년 차 까지 임금손실을 경험하고, 대기업 취업 가능성도 낮아진다는 실증 결과(오삼일·이상아, 2021)도 이와 같은 맥락의 증거를 제시하고 있다. 이론적으로 고실업률 시기 노동시장 진입 전략은 크게 질 낮은 일자리에라도 우선 진입해서 경기회복기에 이직하는 전략,

경기회복기까지 인적자본에 투자하면서 기다리는 전략으로 크게 구분할 수 있다. 그러나 후자의 전략은 현재 소득의 손실을 감내할 수 있을 만한 계층이 선택할 수 있는 것이고, 이마저도 경기회복을 쉽게 전망하기 어려울 경우에는 현실가능성이 없는 전략이라 할 수 있다. 따라서 질 낮은 일자리라도 선택해 후일을 도모해야 할 것인데, 노동시장 이중구조가 야기하는 노동시장 기회구조가 열악한 상황에서는 낮은 수준에서 고착할 가능성이 커지게 될 것이다(경로의존성, 상황의존성). 이 과정에서 생애 소득 손실은 물론이고, 신체적·정신적 소진을 경험하면서 소득 이외의 다른 측면들에게까지 좋지 않은 영향을 받게 되는 것이다.

이와 같은 배경에서 청년층이 경기충격의 영향을 크게 받은 국가들을 중심으로 청년정책에 관한 관심이 높아지고 있다. 해외의 대표적인 사례가 유럽연합(EU) 이사회에서 2013년에 도입한 ‘청년보장(Youth Guarantee)’이다. EU 회원국들의 청년 니트 인구 확산과 경기 충격 이후 청년실업 급증과 개선 속도가 더딘 점이 청년보장을 추진하게 된 주요한 동기였다(마스케리니, 2016). EU 이사회는 청년보장 프로그램 수립을 “청년들이 실직하거나 정규교육을 마친 시점으로부터 4개월 이내에 양질의 고용, 지속적 교육, 견습 또는 훈련을 받는 상황을 가리킨다. 지속적 교육 제공에는 인정되는 직업 자격으로 이어지는 양질의 훈련 프로그램도 포함될 수 있다”라고 권고하였다(Council of the European Union, 2013; 마스케리니, 2016. p. 10에서 재인용). 기존의 청년고용정책과 가장 큰 차이점은 정책의 포괄성이라 할 수 있다. 적극적 노동시장 정책을 포함한 고용연계 이전의 단계에까지 정책 범위가 확장되어 있다는 점이다. 직접적인 노동시장으로의 연계에 초점을 맞추는 것이 아니라 장기실업자와 니트(NEET)를 겨냥한 정책의 특성이 반영되어 있다고 할 수 있다. OECD도 2016년 보고서를 통해서 대체로 외국 출생자, 저숙련자, 부

모가 저학력이거나 실업 상태인 청년들의 취약성이 니트의 배경이 된다는 점과 청년층에 대한 사회안전망이 더 약한 경향에 주목하여 적극적인 대책의 필요성을 강조한다. 학업의 조기 중단 방지, 질 좋은 직업교육과 훈련, 니트족에 대한 고용 및 사회복지 서비스 등 공적 서비스 제공이 중요하다는 점을 지적하고 있다(OECD, 2016).

우리나라도 전술한 바와 같이 2008년 이후 최근까지도 청년 고용률이 그 이전 수준을 회복하지 못하고 있는 가운데, 최근에는 코로나19 확산으로 인해 회복이 더 어려워지고 있다. 우리나라는 제3장의 3절에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 현 정부 들어 종합적 청년정책이 마련되었지만, 그 이전에도 청년정책이 완전히 부재하지는 않았다. 하지만 한국보건사회연구원(2016)이 2016년 3월에 개최한 사회통합포럼에서 발표된 내용에 따르면 2015년 12월 기준으로 국가법령정보센터에서 검색된 청년이 명시된 법령은 3건에 불과하였고, 아동 23건, 청소년 19건, 노인 13건에 견주어 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다. 청년이 명시적으로 포함된 법령은 「청년고용촉진특별법」과 동 시행령, 그리고 청년위원회의 설치 및 운영에 관한 규정이었다. 같은 시기에 검색된 청년 관련 자치법규도 67건으로 아동 831건, 청소년 1,588건, 노인 1,293건에 비해 상당히 미미한 수준이었다(김문길, 2016).

위에서 언급된 「청년고용촉진특별법」은 2004년에 제정된 「청년실업해소특별법」을 2009년에 개정한 것으로써 청년 미취업자의 고용을 확대하고 국내의 직업능력개발훈련을 적극적으로 지원함으로써 청년실업을 해소하는 데 목적을 둔 법이다. 이전 법령과 방향성에서의 가장 큰 차이점은 큰 틀에서 정부와 자치단체의 책무를 강화하고, 공공기관과 지방공기업의 역할을 강조하는 것이다. 그리고 이의 원활한 추진을 위해 ‘청년고용촉진특별위원회’를 설치하는 것과 직장체험 기회 제공, 직업지도 프

로그그램의 개발·운영 및 제공, 취업에 어려움을 겪는 청년에 대한 고용지원 서비스 제공 등에 관한 조항이 추가되었다.

이처럼 동 법을 중심으로 전개된 청년고용정책은 현 정부 들어서 획기적인 변화를 맞게 된다. 과거 고용 위주의 청년정책에서 벗어나 교육, 일자리, 소득, 주거, 참여 등 보다 포괄적인 정책 영역을 아우르게 된 것이다. 그리고 청년과 관련한 종합법률인 『청년기본법』이 제정(2020. 1.), 시행(2020.8.)되면서 청년정책을 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고 청년의 참여를 확대하는 방향성에 따라 청년 삶의 질 향상을 위한 체계적이고 종합적인 지원 근거를 마련하게 되었다(대한민국 정책브리핑 홈페이지). 청년기본법은 전국청년정책네트워크가 “일자리라는 수단이 아닌 청년의 삶을 중심으로 바라보고, 청년 문제 해결의 주체를 청년으로 전환하는 새로운 기본을 만드는 법”으로 평가(이순혁, 2020)한 것과 같이 과거 ‘청년정책=일자리정책’의 등식에서 벗어나는 전기가 되었다. 한편, 청년을 위한 법을 넘어 우리 사회에 만연해 있는 여러 가지 문제들, 즉 저출산, 고령화, 불평등 심화, 성장의 정체, 일자리 부족과 노동시장 이중구조 등의 부정적인 사회변화에 대응할 수 있는 기제를 마련했다는 의미도 있다. 전술한 여러 문제점은 이행기 관점에서 볼 때 청년들이 처음 사회에 진입하면서 본격적으로 맞닥뜨리게 되는 문제들이기 때문에 청년 문제에 대응하는 정책은 곧 사회문제에 대응하는 정책이라는 의미를 가지게 되는 것이다. 이후 부처별로 산발적으로 추진되어왔던 청년정책들이 종합적인 청년정책체계에 편입되게 되었고, 이 같은 정책체계의 틀에서 세부적인 청년정책 추진을 위한 총괄 기구이자 최종심의·의결기구인 청년정책조정위원회가 설치되었다. 국무조정실이 청년정책 주무부서로 역할을 수행하게 되었고, 2020년 12월 제1차 청년정책 기본계획(안)이 수립되어 발표되었다. 『청년기본법』에 명시된 이념(인간으로서의 존엄과

가치를 실현, 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리 보장, 건전한 민주시민으로서의 책무를 다하는 것) 구현을 위해 5개 영역으로 구성된 기본계획을 수립하였다. 기본계획에 근거하여 중앙행정기관과 지방자치단체는 2021년에 제1차 시행계획을 수립하여 발표하였다.

이처럼 『청년기본법』 제정, 시행 이후 마련된 일련의 대책들은 오늘날 우리나라 청년들이 처한 어려움에 대처하고, 성인으로서의 안전하고 완전한 이행을 지원하는 데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 특히 8·26 청년특별대책은 그 실행을 위한 세부적인 예산계획까지 수립하여 재정 당국과 협의가 완료되어 실질적 실행력을 가질 것으로 기대되기도 한다. 그러나 실제 마련된 청년정책 체계는 기존 정부 부처의 사업들을 단순 취합한 총합체로써 기본법이 제시하는 이념과 방향성에 부합할 것인가 하는 비판이 제기될 수 있다. 청년정책의 이념과 방향성에 따라 하나씩 설계되고 종합된 것이 아니어서 이념과 실제 간 괴리가 존재할 수 있다는 맥락이다. 이에 대해서는 지금의 청년정책에 대한 패러다임 측면에서의(거시적인) 평가와 더불어 세부 과제들의 정책대응력 측면에서의(미시적) 평가가 필요할 것으로 생각된다. 그러나 이 같은 평가는 이 연구의 범위를 벗어나므로 별도의 연구를 통해 이루어질 것으로 기대된다.²⁾

2. 연구의 필요성과 목적

이와 같은 평가와는 별도로 오늘날 ‘어른 되기’와 관련한 보편적인 트렌드의 맥락에서 청년정책의 방향성을 제시할 필요성이 있다. 학교를 졸업

2) 경제·인문사회연구회는 9개의 소속 연구기관들이 참여하는 ‘청년정책연구단’을 구성하여 『청년정책의 패러다임과 전략과제 연구』를 협동연구 방식으로 추진하고 있으며, 이 연구에서 현재 청년정책에 대한 다각적 평가와 더불어 정책대응력 제고를 위한 정책 방향 설정과 정책과제 제안을 할 것으로 보인다.

업하고 정규직으로 취업해 주택을 마련하고 가족을 형성하는 전통적인 이행의 과정이 오늘날 어떻게 변화하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 사회정책으로써의 청년정책은 이 같은 변화에 어떻게 대응해야 할 것인지를 살펴봄으로써 청년정책의 패러다임 변화의 필요성을 제기하는 동시에 청년정책 그 자체의 중요성을 다시 조명할 수 있다.

성인으로서의 이행과정이 복잡다기해진 것과 별도로 오늘날 청년들의 삶의 환경을 규정하는 외적 요인들을 검토할 필요가 있다. 변화하고 있는 이행과정의 특성에 잘 조응하는 정책이 마련된다고 하더라도 청년들의 삶의 환경 변화는 기존의 정책효과를 잠식할 수 있다. 삶의 환경 변화와 청년층의 매우 동태적인 인식과 태도에 정책이 조응하지 못할 경우 정책 대응력은 감소할 수밖에 없다.

저출산, 고령화의 방향으로 진행되는 인구구조 변화와 노동시장 환경 변화, 그리고 기후변화는 비단 청년들만의 삶의 환경을 변화시키는 동인은 아니다. 모든 세대가 이들 변화로부터 다양한 영향을 받을 것이다. 그러나 청년들에 주목해야 하는 이유는 다음과 같다. 먼저, 인구구조 변화는 가장 먼저 노동 공급의 측면에서 경제활동에 영향을 미친다. 그리고 사회적 부양 부담과 관련이 있다. 사회적 부양 부담의 맥락은 세대 간 갈등 또는 형평성 문제로 연결될 수 있다. 한정된 자원의 세대 간 배분에 따른 갈등이나 충돌이 야기될 수 있는 것이다. 그리고 늘어나는 수명은 그 자체로 현대인의 생애과정에 커가란 변화를 야기한다. 길어진 생애 시간은 삶의 환경 변화의 가장 직접적인 요인이라 할 수 있다. 다음으로 노동시장 변화는 역시 전통적인 성인으로서의 이행의 첫 번째 단계인 노동시장 진입의 조건을 변화시키는 것이므로 청년들의 삶의 조건(이후 생애 이행과정 전반)에 직접적인 영향을 미친다. 급변하는 기술변화와 글로벌 공급사슬의 변화(강화 또는 약화 모두), 그리고 노동시장 기회구조 악화(노동

시장 이중구조 심화), 고용 형태 다변화 등은 청년들의 삶의 조건과 이후 생애 이행과정에 큰 영향을 미칠 것이다. 마지막으로, 기후변화는 가장 단순하게 접근하더라도 기성세대가 성장의 과실을 향유하면서 남겨놓은 지구온난화 문제를 미래세대가 그대로 떠안게 된다는 관점에서 세대 간 정의의 문제와 직결된다. 세대 간 정의는 기후변화 유발자와 피해자가 세대로 구분된다는 맥락에서 유발되는 문제라 할 수 있다. 그리고 지구온난화에 대응하기 위한 다양한 정책이 야기하는 변화들, 예컨대 탄소중립 정책이 야기하는 산업구조 변화, 기술변화가 청년들의 고용에 미치는 영향도 상당할 것이다. 그리고 가장 직접적인 영향이라 할 수 있는데, 기후변화가 초래하는 부정적인 환경문제(대형 산불, 홍수, 가뭄, 해수면 상승 등)를 더 오래 감내해야 한다는 측면에서도 청년들의 삶의 환경 변화의 중요한 요인이 된다.

따라서 오늘날 청년층들의 삶의 방식과 청년들의 삶의 조건을 규정하는 제 환경 변화를 제대로 조망하지 않고서는 단기적 관점은 물론이고 중장기적 관점에서 실효성 있는 청년정책을 기대하기 어렵다. 이에 이 연구는 청년들의 삶의 환경 변화의 주요 동인으로 인구구조 변화, 노동시장 변화, 기후변화에 주목하여 이들의 변화양상과 그 사회경제적 영향을 살펴보고, 장기적인 관점에서 청년정책의 방향성을 제시하고자 한다.

이 연구의 목적을 요약하자면 다음과 같다. 먼저, 변화하고 있는 청년들의 삶의 궤적(이행과정)에 대해 이론적 측면에서 논의를 전개하고 오늘날 우리나라 청년들이 경험하고 있는 바를 실증적으로 살펴본다. 그리고 새로운 이행과정과 그에 수반되는 제반 어려움에 대응할 수 있도록 중장기적 관점에서 청년정책의 방향성을 모색한다. 고령화에 따라 늘어난 생애 시간과 사회경제적 환경 변화로 인한 생애과정에서 경험하게 되는 짧은 시퀀스에 대응할 수 있는 다양한 이행 경로에 대한 지원방안(개인활동

계좌제 등)을 모색할 것이다.

그리고 증장기적 관점에서 인구구조, 노동시장, 기후 측면의 환경 변화에 대응할 수 있는 사회정책으로써의 청년정책의 방향성을 제시하고, 그 원칙을 검토한다. 그리고 이렇게 제시되는 원칙과 방향성을 토대로 하여 국내외에서 검토되고 있는 정책과제들을 검토한다.

제2절 연구의 내용과 방법

1. 연구 내용

현재 청년정책의 내실화 혹은 정책대응력 향상을 위한 논의와는 별도로, 전술한 바와 같이 이 연구는 복잡다기해지고 있는 이행과정과 그 과정에서 직면할 수 있는 어려움에 현재의 청년정책이 대응력을 가질 수 있는지를 진단하는 것에 목적을 둔다. 이를 위해 아동에서 성인으로 이행하는 과정으로 청년(기)을 정의하고, 이를 바탕으로 이행기 청년이 직면하는 다양한 이행의 경로와 그 과정에서의 어려움을 진단한다. 그리고 현재의 사회보장제도가 복잡다기해진 청년기의 이행과정에 제대로 대응할 수 있을 것인지를 검토함으로써 청년정책에 맞도록 사회보장제도를 개편할 필요성을 제기하고, 그 개편 방향을 모색하고자 한다.

이 연구에서 기존의 사회보장제도는 학교를 졸업하고 정규직으로 취업해 경제적 토대를 마련한 후 주택을 마련하고 가족을 형성하고 재생산하는 전통적인 생애과정을 기반으로 짜였다는 것을 전제로 한다. 이에 직업이행, 주거이행, 가족이행의 과정에서 사회안전망 역할을 하는 교육제도, 고용보험제도, 노동시장 제도, 주거공급 및 안정 정책, 출산 및 양육 관련 정책들을 중심으로 개편 방향을 모색하고자 하였다. 그러나 착수 위

크숍과 중간 워크숍, 그리고 자문회의 과정에서 사회보장제도 차원으로 접근하기보다 청년정책에 초점을 맞출 필요가 있다는 의견이 공통으로 제기되었다. 이에 연구진은 사회보장제도 중에서 현재의 청년정책으로 검토 범위를 좁힘으로써 조금 더 손에 잡히는 논의에 집중하기로 결정하였다. 다만, 이 연구에서 청년정책을 생애과정에 있는 청년을 위한 (아동, 청소년, 노인 정책 같은) 특정 대상을 위한 정책이 아니라 전 연령층을 포괄하는 사회정책의 일환으로 정의함으로써 처음에 계획했던 논의 범주에서 벗어나지 않았다는 점을 강조하고자 한다.

상기와 같은 맥락에서 이 연구는 다음과 같이 구성된다. 1장에서는 정책대상으로서의 청년을 정의하고 이들의 다양한 특성을 살펴본다. 그리고 이 같은 정의와 특성에 부응하는 청년정책의 필요성을 검토한다.

2장에서는 우리나라 청년들의 실태와 정책 현황을 살펴본다. 청년들의 실태는 성인으로서의 이행과정을 중심으로 살펴봄으로써 이행의 실태를 점검한다. 그리고 다차원적 빈곤 접근법에 따라 청년들의 다차원적 삶의 실태와 그 변화를 살펴본다. 그리고 현 정부의 청년정책을 형성과정별로 살펴보고 정책체계의 측면에서 현 청년정책의 성격 규명을 시도한다.

3장에서 5장까지는 청년층 삶의 환경 변화를 살펴본다. 청년층 삶의 환경 변화는 크게 세 가지로 규정하고자 한다. 3장에서는 인구구조 변화, 4장에서는 노동시장 변화, 그리고 5장에서는 기후변화를 다룬다. 각 장에서는 각각의 변화의 양상, 그 변화가 일으키는 사회경제적 영향, 그리고 논의의 전개가 가능한 선까지 청년세대에게 미친 영향을 살펴본다.

6장에서는 이상의 논의내용을 종합하여 향후 청년정책의 지향성을 제시한다. 기존 청년정책의 정책대응력을 검토하여 향후 청년정책이 견지해야 할 원칙과 방향성을 제시하고, 그에 부합하는 구체적인 정책과제들을 제안한다.

2. 연구 방법

이 연구는 앞서 살펴본 바와 같이 크게 두 가지의 관점에서 접근한다. 첫 번째는 복잡다기해지고 있는 성인으로의 이행과정에 대응할 수 있는 청년정책의 방향성을 모색하는 것이다. 이 과정에서 사회과학적 관점(즉, 이행과정으로서)에서 청년을 정의하고, 청년들의 다양한 특성을 살펴본다. 청년을 정의하는 것은 이론적인 논의를 바탕으로 한다. 관련 문헌 검토 방법이 주를 이룰 것이다. 그리고 오늘날 우리나라 청년들의 다양한 이행과정의 실태를 살펴보기 위해서는 통계자료를 이용하는 실증적 접근을 할 것이다. 이행과정의 실태를 살펴보기 위해서는 기존의 통계자료(2차 자료)를 활용할 것이고, 다차원적 접근에 따른 실태 분석에는 한국보건사회연구원이 생산하는 한국복지패널조사 원자료를 이용할 것이다.

청년들의 삶의 환경 변화는 이론적인 접근과 실증적인 접근을 병행하는 것으로 진단할 것이다. 관련한 선행연구를 검토하고, 상황을 지표하는 통계자료들을 인용하거나 필요에 따라서는 원자료를 분석할 것이다. 통계자료는 주로 인구구조 변화에서 많이 활용되는데, 통계청의 인구총조사, 인구동향조사 등을 주로 이용할 것이고, 청년들의 인식에 대해서는 한국청소년정책연구원이 생산하는 청년사회경제실태조사 원자료를 분석할 것이다.

정책의 원칙과 방향성, 그리고 구체적 과제를 제시하는 데는 국내외 문헌과 정책자료들을 검토하는 방식으로 접근할 것이다.

제3절 이론적 논의

1. 청년의 정의와 특성

가. 청년의 정의

청년은 다양한 관점에서 정의될 수 있다. 우선 우리나라의 맥락에서 사전적 의미를 살펴보자. 전 국립국어원 어문연구실장을 지낸 어휘론의 권위자 조남호 교수에 따르면 청년(青年)을 한자어 그대로 풀이하면 ‘젊은 나이’ 정도가 된다. ‘유년(幼年)’, ‘장년(壯年)’, ‘노년(老年)’ 등의 표현에 비추어 청년은 특정 연령대를 가리키는 말이라는 것을 알 수 있다. 그러나 조남호 교수는 지금은 연령대보다 ‘사람’의 의미로 더 많이 사용된다고 본다. 1920년에 간행된 『조선어사전』에 따르면 ‘청년’은 젊은 나이를 뜻하는 ‘청춘(靑春)’과 같은 말이다. 1938년 문세영 편 『조선어사전』에는 “나이가 젊은 사람”이라고 되어 있다(조남호, 2005). 오늘날 국어사전에 는 “신체적·정신적으로 한창 성장하거나 무르익은 시기에 있는 사람”(국립국어원, 『우리말샘』), 또는 “신체적으로나 정신적으로 한창 힘이 넘치는 시기에 있는 사람”(고려대학교, 『고려대한국어대사전』)으로 정의되어 있다.

강준만(2008)은 우리나라 근대사에서 찾은 청년이라는 단어를 다음과 같이 소개한다. “청년(青年)의 역사는 짧다. ‘청년’이라는 말은 1898년 도쿄 유학생들의 잡지에서 처음 등장했으며, 1989년 이른바 ‘청년애국회’ 사건 이후 사람들의 입에 오르내리기 시작”했으며, 이후 “1903년 10월 28일 선교사 언더우드와 길레트의 주도로 서울에 황성기독교청년회라는 이름으로 YMCA(Young Men’s Christian Association)가 탄생한 이후

사용되기 시작”한 것으로 기록하고 있다. “당시 한국에는 소년(少年)이나 장년(壯年)이란 말은 있었으나 청년이란 말은 없었다. 한국 사람들은 소년으로 있다가 장가를 들면 대번 장년이 되고 말았다. 이를테면 한국 사람에게서는 청년기가 없었다. 그래서 한국 사람들은 일찍이 늙어버리고, 허세만 부리다가 죽고 말았던 것이다.” 그러다가 1920년부터 문화운동의 주역으로 청년을 부각하는 기사들이 등장하면서 다시 본격적으로 사용되기 시작하였으며, 이때부터 청년은 대체로 “‘새로움’과 ‘신명’의 건설을 의미”했으며, “기성세대 및 그들의 가치관과 단절하는 것은 청년을 정의하는 가장 중요한 기준”이 되었으며, 이에 따라 “청년을 연령으로 정의할 수 없다는 주장까지 등장했다”라고 기술한다(강준만, 2008).

한편, 사회과학적으로 청년은 이행하는 과정(process of transition to adulthood)으로 정의된다. “성인으로서의 복합적인 이행과정 즉, 공부를 마치고, 일자리를 찾고, 부모의 집을 떠나, 결혼하고, 또 아이를 낳는” 과정으로 정의할 수 있다(Schizzerotte and Lucchini 2004, Furstenberg 2002, Billari 2004, Aassve et al. 2006 재인용). 갈랑을 비롯한 사회학자들은 아동에서 성인으로서의 이행을 위한 3가지 조건으로 학교에서 일자리로(‘직업’ 이행), 부모의 집에서 나의 집으로(‘주거’ 이행), 원 가족에서 새 가족으로(‘가족’ 이행) 들고 있다(Galland 1984, 1991, Fahmy 2006). 이 같은 이행의 관점을 연령과 결부해보면 다음의 상황들을 파악할 수 있다. 첫째, 서구의 경우 과거 10대 후반이나 20대 초반에 완료되었던 것이 최근 들어 지연되는 추세에 있다. 이 같은 지연은 전체적인 고학력화로 인한 이행의 출발이 지연되는 것과 더불어, 독립의 전제조건인 ‘안정적인 고용’과 ‘경제적 자립’을 위한 여건이 악화하는 상황과도 관련이 있다(경제위기의 가장 큰 피해 세대). 둘째, 높은 실업률, 증가하는 빈곤 위험, 심화하는 경제적 곤란은 주거의 독립과 유지를 어렵게 하고, 이

는 다시 결혼과 출산과 같은 다른 이행을 지연시키게 된다. 따라서 최근에는 이행과정을 완료하는 시기가 30대 중반, 때로는 그 이후로까지 지연되고 있다(Aassve et al. 2006). 이와 같은 사정들은 청년의 정의를 연령이 아닌 사회과학적으로 접근할 필요성을 시사한다. 고용정책, 노동시장정책, 주택정책, 주거복지정책, 저출산 정책 등은 성인으로의 이행을 완료하지 못한 계층이 주요 대상으로 포함되기 때문에 청년정책에서 연령보다 이행과정으로의 청년의 정의가 더 중요해지게 된다.

2. 청년의 특성

가. 인구사회학적 특성

프랑스의 사회학자 장 비야르(Jean Viard)는 프랑스 베이비부머와 청년세대를 다음과 같이 비교하고 있다. “그들은 아이를 덜 낳고, 결혼에 관심이 없으며, 에이즈 시대와 대량 실업 시대를 겪었다. 고도로 전문화·디지털화 사회로 진입하기 위해 아주 높은 교육 수준이 요구되기 때문에 대부분 우리 세대보다 오래 공부한다. 학위와 독해 능력, 폭넓은 상식, 여행에서 얻은 견문 없이 지금 그들은 할 수 있는 일이 별로 없다.”(장 비야르, 2021: 11-12; 김문길, 2021: 18에서 재인용). 청년을 이행기의 관점에서 정의한다면 일자리 이행(학교에서 일자리로), 주거 이행(부모의 집에서 나의 집으로), 가족 이행(원 가족에서 나의 가족으로)을 완수해야 비로소 성인이 되는 것이라 할 수 있다. 그런데 비야르는 오늘날 프랑스 청년들은 일자리 이행에 과거보다 많은 시간을 소요하고 있고, 가족 이행에 있어서도 소극적이라고 보고 있다. 이는 비단 프랑스 청년들만의 일은 아니다.

우리나라 청년들도 경제의 저성장 기조로 인해 과거 세대가 누렸던 고 성장의 과실을 누리기 어려운 조건에서 노동시장에 진입해야 하는 상황에 처하게 되었다. 여기에 두 차례의 큰 경기 충격(1998년 경제위기, 2008년 금융위기)은 청년들의 어려움을 가중했다. 그리고 빠르게 진행되는 기술변화의 기조에 올라타기 위해 이른바 ‘단군 이래 최고의 스펙’을 쌓았지만, 노동시장 기회구조가 악화하면서 양질의 일자리를 얻기 위한 경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 이 같은 치열한 경쟁을 뚫고 일자리로의 이행에 성공했다고 하더라도 평생직장을 기대할 수 없고(자의든 타의든), 안정적인 일자리를 유지하기 위해 끊임없는 도전에 응전해야 하는 상황은 청년들의 삶을 더 어렵게 만들고 있다. 그리고 사회구조의 불안정성에 더해 인구 고령화의 급속한 진전은 부양 부담이라는 또 다른 필연적인 어려움을 청년들에게 더하고 있다. 그리고 개개인의 평균수명이 길어지는 한편으로 개인의 삶을 구성하는 개별 시퀀스는 더욱 짧아지면서(장 비야르, 2021: 22) “평생직업(직장)이라는 말은 사전에서나 찾을 수 있는 옛말이 되어버렸다.”(김문길, 2021: 18). 즉, 오늘날 청년세대는 과거 세대보다 오래 살면서 더 다양한 인생의 국면을 겪어야 하는 불안정하게 부유하는 삶에 적응해야 하는 세대라 할 수 있다.

나. 세대적 특성

태어난 해를 기준으로 세대를 베이비붐 세대(베이비부머)(1955~1964년생), X세대(1965~1979년생), 베이비부머의 자녀 세대인 에코 세대(1984~1990년생), 넷 세대(net generation)를 줄여 부르는 N세대(1976년 이후 생), 밀레니얼 세대(1980년대 초~2000년대 초반 출생), Z세대(1990년대 중반~2000년대 초반 출생) 등으로 구분하곤 한다.

세대 문제에 관한 사회학적 기초를 정립한 것은 칼 만하임(Mannheim, 1952)으로 알려져 있다. 그 이전에도 여러 학자로부터 다양한 개념이 제시되기는 했지만, 연구의 체계성, 사회학적 함의 측면에서 만하임의 연구를 최초의 체계적인 사회학적 연구로 보는 데는 무리가 없다(박재홍, 2001). 만하임은 세대 개념을 ‘세대 위치(generation location)’, ‘실제세대(generation as an actuality)’, ‘세대단위(generation unit)’의 세 수준으로 구분한다. ‘세대위치’는 동일한 역사적·문화적 권역에서 비슷한 시기에 태어난 사람들이 갖는 사회적 위치를 의미하고, ‘실제세대’는 동일 세대위치 내에서 동일한 경험이나 사건을 공유하여 유대감이 형성될 수 있는 경우를 의미하며, ‘세대단위’는 실제 세대 내에서 강고한 연대를 갖는 분파를 의미한다(박재홍, 2001: 52).

여기서는 만하임의 세대 개념 중 세대위치와 같은 출생 코호트의 의미에서 세대를 구분하고 그들의 특성을 간략히 살펴보고자 한다. 세대별로 다르게 경험한 정치, 문화, 기술변화와 같은 외부 상황은 각 집단에 영향을 주어서 세대별로 서로 다른 특징을 갖게 한다는 것이 기존의 학계 이론³⁾으로 설명이 가능하다.

청년세대로 대표되는 90년대 생은 크게 1991년부터 1996년 사이에 태어난 에코붐 세대와 1997년부터 2000년 사이에 태어난 밀레니얼 세대로 나뉜다. 에코붐 세대의 경우 4,057,152명으로 전체 인구 중 약 8%를 차지하며 밀레니얼 세대는 2,449,329명으로 전체 인구 중 약 5%를

3) 기존의 학계 이론인 내재화된 통합연줄망 이론(Embedded Integration relations Theory; Alderfer and Smith, 1982)에 의하면, 나이와 같은 동일한 생물학적 특성을 가지고 집단을 분류하며 이를 통해 동일한 문화를 형성할 수 있다. 386세대는 외환위기인 97년 기준 30대, 80년대 학번, 60년대 생으로 (나이 X 대졸 학력) 소분류하고 단순한 연령 집단보다 동질적이고 능동적인 결속집단으로 묘사한다. 한편 사회 정체성 이론(Social Identity Theory; Tajfel and Turner, 1979)은 나이 외에 경제, 정치, 사회의 동일한 특징을 가진 집단에 자신을 소속하고 이를 통해 인간관계 형성한다고 제안한다.

차지하고 있다. 이들은 “88만원 세대” 혹은 “아프니까 청춘 세대”로 불리며 작은 것에서 행복을 얻는 ‘소확행’, 일과 삶의 균형이 필요한 ‘워라벨’을 중시하며 컴퓨터, 스마트폰과 같은 전자 기기에 익숙한 디지털 네이티브인 특성을 갖는다. 최근 들어서는 워라벨이 아니라 워라블(work-life blending)을 중요시 하는 경향도 확산되고 있다. 일과 사생활을 분리하려 애쓰지 않고 일과 삶이 자연스럽게 섞이도록 하자는 의미이다.

90년대 생이 청소년기에 겪은 사건들은 위와 같은 특성들을 갖게 하는 계기가 되었다. 특히, 90년대 생이 청소년기에 2007~2008 글로벌 금융 위기, 고용 없는 경제 성장기를 겪었다는 점은 “88만 원 세대”, “아프니까 청춘 세대”, 소확행과 워라벨과 같은 집단별 특성과 연결 지을 수 있다. 또한, 세월호 사건, 촛불집회와 대통령 탄핵과 같은 정치적 사건들은 90년대 생으로 하여금 개인적 특권주의는 부인하며 자신에 대한 불공정에 민감하게 만드는 계기가 되는 등 386세대, X세대를 비롯한 이전 세대와는 다른 특성을 갖게 하였다.

또한, 밀레니얼 세대는 위에서 언급한 것 이외에도 몇 가지 행동 지향에 있어서의 특징을 갖는다. 첫째, 자신이 납득하지 못하는 것을 행동으로 옮기려 하지 않는 행동적 특성을 갖는다. 둘째, 직접 참여할 수 있는 참여형 민주주의를 선호하며 소통의 민주화를 중요시한다. 셋째, 목적보다 수단의 정당성을 중시하는 성향을 지니며, 전체주의를 비판하고 개인의 주권을 매우 중시하는 특징을 보인다.

이러한 특징은 90년대 생이 취업 후 기업 내 근로자로 소속되어 업무를 처리하는 과정에서도 선배 세대들과 다른 행동, 다른 인식 차이를 보이게 하는 원천이 된다. 마경희 외(2018)의 전국 만 19-59세 남성 3,000명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면 기업 내 근로자의 세대별 인식 차이를 명확히 알 수 있다. 힘든 일이 있어도 내색하지 말아야 한다

는 질문에 50대 남성은 30.1%가 동의, 25.8%가 보통, 44.1%가 비동의를 하였다. 한편, 20대 남성은 18.2%만이 동의, 19.2%가 보통을 응답하였고 비동의로 응답한 사람은 62.6%였다. 상관에게 복종해야 한다는 질문에는 50대는 35.1%만 비동의를 하였으며 20대는 56.8%가 비동의로 응답하였다. 또한, 임홍택(2018)에 따르면, 회사에서 충성의 대상에 대해 70년대 생은 회사 그 자체를 충성의 대상으로 삼고 있는 반면, 90년대 생은 자기 자신과 자신의 미래를 충성의 대상으로 삼고 있으며 회사에 대해 충성을 하면 결국 헌신짝이 될 수 있다는 인지를 하고 있다고 한다.

다. 이행 특성 변화

앞서 청년을 아동에서 성인으로의 이행기(또는 이행과정)로 정의한 바 있다. 직업 이행, 주거 이행, 가족 이행의 크게 세 가지 국면의 이행이 완료되었을 때 비로소 성인이라는 인구사회경제적 지위를 얻을 수 있다. 그러나 전술했듯이 최근 이행을 완료하는 시기가 30대 중반이나 그 이후로 까지 늦춰지고 있다. 과거 서구의 경우 19세가 되면 대부분의 자녀들이 부모에게서 독립하는 것이 일반적이었지만 독립의 조건들, 예컨대 노동 시장 상황과 같은 조건들이 악화하면서 그 이행의 기간이 점점 길어지고 있다.

이행 기간이 길어지는 것에는 다양한 사회경제적 측면으로 설명할 수 있지만, 인구학적 측면에서도 설명할 수 있다. 인간의 평균수명이 많이 증가하면서 새로운 세대가 ‘어른이 되는’ 데도 더 많은 시간이 필요하게 된다는 것이다. 그리고 평균수명이 늘어나면서 예기치 못한 결과 중의 하나가 “개인의 빈번한 진로 변경이다. 오래 살수록 우리 삶을 구성하는 개별 시퀀스는 더욱 짧아”지게 된 것이다(Viard, 2021: 22). 즉, 과거 학교

를 졸업하고 (정규직으로) 취업하고, 주택을 마련하고 가족을 이루는 단순한 생애사적 궤적이 보다 복잡해졌다.

우선은 학교를 마치는 데 걸리는 시간이 크게 길어졌다. 대학진학률이 크게 늘어난 전반적인 고학력화 추세가 학교에 머무는 시간을 크게 늘렸고, 졸업 후 취업을 위한 스펙 쌓기의 과정에서 전과, 복수전공, 대학원 진학, 재입학 등의 형태를 통해 대학에 머무는 시간도 더 늘리게 되었다. 한국교육개발원의 교육통계분석자료집에 나오는 대학진학률 추이를 보면 1960년대 초반생이 입학하는 1980년대 초반까지는 20%가 채 되지 않았고, 1970년대 초반생이 진학하는 1990년대 초반에도 30%를 넘기지 않았다. 그러다 1970년대 중반 이후 생이 입학하기 시작한 1996년부터 40%를 넘기기 시작해 이후 큰 폭으로 증가해 최근에는 70% 정도가 대학을 진학하고 있다. 그리고 절대다수가 대학에 진입하고서도 학비와 생활비 마련이 필요한 학생들의 경우 휴학을 선택하고, 그 밖에 취업에 유리한 스펙을 쌓기 위해 어학연수 등에 따라 휴학을 선택하는 경우들이 많아지면서 전반적으로 대학에 머무는 기간도 길어지고 있다. 그리고 전반적으로 노동시장 기회가 감소하면서 졸업 후 일자리로 이행하는 기간(구직기간)도 길어지고 있다. 한편, 직업 이행이 이루어졌더라도 다시 교육과 훈련으로 되돌아오는 이른바 ‘요요 이행’도 드물지 않게 관찰되고 있다.

이 같은 이행의 지연과 반복은 직업 이행 국면에서만 나타나는 것은 아니다. 켄거루족으로 대표되는 주거 이행의 후퇴⁴⁾나, 주거 독립 이후에 주거비 부담과 같은 경제적인 이유로 부모의 집으로 다시 돌아오는 이른바 ‘러커루족(리턴+켄거루족)’도 주거 이행 퇴행의 증거로 제시될 수 있다.

4) 미혼남녀 중 부모동거 가구(켄거루족) 비중은 30-35세 57.4%, 35-39세 50.3%로 30대 미혼 남녀의 절반 이상이 부모와 동거하고 있다. 부모동거 가구 중 취업자 비중은 57.9%로 절반 이상이 소득이 있음에도 부모와 동거하고 있는 것으로 나타났다(박시내, 2020).

결혼과 출산을 기피하는 현상도 가족 이행의 부진 혹은 지연으로 이어진다. 오늘날 우리나라 청년들의 이행상황에 대한 자세한 내용은 다음 장에서 기술하고자 한다.

이처럼 성인으로의 이행, 혹은 ‘어른 되기’가 지연되고 어려워지고 있는 것은 현대사회의 불연속성(단속성)과 유동성의 성격에서 원인을 찾을 수 있을 것이다. 사회학자 장 비야르(Jean Viard)는 “평균수명은 길고 근무시간은 짧아진 사회에서 개인은 여러 시퀀스와 진로 변경이 있는 모험적 삶을 추구”하면서 “불연속성은 그 사회의 룰이 됐다”라고 하였다(Viard, 2021:48). 그래서 오늘날 성인으로의 이행은 “이전 세대처럼 결혼, 집, 정규직을 통해 자리 잡는 게 아니다. 이제 어른 되기는 불연속성과 불안정성을 중심으로 짜인 사회, 즉 변화와 단절, 새 출발의 능력을 요구하는 사회에 진입한다는 의미”로 바뀌었다(Viard, 2021: 52).

이처럼 성인으로 이행하는데 소요되는 시간이 과거보다 길어지고 그 과정이 어렵게 된 것은 정책적으로 중요한 함의를 가진다. 과거의 단선적이고 연속적인 이행의 과정을 지원하기 위해 설계된 사회정책은 오늘날 불연속적이고 불안정적인 이행의 과정을 지원하는 데는 더 이상 적합하지 않게 되었다. 사회적 지분 급여를 제안했던 애커먼(B. Ackerman)과 알스토틀(A. Alstott)은 이와 비슷한 맥락에서 ‘인생의 제4국면으로서 청년기’라는 독자적 범주로 분류해서 청년을 정책대상화해야 한다는 주장을 펼친다(Ackerman & Alstott, 2013). 기존의 사회정책은 생애주기를 아동기, 성인기, 노년기의 세 단계로 구분하고 각각 교육, 절실한 시기의 도움(노동시장 정책 등), 연금으로 대응하고 있는데, 아동에서 성인으로의 이행기가 길어지면서 이행기 청년을 별도의 정책대상으로 분류할 필요가 있다는 것이다.

3. 청년정책의 정의와 필요성

가. 법적 정의

현재 우리나라 청년정책의 공식적인 정의는 『청년기본법』에서 찾을 수 있다. 동 법 제3조에서 “청년정책이란 청년발전을 주된 목표로 하는 것으로서 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책”으로 정의하고 있다. 여기서 ‘청년발전’은 동법 같은 조에서 “청년의 권리보호 및 신장, 정책 결정 과정 참여확대, 고용촉진, 능력개발, 복지향상 등을 통하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 청년의 삶의 질을 향상하는 것”으로 정의된다. 요컨대, 우리나라 청년정책은 법적으로 ‘청년의 권리, 참여, 고용, 능력개발, 복지향상 등을 통해 삶의 질을 향상하는 것을 목표로 하는 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책’으로 정의되는 것이다.

〈표 1-1〉 청년기본법상의 청년정책 관련 개념과 정의

용어	정의	조항
청년발전	청년의 권리보호 및 신장, 정책결정과정 참여확대, 고용촉진, 능력개발, 복지향상 등을 통하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 청년의 삶의 질을 향상시키는 것	제3조 2항
청년지원	청년발전을 위하여 청년에게 제공되는 사회적·경제적 지원	제3조 3항
청년정책	청년발전을 주된 목표로 하는 것으로서 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책	제3조 4항

자료: 국가법령정보센터, 청년기본법.

나. 이행기 특성을 반영한 정의

청년정책은 이상과 같이 이행기적 관점에서 정의된 청년과 그들의 이행과정의 변모를 전제로 정의될 필요가 있다. 먼저, 이행기적 관점으로

정의된 청년에 대한 정책은 이행기 지원정책으로 정의할 수 있다. 기존의 성인으로의 이행과정을 지원하는 정책은 기존의 고용정책, 주거정책, 저출산 정책에서 청년층에 초점을 맞추는 방식으로 어느 정도 기능할 수 있었다. 여기에 경기 충격에 더욱 민감하게 반응하는 청년들에 대한 ‘특별한 고려’를 추가하는 정도로 대응이 가능하다. 여기서 ‘특별한 고려’라 함은 기존의 사회정책에서 청년층에 대한 보다 많은 재정적 지원과 함께 청년 친화적인 전달체계를 조성하는 것, 그리고 청년을 사회정책의 대상으로 공식적으로 포함할 수 있는 법적, 제도적 뒷받침 정도로 볼 수 있다. 우리나라의 경우는 후술하겠지만 정부가 일련의 청년대책들을 발표하면서 상당한 수준의 재정투입이 이루어지고 있거나 앞으로 이루어질 예정이다. 그리고 2020년에 제정, 시행된 『청년기본법』에 따라 청년정책의 법적, 제도적 근거가 마련되었다 할 수 있다. 그리고 최근 국무조정실 주도로 관련 부처 협의를 통해 청년정책 추진 및 전달체계 정비를 위한 논의와 연구가 진행되고 있다.

그러나 지금은 비야르가 지적하고 있듯이 불연속성과 불안정성으로 규정되는 현대인의 삶의 궤적에 대응하는 사회정책으로써의 청년정책에 대한 새로운 고민이 필요한 시점이다. 비야르에 따르면 오늘날 우리 사회의 과제는 “새 세대의 열망과 생활양식에 부응할 수 있는 공공 정책을 개발하고, 개인의 나이와 경력에 관한 새로운 관점을 마련하는 일”이라 할 수 있다(Viard, 2021: 74). 여기서 불연속성과 불안정성의 특성을 갖는 ‘새 세대’는 오늘날 청년세대를 의미한다. 따라서 청년정책은 비야르의 관점을 빌어 ‘불연속성과 불안정성을 특징으로 하는 사회로 새롭게 진입하는 청년들이 ‘어른 되기’까지의 과정을 지원하는 정책’으로 청년정책을 정의할 수 있다. 따라서 이같이 정의될 경우 우리나라의 청년정책은 새롭게 평가되어야 하고, 새로운 청년 정의와 청년정책 정의에 부합하는 방향으

로의 개선책이 모색되어야 할 것이다.

한편, 청년정책을 정의하는 데 있어서 이행의 관점에서뿐만 아니라 청년층을 둘러싼 중요한 사회경제적 문제를 직시할 필요가 있다. 가장 핵심적으로 꼽을 수 있는 것은 불평등 문제이다. 즉, 청년정책은 불평등에 대응하는 정책으로서의 위상을 가질 필요가 있다. 불평등 문제는 모든 생애주기에 걸쳐 영향을 미친다. 학령기 아동의 경우 교육에 있어서 기회 불평등의 영향을 받고, 고등교육 진학 이후에도 계속 영향을 받는다. 노동시장 진입에 있어서도 노동시장 지위 획득에 있어서 기회의 불평등이 작동할 수 있고, 동시에 노동시장 이중구조화로 표현되는 노동시장 내 불평등 문제에도 그대로 직면하게 된다. 이후 생애과정에서의 부의 획득과 그 결과의 격차는 결과의 불평등으로 삶에 영향을 미치게 된다. 그리고 기회의 불평등과 결과의 불평등은 상호작용하는 메커니즘에 의해 불평등의 세대 간 전승이 일어나게 만든다. 앳킨슨(A. Atkinson)이 지적하는 것과 같이 오늘의 결과의 불평등은 내일의 기회 불평등의 원인이 되는 것이다 (Atkinson, 2015). 따라서 아동에서 성인으로 이행하는 과정에서 초기의 불평등(기회의 불평등)은 이행과정에서의 불평등으로 연결되고, 그것은 다시 성인으로의 이행 이후의 불평등(결과의 불평등)으로 이어지기 때문에 모든 생애과정에서 직면하는 불평등 문제에 대응하는 정책은 이행기 지원정책으로써의 의미도 가지게 되는 것이다.

이상의 논의를 종합해서 청년정책을 정의하자면 ‘성인으로의 이행과정을 지원하는 정책이자 각 이행의 국면에서 직면하게 되는 불평등 문제에 대응하는 정책’으로 정의할 수 있다.

청년정책의 필요성은 청년의 인구사회경제적 의의를 찾는 것에서 단초를 찾을 수 있다. 청년은 일차적으로 생산가능인구의 중요한 토대가 되는 연령층이며, 이들의 안정적 이행의 성패가 국민경제의 생산력과 직결된

다는 경제적인 의미가 있다. 그리고 창의적이고 혁신적인 능력은 경제 전반의 생산성 측면에서 커다란 역할을 기대받는다. 사회보장의 관점에서 아동과 노인을 부양하는 부양 부담 주체로서의 중요한 역할을 수행한다. 그리고 청년 연령이 내재하는 혁신성과 창의성은 국민 문화 수준에도 중요한 역할을 한다. 이와 같은 관점에서 청년정책은 다양한 사회경제 문화적 측면에서의 필요성을 짚을 수 있다.

이와 같은 맥락에서 대통령직속정책기획위원회는 2019년 보고서에서 “청년이라는 단계에 있는 한 시민이 ‘고립된 의존’ 상태에서 ‘연결된 독립’ 상태로 이행하는 삶의 과정을 ①적극적으로 지원하는 한편, ②그것을 방해하는 수많은 제약을 해결하고 ③차별을 시정하기 위한 정책”으로 정의한 바 있다. 이 보고서는 청년정책이란, 한 시민이 사회적 독립을 향해 나아가는 이행과정에서 마땅히 보장받아야 할 기본 권리를 실현하기 위해 그에 상응하는 국가의 의무를 실행하는 정책을 뜻해야 함을 천명하였다. 이는 정책의 대상이 되는 사람은 권리의 주체이고, 정부가 그에 상응하는 의무의 담지자(bearer)이며, 정책의 목표를 권리의 실현에 뒤야 함을 강조하는 권리 기반 접근(a Rights-Based Approach; RBA)을 시사하는 것이다(대통령직속 정책기획위원회, 2019).

이상의 내용을 종합할 때 청년정책은 ‘성인으로서의 이행과정을 지원하는 정책이자 각 이행의 국면에서 직면하게 되는 불평등 문제에 대응하는 정책’이 되어야 할 것이다.

이와 같이 정의된 청년정책은 다음과 같은 의의가 있다. 즉, 청년정책의 필요성을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 성인으로 이행하는 과정이 갈수록 복잡해지고 어려워지고 있다. 자력으로 이행에 성공할 가능성이 작아지고 있고, 이행 기간이 길어짐에 따라 발생하는 사회경제적 비용과 기회비용을 고려할 때 정책개입의 정당성이 부여될 수 있다. 둘째, 불

평등, 인구 고령화, 노동시장 이중구조, 기후 위기 등 우리 사회가 당면한 문제들이 자립해야 할 청년들에게 그대로 노출되면서 자립을 힘들게 하고 있다. 따라서 환경 변화에 유연하게 대응하는 사회보장정책 개편의 필요성이 제기되고, 그 변화의 첨단에 있는 청년들에 대한 지원정책은 사회보장정책의 유연한 대응의 한 방편이 될 수 있다(청년정책을 통한 사회보장정책의 점진적 개편). 셋째, 청년들의 이행이 늦어지고 이행의 질이 낮아지면 이후 생애과정에서 커다란 어려움을 겪게 될 가능성(상혼 효과)이 커진다. 이에 빈곤위험계층으로 전개될 가능성(OECD 선진국 사례)을 차단할 수 있는 정책적 접근이 필요(중장기적으로 재정지출의 세대별 안배)하다. 넷째, 청년의 이행 지체는 사적 부양 주체인 부모 세대의 경제적 부담(이중 부양 부담)을 증가시키고⁵⁾, 이들의 노후 빈곤화로 이어질 개연성이 크다. 따라서 공적연금이 성숙하지 않은 상황에서 베이비부머의 빈곤 노인 진입 경로를 차단하는 방편으로 이행기를 지원하는 청년정책의 효용성을 주장할 수 있다. 다섯째, 길어진 이행 기간 동안의 상황이 어떻게 전개되느냐에 따라 앞으로 성인으로 살아가는 방향이 크게 달라지는데, 이행기 상황 전개는 부모의 영향을 크게 받는다. 따라서 부모의 지원을 받기 어려운 계층에 대해서 특별한 지원이 필요하다. 노벨 경제학상 수상자인 헤크먼(Heckman)이 부모를 잘 못 만나는 것을 ‘가장 큰 시장 실패’라고 한 것은 이 같은 맥락을 단적으로 잘 표현한 것이라 할 수 있다.

5) 45-65세 중·장년층 중 25살 이상 미혼 성인 자녀와 노부모 함께 부양 39.5%. 단일 부양 37.8%, 비부양 22.7%(김유경 외 2017)

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

청년층 삶의 실태와 정책 검토

제1절 성인으로의 이행 실태

제2절 다차원 빈곤 접근을 통한 청년층 삶의 실태

제3절 청년정책 현황



제 2 장 청년층 삶의 실태와 정책 검토

제1절 성인으로의 이행 실태

1. 들어가며

앞서 살펴본 것과 같이 우리나라뿐만 아니라 세계적으로 청년들은 주요한 성인으로의 이행과정으로 꼽히는 일자리 이행, 주거 이행, 가족 이행에서 상당한 어려움을 겪고 있다. 비야르는 이 같은 어려움을 성인으로의 이행과정의 불연속성과 불안정성에서 찾고 있다(Viard, 2021). 또한 OECD가 지적한 것과 같이 2008년 글로벌 금융위기와 같은 외부적인 충격이 일어났을 때 고용, 소득 등에 가장 큰 충격을 받는 세대는 청년이다(OECD, 2016; 김문길, 2021.9.26.에서 재인용). 경기충격과 더불어 주요 선진국들이 경험하고 있는 경제성장의 정체와 소득, 자산 등 경제적 불평등 확대는 성인으로 이행하는 과정 전반에서의 어려움을 가중하고, 그에 따른 조건의 격차는 이행 성과의 격차를 확대하는 요인이 된다. 앞서 살펴본 것과 같이 불리한 조건에서 노동시장에 진입한 청년들의 경우 생애 소득을 비롯한 생애 전반에 걸친 다양한 손실을 보게 된다는 이른바 상흔 효과(Scar effect)가 실재한다는 사실이 실증되고 있다(von Wachter, 2020). 최근의 코로나19가 유발한 사회경제적 위기는 과거에 경험했던 경기 충격이 그랬던 것과 같이 청년들의 이후의 삶에 있어서 심각한 상흔을 남길 것으로 우려된다(김문길, 2021.9.26.).

이에 이 절에서는 우리나라 청년들의 성인으로의 이행 실태를 직업 이행, 가족 이행, 주거 이행의 측면에서 살펴보려고 한다.

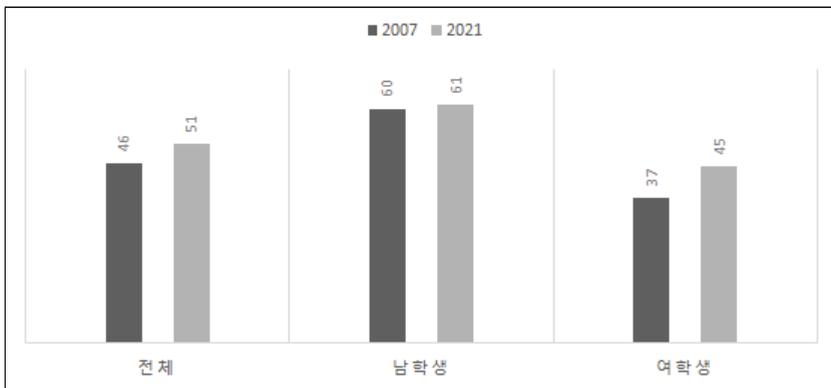
2. 성인으로의 이행 실태

가. 일자리 이행

통계청의 경제활동인구조사 청년층 부가조사(각년도 5월 기준) 결과를 통해 노동시장 이행의 변화양상을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 대학 졸업에 소요되는 평균 기간은 2007년에 46개월에서 2020년에는 51개월로 13년 사이에 5개월이 증가하여 거의 한 학기에 해당하는 시간만큼 대학에 머무는 시간이 길어졌다.

[그림 2-1] 대학 졸업까지 소요 기간 변화(15-29세)

(단위: 개월)

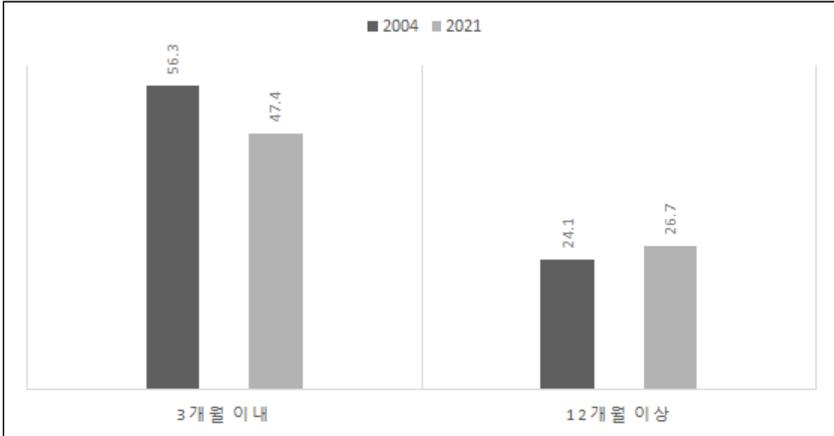


자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사

학교 졸업·중퇴 후 첫 취업에 소요된 기간은 2004년과 2021년 모두 10개월로 동일하지만, 3개월 이내에 취업한 비율은 같은 기간 56.3%에서 47.4%로 줄어들었고, 12개월 이상이 소요된 비율은 같은 기간 24.1%에서 26.7%로 증가하였다.

[그림 2-2] 학교 졸업(중퇴) 후 첫 취업 소요 기간 변화(15-29세)

(단위: %)

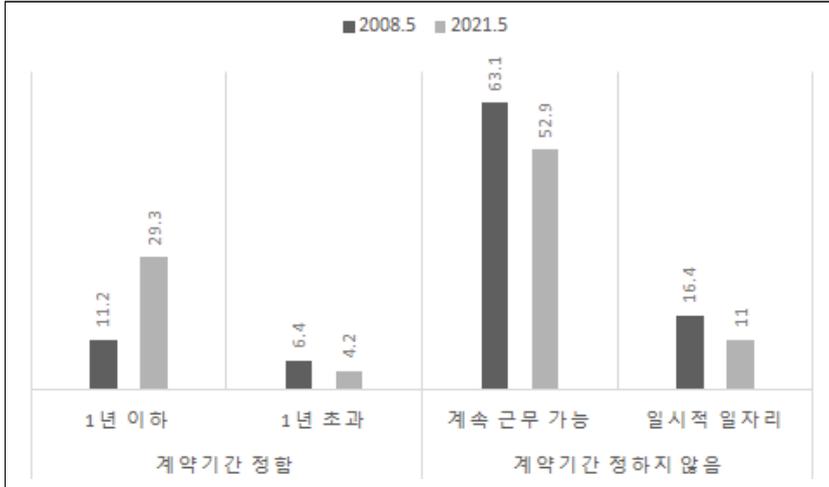


자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사

취업에 성공했다더라도 첫 직장이 정규직(계약기간 정하지 않고 계속 근무 가능)일 확률은 2008년 63.1%에서 2021년 52.9%로 10%p 이상 줄어들었다. 그리고 첫 직장이 1년 이하 계약직일 확률은 같은 기간 11.2%에서 29.3%로 약 3배 가까이 증가하였다.

[그림 2-3] 학교 졸업(중퇴) 후 첫 일자리의 고용 형태(15-29세)

(단위: %)



자료: 통계청(각 연도), 경제활동인구조사

이 같은 상황을 요약하면, 오늘날 우리나라 대학생들은 10여 년 전 대학생들보다 한 학기에 해당하는 기간을 더 오래 대학에서 머물게 되었고, 학교 졸업·중퇴 후 첫 직장을 얻는 데 더 오랜 시간을 소요해야 하는 청년의 비중이 많이 증가했으며, 이렇게 오래 학교에 머물고 오랫동안 구직활동을 한 결과 얻은 첫 직장이 불안정한 일자리일 확률이 3배 가까이 증가한 것이다(김문길, 2021).

나. 가족 이행

통계청의 인구동향조사를 이용해서 결혼 및 출산과 관련한 이행 현황을 살펴보면, 초혼연령의 경우 1990년 남성 27.79세, 여성 24.78세에서 2020년에는 남성 33.23세, 여성 30.78세로 30년 사이에 남녀 각각 5.4

세, 6.0세 더 늦어진 것을 알 수 있다. 모(母)의 평균 출산연령을 살펴보면, 1993년에 27.55세에서 2019년에는 33.01세로 높아졌으며, 첫째 자녀 출산연령도 같은 기간 26.23세에서 32.16세로 약 6세 가까이 높아졌다. 결혼이 늦어지면서 자연스럽게 출산연령도 높아진 것이다.

최근 통계청(2021d)이 발표한 「2020년 혼인·이혼통계」에 따르면, 전체 인구의 혼인 건수는 21만 4천 건으로 전년 대비 10.7% 감소(2만 6천 건)하였다. 연령별 혼인 건수는 남자는 30대 후반이(14.2% 감소), 여자는 20대 후반이(9.1% 감소) 전년에 비하여 가장 많이 감소한 것으로 나타났다. 해당 연령 인구 1천 명당 혼인 건수를 뜻하는 연령별 혼인율의 경우, 남자는 30대 초반이 47.6건, 여자는 20대 후반이 44.9건으로 가장 높게 나타났다.

〈표 2-1〉 2010~2020년 연령별 혼인건수(남자)

(단위: 천 건, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전년대비		
												구성비	증감	증감률
계*	326.1	329.1	327.1	322.8	305.5	302.8	281.6	264.5	257.6	239.2	213.5	100.0	-25.7	-10.7
19세 이하	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3	0.1	-0.1	-26.2
20-24세	9.6	9.4	9.0	9.4	9.6	9.6	8.5	7.8	6.8	5.9	4.9	2.3	-0.9	-16.0
25-29세	96.8	93.6	84.2	78.5	69.8	67.1	60.7	57.2	55.2	50.3	46.7	21.9	-3.6	-7.2
30-34세	116.2	123.4	129.9	132.5	123.8	121.2	109.4	98.1	92.8	83.2	77.2	36.2	-6.0	-7.2
35-39세	49.0	49.1	49.1	48.5	47.6	49.5	48.8	48.2	48.9	46.3	39.7	18.6	-6.6	-14.2
40-44세	21.4	21.5	22.2	22.0	22.2	22.3	21.3	19.8	20.0	19.2	16.1	7.6	-3.1	-16.0
45-49세	13.6	12.3	12.2	11.7	11.8	11.9	12.2	12.3	12.7	12.4	9.7	4.6	-2.6	-21.3
50-54세	9.1	8.9	9.0	8.8	8.7	8.6	8.2	8.3	8.1	8.3	7.0	3.3	-1.3	-15.1
55-59세	4.9	5.1	5.5	5.4	5.8	5.9	6.1	6.2	6.5	6.5	5.3	2.5	-1.2	-17.9
60세 이상	4.8	4.9	5.1	5.1	5.2	5.7	5.7	6.0	6.1	6.7	6.4	3.0	-0.3	-4.8

주: 합계는 연령 미상 포함임.

자료: 통계청(2021d), 2020년 혼인·이혼통계

54 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

〈표 2-2〉 2010~2020년 연령별 혼인건수(여자)

(단위: 천 건, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전년대비		
												구성비	증감	증감률
계*	326.1	329.1	327.1	322.8	305.5	302.8	281.6	264.5	257.6	239.2	213.5	100.0	-25.7	-10.7
19세이하	5.8	5.1	4.7	4.4	3.8	3.5	3.3	2.8	2.7	2.7	1.5	0.7	-1.2	-43.3
20-24세	32.0	30.5	28.5	27.7	25.9	25.5	22.9	20.3	18.6	16.2	12.5	5.9	-3.7	-22.7
25-29세	146.2	141.8	131.8	124.5	111.7	109.3	100.3	93.7	90.4	81.7	74.2	34.8	-7.4	-9.1
30-34세	80.2	89.9	98.1	102.4	97.7	96.1	87.8	79.9	77.1	71.4	66.3	31.0	-5.2	-7.2
35-39세	26.5	26.3	27.2	27.3	28.3	30.0	30.2	30.6	31.6	30.4	26.5	12.4	-4.0	-13.0
40-44세	13.9	13.5	14.0	14.0	14.0	14.1	13.1	12.7	12.4	12.0	10.5	4.9	-1.5	-12.3
45-49세	10.5	9.8	9.8	9.5	10.0	9.7	9.5	9.6	9.4	9.0	7.5	3.5	-1.5	-17.1
50-54세	6.5	6.8	7.3	7.2	7.5	7.3	7.1	7.1	7.0	7.0	6.1	2.9	-0.9	-12.3
55-59세	2.6	3.1	3.4	3.6	4.0	4.4	4.5	4.6	4.8	4.8	4.3	2.0	-0.5	-11.0
60세이상	1.9	2.1	2.3	2.3	2.4	2.9	3.0	3.3	3.6	3.9	4.0	1.9	0.1	3.0

주: 합계는 연령 미상 포함임.

자료: 통계청(2021d), 2020년 혼인·이혼통계

2010년부터 2020년까지의 혼인율 추이를 살펴보면, 남성과 여성의 일반혼인율은 각각 2010년 15.7%, 15.5%에서 2020년 9.6%, 9.4%로 급격히 감소하였다. 지난 10년 사이에 남녀 모두 20-34세 청년층에서 혼인율 감소 폭이 다른 연령대에 비해 두드러지게 나타났다.

〈표 2-3〉 2010~2020년 연령별 혼인율(남자)

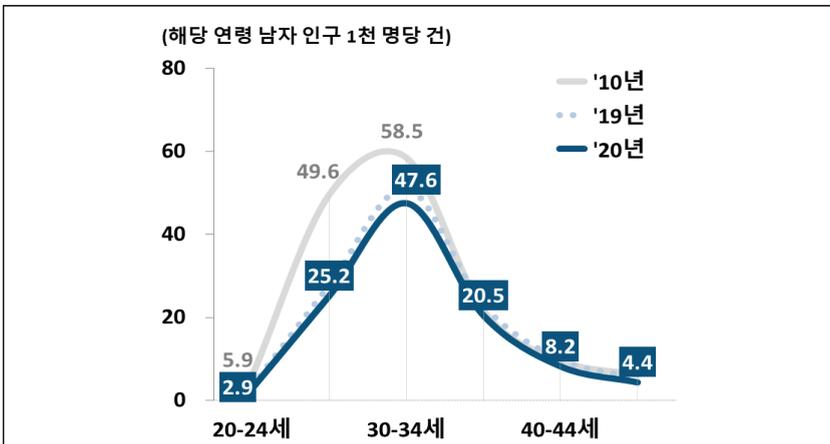
(단위 : 해당 연령 남자인구 1천 명당 건, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전년대비	
												증감	증감률
일반혼인율*	15.7	15.7	15.4	15.1	14.2	13.9	12.8	12.0	11.6	10.8	9.6	-1.2	-11.1
15-19세	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2	-0.1	-21.0
20-24세	5.9	5.7	5.3	5.3	5.3	5.2	4.5	4.2	3.7	3.3	2.9	-0.5	-13.6
25-29세	49.6	50.5	48.2	47.1	42.7	41.2	36.8	33.5	31.3	27.8	25.2	-2.6	-9.2
30-34세	58.5	61.2	63.4	64.2	61.0	62.4	59.3	56.4	55.9	51.1	47.6	-3.6	-7.0
35-39세	21.7	22.6	23.4	24.0	24.1	25.1	24.3	23.6	23.8	22.9	20.5	-2.4	-10.5
40-44세	9.6	9.4	9.6	9.5	9.7	9.9	9.8	9.5	10.0	9.8	8.2	-1.6	-16.1
45-49세	6.2	5.7	5.7	5.5	5.4	5.4	5.4	5.4	5.5	5.4	4.4	-1.1	-19.6
50-54세	4.6	4.3	4.2	4.0	4.0	4.0	3.9	4.0	3.9	3.9	3.2	-0.6	-16.5
55-59세	3.5	3.4	3.4	3.1	3.2	3.1	3.0	2.9	3.0	3.0	2.5	-0.5	-17.1
60세 이상	1.5	1.5	1.5	1.4	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	-0.1	-10.1

주: 일반혼인율이란 15세 이상 남자인구 1천 명당 혼인건수를 의미함.

자료: 통계청(2021d). 2020년 혼인·이혼통계

[그림 2-4] 2010년, 2019년, 2020년 연령별 혼인율(남자)



자료: 통계청(2021d). 2020년 혼인·이혼통계

56 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

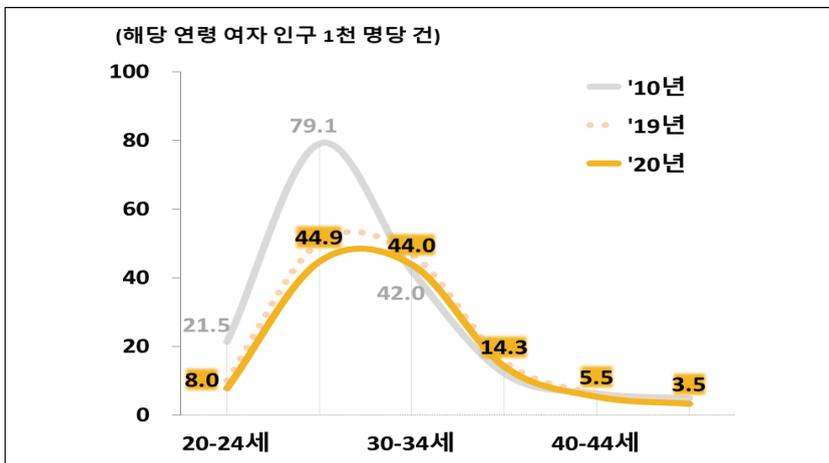
〈표 2-4〉 2010~2020년 연령별 혼인율(여자)

(단위 : 해당 연령 여자인구 1천 명당 건, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전년대비	
												증감	증감률
일반혼인율*	15.5	15.5	15.2	14.9	14.0	13.7	12.7	11.8	11.5	10.6	9.4	-1.2	-11.1
15-19세	3.5	3.1	2.9	2.7	2.4	2.2	2.2	1.9	1.9	2.0	1.2	-0.8	-39.6
20-24세	21.5	20.4	18.5	17.6	16.0	15.5	13.8	12.3	11.5	10.1	8.0	-2.1	-21.1
25-29세	79.1	81.2	80.3	79.9	73.6	72.9	66.5	60.6	57.0	50.4	44.9	-5.5	-10.9
30-34세	42.0	46.4	50.0	51.7	50.3	51.8	50.1	48.4	49.2	46.9	44.0	-2.9	-6.2
35-39세	12.2	12.6	13.4	14.0	14.9	15.7	15.6	15.6	16.0	15.7	14.3	-1.4	-8.8
40-44세	6.4	6.1	6.2	6.2	6.3	6.5	6.3	6.3	6.4	6.3	5.5	-0.8	-12.5
45-49세	5.0	4.8	4.8	4.6	4.7	4.5	4.3	4.3	4.2	4.1	3.5	-0.6	-15.2
50-54세	3.3	3.3	3.4	3.3	3.5	3.5	3.5	3.5	3.4	3.3	2.9	-0.5	-13.7
55-59세	1.9	2.0	2.1	2.1	2.2	2.3	2.2	2.2	2.2	2.3	2.0	-0.2	-9.7
60세 이상	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	-0.0	-2.0

주: 일반혼인율이란 15세 이상 여자인구 1천 명당 혼인건수를 의미함.
 자료: 통계청(2021d). 2020년 혼인·이혼통계

〔그림 2-5〕 2010년, 2019년, 2020년 연령별 혼인율(여자)



자료: 통계청(2021d). 2020년 혼인·이혼통계

평균 초혼연령은 2020년 기준 남자 33.2세, 여자 30.8세로 나타났다. 2010년 기준의 평균 초혼연령이 남자 31.8세, 여자 28.9세였음을 고려한다면 청년들의 초혼연령이 지속해서 상승하고 있음을 알 수 있다. 관련한 결과로 우해봉·이지혜(2019)는 2015년 인구주택총조사 표본조사를 활용하여 최근 코호트, 최근 시점에 혼인이 지속해서 지연되는 경향이 있음을 밝힌 바 있다.⁶⁾

〈표 2-5〉 2010~2020년 평균 초혼연령

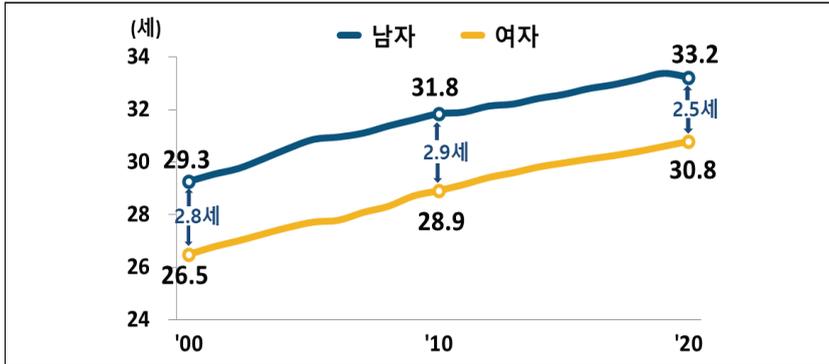
(단위 : 세)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	증감	
													전년 대비	10년전 대비
초혼 연령	남자	31.8	31.9	32.1	32.2	32.4	32.6	32.8	32.9	33.2	33.4	33.2	-0.1	1.4
	여자	28.9	29.1	29.4	29.6	29.8	30.0	30.1	30.2	30.4	30.6	30.8	0.2	1.9
	차이 (남-여)	2.9	2.8	2.7	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7	2.8	2.8	2.5	-0.3	-0.5

자료: 통계청(2021d), 2020년 혼인·이혼통계

6) 우해봉·이지혜(2019: 26-35)는 연령, 기간별, 코호트의 미혼 여성 비율에 대한 분석에 2015년 인구주택총조사표본조사 20% 원자료를 활용하였다. 연령과 코호트의 미혼 여성의 비율을 분석한 결과, 1974년생은 이전 출생 코호트에 비해 미혼(비혼) 기간의 중앙값이 27.02세로 증가 폭이 크게 나타났다(1944년 출생자: 22.03세, 1954년 출생자: 23.07세, 1964년 출생자: 24.63세). 또한, 40세를 기준으로 1974년 출생자 중 미혼(비혼) 상태에 있는 여성의 비율이 12.07%로 이전 출생 코호트에 비해 상당히 높게 나타났다(1944년 출생자: 1.24%, 1954년 출생자: 2.59%, 1964년 출생자: 4.23%). 한편, 연령과 기간별 미혼 여성의 비율을 분석한 결과, 1982~1984년, 1992~1994년에 40세인 여성의 미혼(비혼) 비율은 각각 4.49%, 6.68%이나 2002~2004년, 2012~2014년에 40세인 여성의 미혼(비혼) 비율은 약 18~19% 수준으로 나타났다. 1980년대 초, 1990년대 초의 40세 기준 미혼(비혼) 여성의 비율에 비해 2000년대 초, 2010년대 초의 미혼(비혼) 비율은 약 3배에 달했다. 즉, 최근 코호트로 올수록, 최근 시점에 혼인이 지속해서 지연되는 경향이 있음을 밝혔다.

[그림 2-6] 2000~2020년 평균초혼연령



자료: 통계청(2021d). 2020년 혼인·이혼통계

앞서 살펴본 바와 같이 청년층의 혼인율이 감소하고, 평균 초혼연령이 상승한 이유는 청년들의 결혼에 대한 인식과 태도가 변화했기 때문일 것이다. 한국청소년정책연구원이 조사한 2017년부터 2020년까지의 「청년 사회·경제실태조사」의 결과를 바탕으로 결혼에 대한 청년층의 인식과 태도에 대한 변화를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, “결혼을 해야 한다”라는 질문에 대한 응답으로 2017년에는 약 54%의 청년들이 “그렇다”라고 응답했으나 2020년에는 약 42%에 그쳤다. 성별에 따라서는 2017년에는 남자 청년 약 60%, 여자 청년 약 48%가 결혼을 해야 한다고 응답했으나 2020년에는 남자 청년 약 47%, 여자 청년 약 36%만이 동일한 응답을 한 것으로 나타났다. 즉, 결혼의 필요성에 대한 청년층의 인식은 지난 4년 동안 감소하는 경향을 보였다.

〈표 2-6〉 청년층 실태조사 결과 - “결혼해야 한다(%)”에 대한 응답

구분		2017	2018	2019	2020
전체	소계	53.9	42.9	45.8	42.0
	남자	59.7	45.4	51.4	47.1
성별	여자	47.6	40.2	39.7	36.3
	만15-18세	53.9	45.0	46.6	-
연령별	만19-29세	52.8	38.9	44.0	-
	만30-39세	55.1	45.6	47.5	-
	만18-19세	-	-	-	41.0
	만20-24세	-	-	-	41.8
	만25-29세	-	-	-	42.4
	만30-34세	-	-	-	42.2

자료: 한국청소년정책연구원(각 연도). 청년사회·경제실태조사

청년들에게 “결혼을 망설임 이유”에 대해 물은 결과로 ‘결혼 비용에 대한 부담’이 압도적으로 높은 응답 비율을 보였다. 이는 결혼을 위한 경제적 여건을 마련하는 것이 현재를 살아가는 청년층에게 결코 녹록지 않은 현실임을 여실히 보여준다. 그 외에도 ‘출산 혹은 양육에 대한 부담’, ‘자유로운 삶을 위함’, ‘결혼생활에 대한 자신감 부족’ 등이 청년층이 결혼에 대한 선택을 망설이는 요인으로 뽑혔다.

〈표 2-7〉 청년층 실태조사 결과 - “결혼을 망설임 이유”에 대한 응답

결혼을 망설임 이유	2017	2018	2019	2020
결혼비용 때문에	46.4	65.8	53.2	51.4
출산 혹은 양육에 대한 고민 때문에	12.5	9.1	8.6	13.9
불안정한 직장 때문에	7.5	6.3	8.5	9.5
자유로운 삶을 포기할 수 없어서	13.7	9.1	11.8	12.3
결혼생활에 대한 자신감이 없어서	18.8	9.2	16.4	12.9
기타	1.1	0.6	1.5	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국청소년정책연구원(각 연도). 청년사회·경제실태조사

통계청 2020년 인구동향조사 결과를 보면, 2020년 기준 우리나라의 출생아 수는 27만 2천여 명, 합계출산율은 0.840명으로 지난 몇 년간 지

속해서 감소하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 청년층에서 최근 두드러지게 나타나는 결혼 이행의 지연은 필연적으로 청년층이 출산에 대해 갖는 태도와 인식의 변화에도 영향을 미쳤으리라 짐작한다.

〈표 2-8〉 우리나라 출생아 수 및 합계출산율 추이

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
출생아 수(명)	438,420	406,243	357,771	326,822	302,676	272,337
합계출산율(명)	1.239	1.172	1.052	0.977	0.918	0.840

자료: 통계청(2021b). 인구동향조사 (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1B8000F_01&conn_path=13)

청년층을 대상으로 ‘자녀를 가져야 하는지’에 대해 물은 결과, 2020년 기준 약 42%의 청년들만이 동의했다. 이는 2017년에 약 54%의 청년들이 “자녀를 가져야 한다”라고 응답했던 것보다 더 낮은 수치이다. 성별에 따라서는 남자 청년(약 46%)과 비교하여 여자 청년의 응답률이 더 낮았고 약 37%만이 자녀를 가져야 한다고 응답했다.

〈표 2-9〉 청년층 실태조사 결과 - “자녀를 가져야 한다(%)”에 대한 응답

구분		2017	2018	2019	2020
전체	소계	54.1	44.0	46.1	41.8
	남자	59.4	45.1	51.3	46.2
성별	여자	48.2	42.7	40.3	36.9
	만15-18세	52.3	45.1	43.3	-
연령별	만19-29세	51.9	38.9	43.0	-
	만30-39세	56.8	47.8	50.1	-
	만18-19세	-	-	-	37.0
	만20-24세	-	-	-	41.6
	만25-29세	-	-	-	40.8
	만30-34세	-	-	-	44.8

자료: 한국청소년정책연구원(각 연도). 청년사회·경제실태조사

이상의 결과는 출산과 관련하여 청년들이 바라는 정책적 대안이 무엇일지 고민하게 한다. 청년들에게 “가장 먼저 확대해야 하는 출산, 양육 정책이 무엇인가”에 대해 묻은 결과, ‘자녀의 교육비 부담 완화’, ‘출산 휴가 장려 및 배우자 출산 휴가 확대’, ‘육아휴직 장려 및 급여 확대’, ‘무상 보육비 확대’, ‘임신 및 출산 의료비 지원 확대’ 등이 높은 비율을 보였다. 이 같은 결과는 실질적인 ‘돌봄의 사회화’에 대한 청년층의 상당한 복지 욕구와 이를 뒷받침할 사회보장 및 사회서비스 확대의 필요성을 시사한다.

〈표 2-10〉 청년층 실태조사 결과 - “가장 먼저 확대해야 하는 출산 정책”에 대한 응답

가장 먼저 확대해야 하는 출산 정책	2017	2018	2019
출산장려금 확대	13.5	9.9	9.2
출산 휴가 장려 및 배우자 출산 휴가 확대	21.2	19.2	18.1
임신 및 출산 진료비 지원 확대	9.6	11.6	7.1
자녀의 교육비 부담 완화	24.3	22.4	21.2
가구의 소득 증대	14.4	16.7	16.9
가구의 주거 부담 완화	9.8	14.3	17.1
여성의 경력 단절 부담 완화	6.8	5.9	10.3
기타	0.5	0.1	0.1
합계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국청소년정책연구원(각 연도). 청년사회·경제실태조사

〈표 2-11〉 청년층 실태조사 결과 - “가장 먼저 확대해야 하는 양육 정책”에 대한 응답

가장 먼저 확대해야 하는 출산 정책	2017	2018	2019
무상보육 교육비 확대	18.1	17.3	12.5
육아 휴직 장려 및 급여 확대	24.7	23.5	22.2
방과후 서비스 확대	5.9	5.5	6.3
아동수당 대상자 확대	4.1	6.4	3.9
자녀의 교육비 부담 완화	24.9	18.3	21.4
가구의 소득 증대	10.3	14.5	13.1
가구의 주거 부담 완화	7.7	7.8	11.8
여성의 경력단절 부담 완화	4.1	6.7	8.5
기타	0.2	0.1	0.4
합계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국청소년정책연구원(각 연도). 청년사회·경제실태조사

62 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

〈표 2-12〉 청년층 실태조사 결과 - “가장 먼저 확대해야 하는 출산 및 양육 대책”에 대한 응답

구분	임신, 출산 의료비 지원 확대	출산 장려금 확대	출산 휴가 장려 및 출산 휴가 급여 보장	육아 휴직 장려 및 육아 휴직 급여 확대	임신, 출산기 근로 시간 단축	육아, 돌봄기 근로 시간 단축 (자녀 돌봄 휴가 확대)	배우자 육아 참여 확대 (배우자 출산 휴가, 육아 휴직 사용 확산)	아동수당 지원 확대	국공립 어린이집, 유치원 확대	가정내 아이 돌봄 서비스 확대 및 내실화	온종일 돌봄 체계의 안정적 정착 (학교, 지역 사회)	자녀의 교육비 부담 완화	기타	
														전체
성별	남자	14.1	8.9	11.7	9.3	3.8	5.3	7.8	5.4	6.2	3.8	7.8	15.4	0.6
	여자	13.3	8.6	12.1	11.6	3.7	5.9	9.1	4.1	7.0	4.8	8.3	10.9	0.5
연령별	18-19세	17.6	10.3	12.3	10.3	3.3	3.5	7.3	3.7	5.5	3.1	8.4	14.3	0.3
	20-24세	12.3	9.7	11.5	10.6	4.2	5.9	7.6	5.3	5.4	3.5	7.7	15.7	0.5
	25-29세	14.7	8.9	12.1	10.1	3.2	5.5	9.2	4.4	6.1	4.2	7.0	13.5	1.0
	30-34세	12.7	7.1	11.8	10.5	4.1	6.0	8.7	5.1	8.7	5.5	9.3	10.2	0.2

자료: 한국청소년정책연구원(각 연도), 청년사회·경제실태조사

다. 주거 이행

1) 1인 가구

다음 표는 연령집단별 전체 가구 대비 1인 가구의 비중 변화를 보여준다. 1인 가구의 비중은 점차 증가하는 추세를 유지하여 2015년 27.2%에서 2020년에는 31.7%에 이르렀다. 10가구 중 3가구가 1인 가구이다.

연령집단별로 청년, 특히 초기 청년의 1인 가구 비중이 높다. 2015년 20-24세 초기 청년 가구 중 1인 가구 비중은 79.3%였는데, 점차 증가하여 2020년에는 84.5%로 5.2%p 증가하였다. 초기 청년 5가구 중 4가구가 1인 가구이다. 25-29세 중기 청년 가구의 1인 가구 비중은 2015년 63.0%에서 2020년 69.7%로 6.7%p 증가하였다. 초기 청년에 비해서는 약간 낮지만 중기 청년 5가구 중 3가구 이상이 1인 가구로 절반을 넘는

다. 30-34세 후기 청년 가구의 1인 가구 비중은 2015년 36.2%에서 2020년 46.4%로 10.2%p 증가하였다. 청년 가구 연령집단 중에서는 1인 가구의 비중이 가장 작지만, 35-64세 중장년이나 65세 이상 노인 가구에 비해서는 여전히 높다. 주목할 것은 청년 가구의 연령이 높아질수록 2015년 대비 2020년 1인 가구 비중의 증가 폭이 5.2%p, 6.7%p, 10.2%p로 점차 커지고 있다는 점이다. 혼인율이 감소하는 추세와 혼인 연령이 미뤄지는 추세와 맥을 같이 하는 것으로 보인다.

35-64세 중장년 가구 중 1인 가구의 비중은 2015년 19.9%에서 2020년 23.1%로 3.2%p 증가하였고, 65세 이상 노인 가구 중 1인 가구의 비중은 같은 기간에 32.9%에서 35.1%로 2.2%p 증가하였다. 중장년 가구와 노인 가구에서도 1인 가구의 비중이 점차 증가하고 있지만, 절대적인 비중의 크기와 증가 폭은 청년 가구에 미치지 않는 것으로 나타났다. 다시 말하면, 청년 가구의 1인 가구화 현상이 심화되고 있는 것이다.

〈표 2-13〉 연령집단별 1인 가구 추이

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
20-24세	79.3	81.5	81.6	81.9	83.1	84.5
25-29세	63.0	64.7	65.2	66.2	68.0	69.7
30-34세	36.2	37.3	39.0	40.9	43.4	46.4
35-64세	19.9	20.4	21.1	21.6	22.1	23.1
65세 이상	32.9	33.5	33.7	34.1	34.4	35.1
전체	27.2	27.9	28.6	29.3	30.2	31.7

주: 연령집단별 가구 수를 모수로 하여, 1인 가구의 비율을 저자가 계산함. 전체는 19세 이하 연령 집단을 포함함.

자료: 통계청(2021e), (연령집단별 가구) KOSIS, 인구총조사, '가구주의 연령 및 가구원수별 가구(일반가구)' (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1511&conn_path=I3)에서 2021.11.28. 인출).

통계청(2021f), (1인 가구) 인구총조사, '성 및 연령별 1인 가구' (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1PL1502&conn_path=I3)에서 2021.11.28. 인출)

2) 분가

청년기에 수행하기를 기대하는 이행 과업 중 하나가 주거 독립, 즉 분가이다. 분가 추이를 확인하기에 앞서 다음 표에서 연령집단별 가구원과 동거 현황을 파악하였다. 전체 성인 중 가구원과 동거하고 있는 비중은 86.8%이다. 20-24세 초기 청년 중 84.0%가 가구원과 동거하고 있어, 전체 인구에 비해 다소 낮다. 그 외 직장을 이유로 비동거하는 비율이 2.3%로 전체 인구에 비해 다소 높고, 특히 학업을 이유로 비동거하는 비율이 5.9%로 높다. 25-29세 중기 청년과 30-34세 후기 청년 중에서 가구원과 동거하고 있다는 비중은 각각 89.2%와 93.2%로 전체 인구에 비해 다소 높다.

35-64세 중장년 중 가구원과 동거하고 있다는 비율은 89.5%로 전체 인구에 비해 다소 높은데, 직장을 이유로 비동거하고 있다는 응답의 비율이 1.6%로 전체 1.0%에 비해 약간 높게 나타났다. 마지막으로 65세 이상 노인 중 가구원과 동거하고 있다는 응답의 비율은 77.2%로 전체 인구에 비해 9.6%p 낮은 수준인데, 특히 1인 가구의 비율이 22.4%로 높아 전체 인구 10.2%의 2배 이상 수준이다.

〈표 2-14〉 연령집단별 가구원과의 동거 현황

(단위: %)

구분	가구원과 동거	1인 가구	비동거(직장)	비동거(학업)	전체
20-24세	84.0	7.8	2.3	5.9	100.0
25-29세	89.2	9.0	0.5	1.3	100.0
30-34세	93.2	5.7	0.9	0.2	100.0
35-64세	89.5	8.8	1.6	0.2	100.0
65세 이상	77.2	22.4	0.2	0.2	100.0
전체	86.8	10.2	1.0	2.0	100.0

주: 개인 가중치를 적용함. 2019년 기준임.

자료: 통계청, 2020년 가계금융복지조사 가구 데이터와 가구원 데이터를 머지하여 분석한 결과임.

임택영, 이경애, 진미윤, 이의중(2017)은 1985~2015년 인구총조사를 분석하여 청년의 분가 인구 추이를 확인하였다. 다음 표는 임택영 외(2021, p.75)의 결과에 최근 자료인 2019년 인구총조사 분석 결과를 추가한 것이다. 19-24세 초기 청년의 분가 인구 추이는 1985년 34.4%부터 2019년 19.8%까지 점차 감소하고 있다. 미분가한 초기 청년의 비율이 높아지고 있는 것이다.

25-29세 중기 청년의 분가 비율은 1985년 63.5%에서 1990년 64.9%로 약간 증가한 이후 감소추세를 유지하여 2019년에는 41.9% 수준에 이르렀다. 이는 중기 청년의 분가 비율이 점차 감소하고 있음을 보여준다. 30-34세 후기 청년의 분가 비율은 1985년 77.2%에서 1995년 80.9%로 점차 증가하였지만 이후 점차 감소하여 2019년 65.9% 수준에 머무르고 있다. 청년의 연령이 높아질수록 절대적인 분가 비율은 증가하지만, 점차 그 시기가 미뤄지고 있음을 보여주는 것이다.

〈표 2-15〉 청년연령집단별 분가 인구 추이

(단위: %)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
19-24세	34.4	28.5	28.0	23.4	23.1	21.7	21.8	19.8
25-29세	63.5	64.9	62.3	55.3	47.5	43.5	40.9	41.9
30-34세	77.2	79.0	80.9	78.2	73.1	67.7	66.8	65.9

주: 임택영 외(2021, pp.219-222)의 분류 기준을 준용하여, 가구주와의 관계가 가구주(본인), 배우자, 가구주의 부모, 배우자의 부모, 조부모, 형제자매 및 그 배우자, 형제자매의 자녀 및 그 배우자, 부모의 형제자매 및 그 배우자, 기타 친척 및 인척, 그 외에 같이 사는 사람을 분가한 것으로 정의함.

자료: (1985~2015년) 임택영 외(2017, p.75)의 〈표 3-11〉의 일부 내용임; (2019년) 통계청, 2019년 인구총조사(전수) 원자료를 저자가 분석함.

3) 주거 특성

여기에서는 연령집단별 거처 종류의 최근 변화를 확인하고자 하였다. 전체 인구를 중심으로 2015년 대비 2020년에 주택을 거처로 하는 비율이 96.3%에서 94.8%로 약간 감소하였다. 특히 단독주택의 비율이 2015년 35.3%에서 2020년 30.4%로 약 5%p 감소하였다. 반면, 아파트와 다세대 및 연립주택, 비거주용 주택을 거처로 삼는 비중은 2015년 대비 2020년에 약간씩 증가하였다. 주택 이외 거처의 비중은 전체 3.7%에서 5.2%로 증가하였는데, 특히 오피스텔의 비중이 1.7%에서 3.0%로 약간 증가하였다.

청년연령집단별로는 20-24세 초기 청년이 주택을 거처로 하는 비중이 2015년 91.7%에서 2020년 87.8%로 감소하였는데, 단독주택의 비중이 같은 기간 62.1%에서 58.4%로, 비거주용 주택의 비중이 3.4%에서 3.0%로 감소하였다. 반면, 주택 이외의 거처 비율이 증가하였는데, 특히 오피스텔의 비중이 2015년 4.2%에서 2020년 8.5%로 약 2배 증가하였다. 절대적인 비중의 크기는 다르지만, 이러한 거처 종류별 지난 5년 동안의 변화 양상은 25-29세 중기 청년과 30-34세 후기 청년도 유사하다.

〈표 2-16〉 연령집단별 거처 종류

(단위: %)

〈 2015년 〉

구분	전체	주택 소계					주택 이외의 거처 소계		
		단독주택	아파트	다세대/ 연립주택	비거주용 주택		오피스텔	기타	
20-24세	100.0	91.7	62.1	16.4	9.9	3.4	8.3	4.2	4.0
25-29세	100.0	89.2	44.8	28.7	12.9	2.7	10.8	6.2	4.6
30-34세	100.0	93.4	28.8	50.0	13.1	1.6	6.6	4.2	2.4
35-64세	100.0	96.7	29.4	54.4	11.3	1.6	3.3	1.3	1.9
65세 이상	100.0	98.0	51.5	35.0	9.7	1.7	2.0	0.5	1.6
전체	100.0	96.3	35.3	48.1	11.2	1.7	3.7	1.7	2.1

〈 2020년 〉

구분	전체	주택 소계					주택 이외의 거처 소계		
		단독주택	아파트	다세대/ 연립주택	비거주용 주택		오피스텔	기타	
20-24세	100.0	87.8	58.4	16.2	10.2	3.0	12.2	8.5	3.8
25-29세	100.0	83.2	37.5	29.6	14.0	2.1	16.8	12.6	4.1
30-34세	100.0	88.5	24.6	49.6	13.0	1.4	11.5	8.8	2.7
35-64세	100.0	95.7	24.1	58.9	11.4	1.4	4.3	2.2	2.1
65세 이상	100.0	97.6	43.5	41.8	10.6	1.6	2.4	0.6	1.7
전체	100.0	94.8	30.4	51.5	11.4	1.5	5.2	3.0	2.2

주: 전체는 19세 이하 연령집단을 포함함.

자료: 통계청(2021e), 인구총조사, '가구주의 성, 연령 및 거처의 종류별 가구' (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1514&conn_path=I3)에서 2021.11.28. 인출)

4) 주택 점유형태

다음 표는 연령집단별 주택의 점유형태를 보여준다. 전체뿐만 아니라 가구원과의 동거 여부에 따른 차이를 확인하였다. 전체적으로 자가의 비중이 66.1%로 가장 높고 월세가 16.5%, 전세가 12.8% 수준이다. 청년의 연령집단별로는 20-24세 초기 청년 층 거주 주택이 가구원 명의의 자가인 경우가 62.5%로 가장 높고, 월세가 20.6%, 전세가 13.4% 수준으로, 전체에 비해 자가의 비중이 작고, 월세의 비중이 높은 편이라고 할 수 있다.

25-29세 청년의 거주 주택 점유 형태의 경향은 다소 다른데, 자가의 비율이 53.1% 수준이고, 전세가 25.2%로 두 번째로 높다. 그리고 월세가 17.2% 수준이다. 30-34세 후기 청년의 거주 주택 점유 형태는 자가의 비율이 62.2%이고, 전세와 월세의 비율이 17.0%와 17.1%로 유사한 수준이다. 35-64세 중장년은 자가 69.5%, 월세 16.8%, 전세 10.5% 순이다. 65세 이상 노인은 자가가 71.8%로 가장 높고 월세가 12.6% 수준이며 전세가 7.0%로 다소 낮다.

이러한 경향을 보면, 초기 청년기에는 원 가족과 동거하여 가구원 명의의 자가 거주 비율이 높거나 비동거하여 월세 거주 비율이 높고, 중기 청

년기에는 원 가족과 비동거하며 자가 비율이 낮아지고 대신 전세 비율이 높아지는 것으로 추정할 수 있다. 그리고 경제활동을 시작하여 안정기에 접어드는 후기 청년기에는 전세 점유율의 비중이 일부 자가 점유율로 이동하고, 중장년기를 거쳐 노년기까지 자가 점유율이 높아지고 전세 비율이 낮아지는 생애주기를 나타낸다고 볼 수 있다.

〈표 2-17〉 연령집단별 주택 점유형태

(단위: %)

〈 전체 〉

구분	자가	전세	월세	기타	전체
20-24세	62.5	13.4	20.6	3.6	100.0
25-29세	53.1	25.2	17.2	4.5	100.0
30-34세	62.2	17.0	17.1	3.7	100.0
35-64세	69.5	10.5	16.8	3.3	100.0
65세 이상	71.8	7.0	12.6	8.6	100.0
전체	66.1	12.8	16.5	4.6	100.0

〈 가구원과 동거 〉

구분	자가	전세	월세	기타	전체
20-24세	66.1	12.4	18.2	3.3	100.0
25-29세	56.9	24.0	14.9	4.3	100.0
30-34세	64.5	16.7	15.3	3.5	100.0
35-64세	72.8	10.1	14.2	2.9	100.0
65세 이상	78.5	6.2	9.6	5.8	100.0
전체	69.3	12.5	14.4	3.8	100.0

〈 1인 가구 및 가구원과 비동거 〉

구분	자가	전세	월세	기타	전체
20-24세	43.4	18.4	32.8	5.4	100.0
25-29세	21.2	35.2	36.6	7.0	100.0
30-34세	31.1	20.5	41.5	6.9	100.0
35-64세	40.7	14.1	39.1	6.1	100.0
65세 이상	49.2	9.9	22.8	18.2	100.0
전체	45.0	14.6	29.9	10.5	100.0

주: 개인 가중치를 적용함. 2019년 기준임.

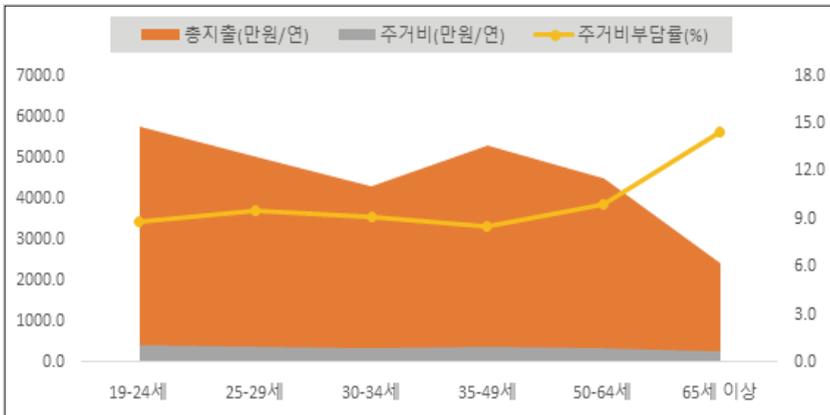
자료: 통계청, 2020년 가계금융복지조사 가구 데이터와 가구원 데이터를 머지하여 분석한 결과임.

5) 주거비 부담

분가와 거처 형태, 주택 점유 형태에 이어 여기에서는 주거비 부담의 연령집단별 차이를 확인한다. 다음 그림은 연령집단별 총지출과 주거비를 비교하여 산출한 주거비 부담률을 보여준다. 지출을 구성하는 항목에는 청년기 고등교육에 소요되는 교육비와 중장년기 자녀 양육비, 노년기 의료비 등이 포함되어 있어 연령집단별 총지출액 수준의 차이를 확인할 수 있다.

총지출 대비 주거비의 비율로 측정한 주거비 부담률은 19-24세 초기 청년기 이후 25-29세 중기 청년기에 약간 증가하고, 35-49세 장년기까지 점차 감소한다. 50-64세 중년기부터 다시 증가하여 65세 이상 노년기에 가장 높는데, 이와 같은 전반적인 추세 변화는 총지출액 규모 변화에 기인하는 것으로 보인다.

[그림 2-7] 연령집단별 주거비 부담



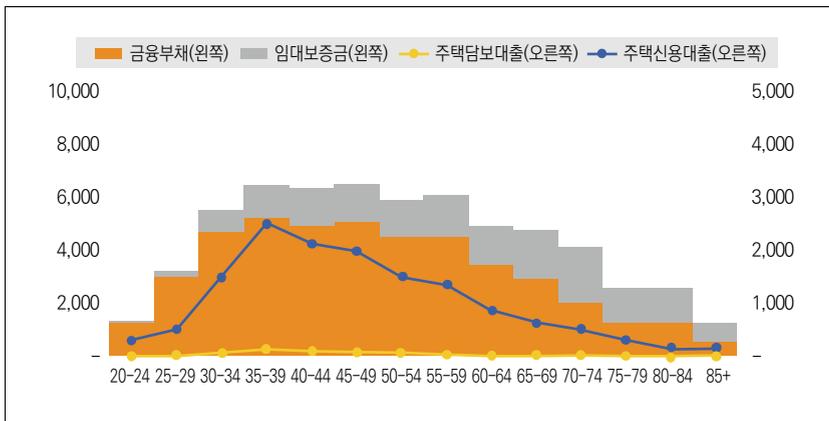
주: 개인 가중치를 적용함. 2019년 기준임.

자료: 통계청, 2020년 가계금융복지조사 가구 데이터와 가구원 데이터를 머지하여 분석한 결과임.

다음 그림은 가구주 연령집단별 부채 현황을 보여준다. 전반적으로 부채는 35-39세 가구주 집단까지 점차 높아지고 부채를 상환하면서 생애 후반기까지 점차 감소한다. 금융부채의 증가 추세를 유인하는 주요 요인이 주택담보대출인 것으로 보인다. 가구당 주택담보대출액의 규모는 25-29세 가구주 집단부터 35-39세 가구주 집단까지 가파르게 증가하고, 가구주 연령이 높아질수록 점차 감소한다. 즉, 20대 후반부터 30대 후반까지 대출을 이용해 주택을 구입하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 2-8] 가구주 5세 연령집단별 부채 현황

(단위: 만 원)



주: 가구원 수의 루트값으로 균등화한 평균 부채임. 개인 가중치를 적용하여 통계청, 2020년 가계 금융복지조사(가구) 원자료를 분석한 결과임. 2019년 기준임.

자료: 김성아, 이태진, 최준영, (2021). 주택연금의 노후 빈곤 완화 효과. 한국보건사회연구원. p.77.의 그림을 수정함.

3. 이행을 더욱 힘들게 만드는 상황들: 경기 불안

이론적으로 불황기에 취업할 경우 노동 초과공급에 따라 낮은 임금을 수용할 수밖에 없게 된다. 노동시장의 이중구조는 한번 진입한 질 낮은

일자리에서 좋은 일자리로의 이행을 어렵게 만든다. 결과적으로 불황기 취업은 생애 임금의 손실로 이어질 수 있게 된다. 불황기 취업의 부정적인 영향이 우리나라에서도 실증되고 있는데, 불황으로 첫 취업이 1년 늦을 경우 향후 10년 동안 임금이 연평균 4~8% 낮아진다는 사실(한요셉, 2020), 그리고 경기침체에 노동시장에 진입하는 신규 대졸자는 3~4년 차까지 임금손실을 경험하고, 대기업 취업 가능성도 작아진다는 사실(오삼일·이상아, 2021)이 확인되고 있다. 미국의 약 40년간 데이터를 분석한 연구에서는 불황기에 노동시장에 진입할 경우 10년에서 15년 동안 임금의 손실을 경험한다는 사실, 그리고 이는 사회경제적으로 더 취약한 계층에서 더 크게 나타난다는 사실을 보여준다(Schwandt & von Wachter, 2019). 초기 조건이 좋지 않을 경우 생애 임금 손실뿐만 아니라 건강행태에도 부정적인 영향을 미치고, 가족 형성, 범죄, 인식(태도)에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구 결과도 있다(von Wachter, 2020).⁷⁾

이와 같은 맥락에서 “코로나19가 야기하는 경기충격은” “노동시장에 본격적으로 진입할 청년들의 생애에 걸친 부정적인 영향을 예견하게 한다”(김문길, 2020: 20). 앞서 언급한 것과 같이 2008년 이전의 청년고용률 수준을 아직까지도 회복하지 못하고 있는 상황에서 코로나19는 청년고용에 더 큰 충격을 주고 있다.

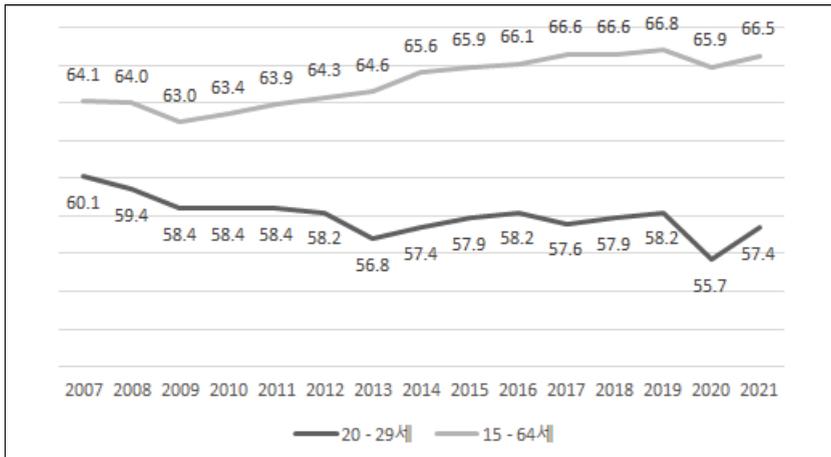
통계청 경제활동인구조사를 통해 20대 청년(20-29세)의 고용률 변화를 살펴보면, 코로나19가 발발한 2019년 58.2%에서 2020년에는 55.7%로 2.5%p 하락하였다. 그러다 2021년 들어 전체적인 고용 상황이 호전되면서 57.4%까지 증가했지만 2019년 수준까지는 회복하지 못했다. 한편, 15-64세 인구의 고용률은 2019년 66.8%에서 2020년 65.9%로 2.9%p

7) 미국뿐만 아니라 일본, 독일, 영국, 오스트리아, 스페인, 벨기에, 노르웨이 등에서도 노동시장 진입시 초기 조건이 소득, 고용, 일자리의 질에 부정적인 영향을 미친다는 사실이 실증되고 있다(von Wachter, 2020: 183-184).

하락하여 20대 고용률 하락 폭을 조금 넘어섰다. 그러다가 2021년에는 66.5%로 다시 증가했다. 2019년 고용률 대비 2021년 고용률의 비율을 보면 20대 청년은 98.6%, 15-64세 인구는 99.6%로 20대 청년의 고용률 회복이 상대적으로 더딘 것을 알 수 있다.

[그림 2-9] 주요 연령대별 고용률 변화 추이

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도

출처: KOSIS 연령별 경제활동인구 총괄. (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2에서 2021. 10. 31. 인출)

한편, 경사노위 산하 청년위원회 ‘코로나19와 청년노동 실태’(21.2.2) 조사에 따르면 만 29세 이하 청년 구직자의 91%가 코로나19로 구직에 어려움을 경험한 것을 알 수 있다. 그리고 구직 과정에서 경험한 어려움으로는 아르바이트, 단기일자리 등 소득 기회 감소가 84.7%로 가장 높은 비중을 차지했으며 다음으로 기업 채용 감축 76.5%, 직업교육훈련 등 구직기회 감소 70.8% 등으로 나타났다(김문길, 2021).

한편, 통계청의 가계금융·복지조사 결과에 따르면 20대 가구주의 자산

은 더디게 증가하는 반면 부채는 급속히 증가하는 것으로 나타난다. 부채 보유율과 자산 대비 부채비율 모두 전체 가구 변화가 거의 없는 상황에서 20대 이하와 30대 가구주 가구는 증가한 것이다. 청년 자산 증가율을 보면, 2017년에서 2020년 기간 중 자산 증가율은 20대 이하 8.5%, 30대 23.0%로, 전체 가구 15.2%에 비해 20대의 증가율이 매우 낮은 것으로 확인된다. 청년 부채 증가율은 같은 기간 중 20대 이하는 45.4%, 30대는 45.7%로 전체 가구 증가율 16.3%에 비해 월등히 높은 것으로 확인된다. 청년 부채 보유가구 비율을 살펴보면, 20대 이하 47.7%(17)→59.2%(20), 30대 72.1%(17)→77.8%(20)로 나타나 전체 가구에서는 정체(63.5%(17)→63.7%(20))하고 있는 것과 대조적으로 매우 급격한 증가세를 보이고 있음을 알 수 있다. 청년 자산 대비 부채비율은 20대 이하 24.2%(17)→32.5%(20), 30대 24.0%(17)→28.4%(20)로, 거의 변화가 없는 전체 가구(18.4%(17)→18.5%(20))에 비해 상당히 빠른 증가세를 보이고 있다.

그리고 코로나19로 인한 청년층 정신건강 문제가 심각하게 부상하고 있다. 코로나19 이전에도 청년들의 정신건강이 다른 연령대에 비해 빠른 속도로 악화하는 추세였는데, 코로나19가 이 추세를 더욱 가파르게 만들고 있다. 보건복지부(2021.5)의 ‘코로나19 국민 정신건강 실태조사’(1분기)에 따르면 20대, 30대의 우울 점수와 우울 위험군 비율이 높게 나타나고 있는데, 우울 위험군 비율은 20대 30.0%, 30대 30.5%로 60대(14.4%)에 비해 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 우리가 주목해야 할 것은 청년세대 내에서도 사회경제적 특성에 따라 다른 양상을 보인다는 것인데, 취약청년들의 정신건강이 더 두드러지게 악화하고 있다. 20대 후반, 구직기간 1년 이상, 전문대 재학 또는 졸업자 등에서 우울점수가 높은 것으로 파악되며, 우울의 원인은 구직(84.6%), 생계(68.8%) 등의 순으로 나타난다(김문길, 2021).

제2절 다차원 빈곤 접근을 통한 청년층 삶의 실태

1. 청년 삶의 빈곤 변화 양상 분석틀

다차원적 빈곤 접근(multidimensional poverty approach)은 성인으로서의 안전하고 완전한 이행을 위한 조건을 점검하는 데 활용될 수 있다. 다차원적 빈곤 접근은 아마티아 센(Sen, A), 마사 누스바움(Nussbaum, M)의 능력(capabilities) 접근에 기초한 것으로 개인이 보유한 다양한 자원을 활용해 원하는 형태의 삶을 살아가는 능력과 이를 실현할 수 있는 사회적 환경을 진단할 수 있다.⁸⁾ 다차원적 빈곤 접근은 현재의 다차원적인 상태를 설명하는 것뿐만 아니라 발달(development)의 관점에서 성인으로서의 이행을 위한 능력을 평가할 수 있다는 점에서 유용성이 있다. 이 접근법이 주로 저개발 국가의 아동 빈곤을 측정하는 데 활용되는 이유가 그것이다. 그러나 독일, 유럽, 일본, 미국 등에서도 발달의 관점에서 활용되는 사례들이 있고, 일부 사례의 경우 청년층을 대상으로 접근한 사례도 존재한다.⁹⁾ 그리고 다차원적 빈곤 접근은 정책적 측면에서 대중적인 접근보다 이행기 청년들에게 자원을 이용할 수 있는 능력을 향상하는 방향으로 접근하는 것이 필요성하다는 것을 제기하는 근거로 활용될 수 있을 것이다.

8) 누스바움(Nussbaum, M.)은 센의 능력 접근을 제반 화폐·비화폐적 조건 세트(capabilities set)의 마련으로 확장하였고, 알키레와 포스터(Alkire & Foster)는 이를 지표로 제시하는 틀을 마련하여, 다양한 국가에서 적용되고 있다.

9) 선진국을 대상으로 접근한 연구로는 독일의 Rippin(2012), Suppa(2015, 2016) 등이 있고, 유럽연합(EU)을 대상으로 한 연구로는 Whelan, Nolan, Maitre(2014), Alkire & Apablaza(2016) 등이 있다. 그리고 일본을 대상으로 한 연구로 Ohsio & Kan(2014), Matsuyama(2016) 등이 있으며, 미국을 대상으로는 Mirta et al.(2013), Wagle(2014) 등의 연구가 있다. 청년층을 대상으로 접근한 연구로는 남아프리카 공화국의 사례를 연구한 Frame, Lannoy & Leibbrandt(2016)가 있다(김문길 외, 2017: 246-247).

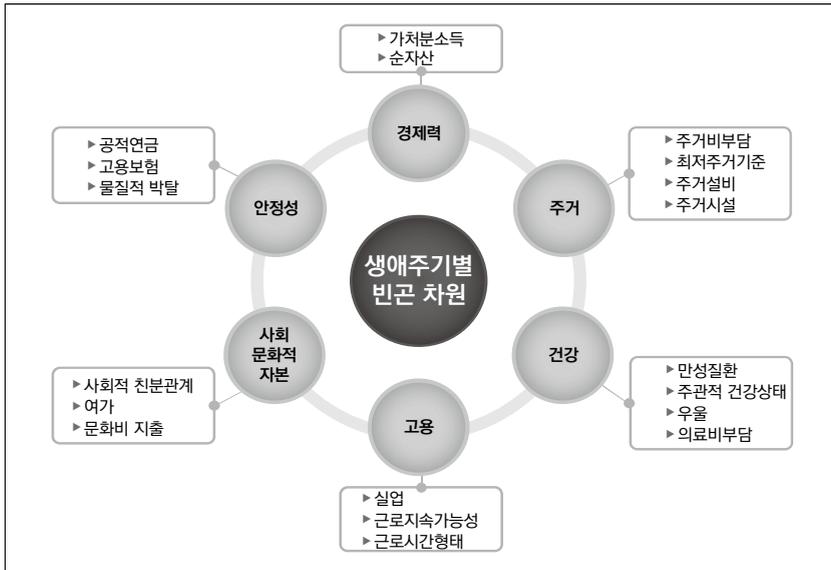
이 절에서는 다차원 빈곤 접근에 따른 청년의 삶을 조명하는데, 김문길 외(2017)의 다차원 빈곤틀에서 제시하는 6가지 영역별로 그 실태와 동태를 살펴본 후 종합적인 측면에서 다차원적 빈곤 유형화를 통해 그 변화를 살펴본다.

김문길 외(2017)는 청년의 삶을 들여다보기 위해 사회정책 분야 전문가가 참여하는 델파이조사를 통해 경제력, 주거, 건강, 고용, 사회문화적 자본, 안정성의 차원을 포괄하는 다차원 빈곤틀을 개발하였다. 그리고 김문길 외(2020)에서 특히 청년세대에 주목해 다차원 빈곤 관점에서 취약한 청년을 발견했다. 특히 다차원 빈곤틀을 활용해 최근 10년간 청년의 빈곤 양상이 경제력이나 고용 중심의 빈곤 유형에서 건강 등 다양한 삶의 차원이 결합하는 복합적인 형태로 변화해왔다는 사실을 확인하였다.

다음 그림은 김문길 외(2017)의 다차원 빈곤틀이다. 경제력은 말 그대로 경제적 생활 수준을 반영하고 가처분소득과 순자산의 2개 지표로 빈곤 수준을 측정한다. 주거는 당사자가 거주하고 있는 공간으로서의 주거여건과 경제적 부담 정도로 주거비 부담, 최저주거기준, 주거 설비, 주거 시설의 4개 지표로 측정한다. 건강은 신체적 건강과 정신건강, 그리고 필요할 때 의료서비스를 이용할 수 있는 경제적 여력을 반영하며, 만성질환과 주관적 건강 상태, 우울, 의료비 부담의 4개 지표로 측정한다. 고용은 경제활동 여부와 함께 고용의 질을 반영하며 실업과 근로 지속가능성, 근로시간 형태의 3개 지표로 측정한다. 사회문화적 자본은 개인이 타인, 그리고 사회와 맺는 관계의 질 및 경제적 부담을 반영하고 사회적 친분 관계 만족도, 여가 만족도, 문화비 지출 부담의 3개 지표로 측정한다. 마지막으로 안정성은 생애 위험이나 위기 상황이 발생했을 때 대처할 수 있는 공적 기제와 물질적 여건을 반영하는데, 공적연금 및 고용보험 가입 여부와 물질적 박탈 수준의 3개 지표로 측정한다. <표2-18>은 6개 영역을 구

성하는 19개 지표에 주목하여 지난 10년간 청년- 삶의 변화양상을 확인한다. 다음 표는 김문길 외(2017)의 다차원 빈곤 차원별 지표의 내용과 빈곤선을 정리한 것이다.

[그림 2-10] 김문길 외(2017)의 다차원 빈곤들



자료: 김문길 외(2017), p.257.

<표 2-18> 김문길 외(2017)의 다차원 빈곤 차원별 지표 내용과 빈곤선

차원	지표	내용	빈곤선	근거
경제력	가처분소득	균등화한 가처분소득	중위 가처분소득 50% 미만	OECD. (2017b). Terms of Reference: OECD Project on the Distribution of Household Incomes.
	순자산	(가구 총자산 - 가구 총부채)의 균등화 값	중위 순자산 50% 미만	

차원	지표	내용	빈곤선	근거
주거	주거비 부담	총 생활비 중 주거비 비중	점유형태 ① 자가는 비빈곤, ② 전세/ ③ 보증부 월세/ ④ 월세는 RIR 30% 초과, ⑤ 기타는 비빈곤	강미나 등. (2016). 2016년 주거실태조사. 국토교통부, 국토연구원 pp. 90-92.
	최저주거 기준	최저주거기준 대비 주거 면적	주거 면적이 최저주거 기준에 미달	최저주거기준(국토해양부공고 제2011-490호, 2011. 5. 27. 일부 개정)
	주거 설비	주택의 구조·성능 및 환경: ① 내구·내열·내화·방열·방습, ② 방음·환기·채광·난방설비, ③ 오염으로부터 안전, ④ 자연재해로부터 안전	주거 설비 2개 이하 충족	
	주거 시설	부엌, 화장실, 목욕시설	최저주거기준(전용 입식 부엌, 전용 수세식 화장실, 전용 목욕 시설(온수)) 1개 이상 미충족	강미나 등. (2016). 2016년 주거실태조사. 국토교통부, 국토연구원. p. 275.
건강	만성질환	6개월 이상 투병·투약 하는 질환 유무	6개월 이상 투병, 투약 하는 질병 있음	
	주관적 건강상태	① 아주 건강하다 ~ ⑤ 건강이 아주 안좋다	④ 건강하지 않은 편이다~⑤ 건강이 아주 안좋다	OECD Health at a Glance 2017a. Bad/very bad health
	우울	CESD-11 우울 척도 11개 문항	0~3점 리코딩 후 합산된 우울 점수가 9 초과	
	의료비 부담	총 생활비 중 보건의료비 비중	월 가처분소득 대비 보건의료비 10% 초과 지출	Devadasan et al.(2005); 황도경 등, 2013, p. 41에서 재인용.
고용	실업	지난 4주간 적극적으로 구직활동을 하였으나 실직한 상태	실업자	통계청 통계용어 지표 이해 '실업률'
	근로지속 가능성	① 특별한 사유가 없는 한 계속 근로가 가능한 vs. ② 본인의 의사와 무관하게 회사의 사정에 따라 언제든지 해고될 수 있음.	해고 가능	통계청 통계표준용어 '정규직'
	근로시간 형태	①시간제 vs. ②전일제	시간제	통계청 통계표준용어 '비정규직(시간제)'

78 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

차원	지표	내용	빈곤선	근거
사회 문화적 자본	사회적 친분 관계 만족도	① 매우 불만족한다~ ⑤ 매우 만족한다	① 매우 불만족한다~ ② 불만족한다	
	여가 만족도	① 매우 불만족한다~ ⑤ 매우 만족한다	① 매우 불만족한다~ ② 불만족한다	
	문화비 지출	총 생활비 중 교양오락 비 비중	교양오락비 비중의 중위 50%(가중치 적용) 미만	
안정성	공적연금	국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별 정직우체국연금 등 공적 연금 가입 및 수급 여부	공적연금 미가입/미수급	국민연금법, 공무원연 금법, 사립학교교직원 연금법, 군인연금법 등
	고용보험	고용보험 가입 및 수급 여부	고용보험 미가입	고용보험법
	물질적 박탈	집세, 공과금, 공교육 비, 난방비, 의료비, 사 회보험료 등 박탈 및 가구원 중 신용불량자 여부의 박탈 점수	1개라도 박탈	여유진 김미곤 등, 2007, p. 124.

자료: 김문길 외(2017), pp.259-260.

각 지표의 내용에 따라 특정 연도(t)에 개인(i)이 누리는 지표별 생활수준($X_{i,d_j,t}$)이 각 영역(d)의 측정지표(j)에 따른 빈곤선($PL_{d_j,t}$)에 미치지 못하는 경우 빈곤한 것으로 정의하여 1을 부여하고, 그렇지 않은 경우 빈곤하지 않은 것으로 정의하여 0을 부여한다. 이 내용을 구체화한 것이 다음 수식이다. 이에 따라 지표별로 빈곤한 인구의 숫자를 전체 인구의 숫자로 나누어 지표별 빈곤한 인구의 비율을 산출할 수 있다.

$$PV_{i,d_j,t} = \begin{cases} 1 & \text{if } X_{i,d_j,t} < PL_{d_j,t} \\ 0 & , \text{ otherwise} \end{cases}$$

청년 삶의 다차원적인 빈곤 양상을 확인하기 위해, 「청년기본법」에 따라 19-34세를 청년으로 정의한다. 특히 청년 삶의 빈곤 수준을 이해하기

위해 성인 인구의 빈곤 수준과 비교한다. 또한, 김문길 외(2020)가 시도한 것과 같이 청년을 초기 청년(19-24세), 중기 청년(25-29세), 후기 청년(30-34세)으로 구분하여 청년세대 내부의 차이를 확인하고자 한다.

지난 10년간 청년의 다차원적인 삶의 빈곤 수준이 어떻게 변화했는지 확인하기 위해 여기에서는 5~15차 한국복지패널 원자료를 분석하였다. 한국복지패널은 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소에서 생산하고 있는 패널자료로, 매년 조사를 수행하여 자료를 축적하고 있다. 특히 저소득층을 과대표집하고 있어 빈곤 연구에 적합하다. 이는 매년 상반기에 조사를 수행하면서 전년도 생활 수준에 대한 정보를 측정하고 있어, 이용할 수 있는 최근 자료인 제15차 자료는 2020년에 조사를 수행하여 2019년의 정보를 제공하고 있다. 따라서 분석 기간은 세계금융위기 이후인 2009년부터 코로나19 확산 이전인 2019년을 아우른다.

한국복지패널은 2018년 현재 전국에 거주하는 가구를 목표 모집단으로 하여 2005년 인구센서스에서 섬이나 특수시설 조사구를 제외한 조사구 90%를 조사 모집단으로 한다(한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2021, pp.9-13). 또 가중치를 통해 전국 대표성을 확보하고 있다. 하지만 이 절의 분석에서는 수치의 절대적인 수준보다 추세에 주목하는 것이 바람직하다.

2. 청년 삶의 빈곤 변화 양상: 경제력

지표별 빈곤 양상의 변화를 보여주는 다음 그림에서 막대그래프의 높이는 전체 대상 인구 숫자 대비 빈곤한 인구 숫자의 비율, 즉 각 지표별 빈곤율이다. 빈곤율의 자세한 수치는 그래프 하단 표에서 제시했다.

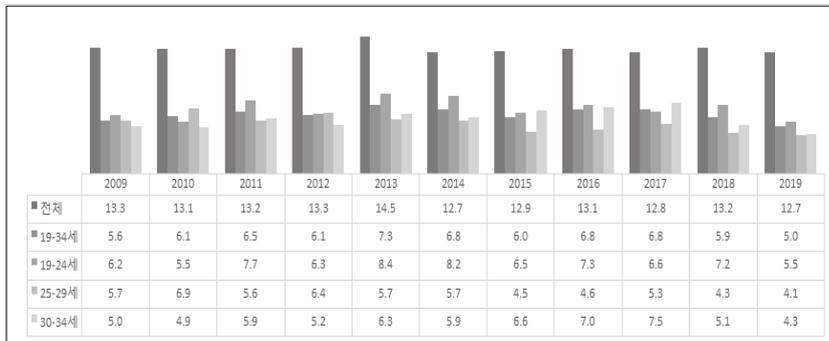
청년의 가처분소득 기준 빈곤 변화를 먼저 살펴보면, 이 자료에서 확인

할 수 있는 전체 빈곤율은 2009년 13.3%에서 2019년 12.7%로 2013년 14.5%를 최고치로 등락을 보이지만 그 수준을 유지하고 있다. 19-34세 청년의 소득 빈곤율은 2009년 5.6%에서 2013년 7.3%로 상승하고, 2018년 5.9%, 2019년 5.0%로 다소 감소한 추세이다.

19-24세 초기 청년의 빈곤율은 19-34세 청년 빈곤율에 비해 약간씩 높은 수준을 유지하고 있지만, 고등교육 이후 본격적인 경제활동을 시작하는 25-29세 중기 청년은 2010년과 2012년을 제외하고 전체 청년 빈곤율에 비해 낮은 수준을 유지한다. 30-34세 후기 청년은 경제활동을 하고 있는 집단으로 전체적으로 청년 중에서도 낮은 빈곤율을 보인다.

[그림 2-11] 청년의 가처분소득 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도) 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

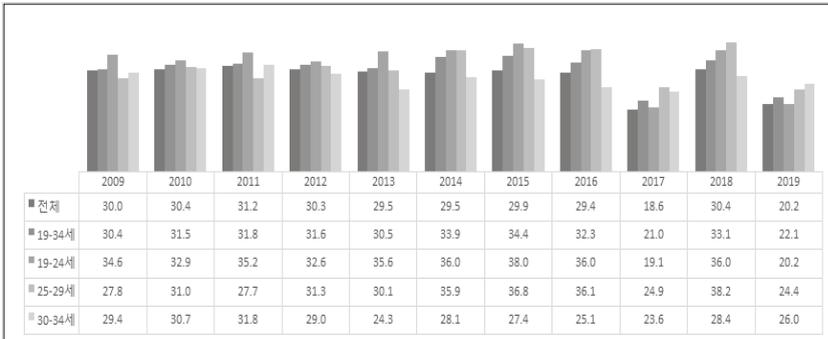
다음 그림은 순자산 기준 빈곤의 변화이다. 자료에서 확인할 수 있는 전체 빈곤율은 2009년 30.0%에서 2019년 20.1%로, 2011년에 31.2%의 최고치를 보인 이후 감소하는 추세이다. 19-34세 청년의 순자산 빈곤율은 2009년에 30.4%로 전체 인구 빈곤율보다 0.4%p 높은 수준이고, 2011년에 31.8%로 상승했다가 2019년 22.1%로 감소하고 있다. 하지만

전체 인구 빈곤율보다는 약간씩 높은 수준을 유지하고 있다.

19-24세 초기 청년의 순자산 빈곤율은 2017년과 2019년을 제외하면 19-34세 청년 빈곤율보다 약간씩 높은 수준을 유지한다. 25-29세 중기 청년은 전체 청년 순자산 빈곤율에 비해 낮은 수준이지만 2014년 이후 전체 청년의 빈곤율에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 30-34세 후기 청년은 전체 순자산 빈곤율이 낮게 확인된 2017년과 2019년을 제외하고 전체 청년 빈곤율에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다. 청년의 연령이 높아질수록 경제활동을 통해 소득을 확보하고 자산을 축적하고 있는 것으로 추정된다.

[그림 2-12] 청년의 순자산 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도) 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

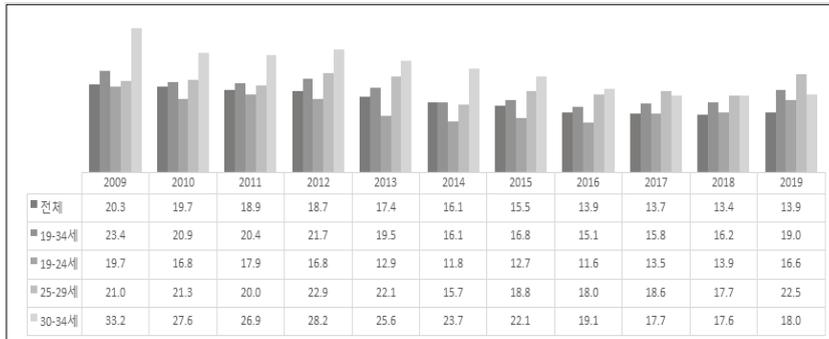
3. 청년 삶의 변화양상: 주거

다음 그림은 총생활비 중 주거비 부담의 정도로 측정한 빈곤 수준의 변화이다. 자료에서 확인할 수 있는 전체 빈곤율은 2009년 20.3%에서 점차 감소해서 2019년에는 13.9% 수준이다. 19-34세 청년의 주거비 부담

에 의한 빈곤율은 2009년 23.4%로 전체 인구 빈곤율에 비해 다소 높다. 빈곤율은 2019년 19.0%로 완화되는 추세이지만, 전체 인구 빈곤율에 비해 다소 높은 경향이 유지된다. 즉, 전체 인구 중에서도 청년이 주거비에 대한 부담을 안고 있는 것으로 보인다.

[그림 2-13] 청년의 주거비 부담에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

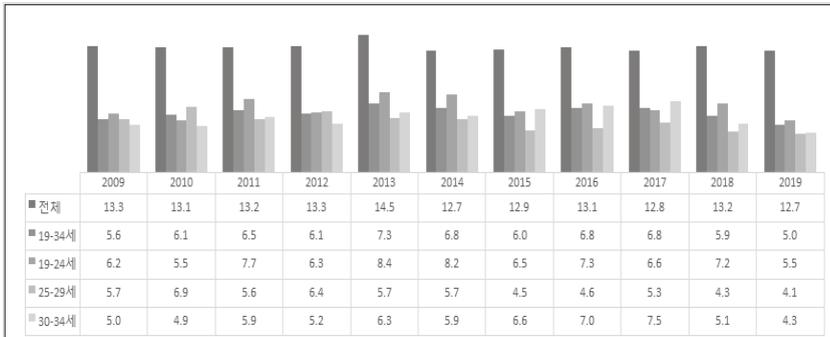
19-24세 초기 청년의 주거비 부담에 의한 빈곤율은 19-34세 청년 빈곤율에 비해 약간씩 낮은 수준을 유지하고 있는데, 청년의 연령대가 높아 질수록 주거비 부담에 의한 빈곤율이 높아지는 상황을 고려하면 경제활동 전 원 가족과 생계를 같이 하는 청년의 영향으로 추측된다. 이 맥락에서 25-29세 청년의 주거비 부담에 의한 빈곤율이 2009년을 제외하고 전체 청년 빈곤율보다 약간씩 높은 수준을 유지하며 그 격차는 점차 커진다. 본격적인 경제활동을 하고 있을 것으로 기대되는 30-34세 후기 청년의 주거비 부담에 의한 빈곤율은 2009년 33.2%로 매우 높은 수준이고, 이후 감소하는 추세를 보인다.

최저주거기준에 의한 빈곤율은 주거 면적이 국토해양부 공고에 의한

최저주거기준에 미달하는 경우이다. 전체 빈곤율은 2009년 13.3%에서 2019년 12.7%까지 유사한 수준을 유지하고 있다. 19-34세 청년의 빈곤율은 2009년 5.6%에서 2013년 7.3%까지 높아졌다가 점차 감소하여 2019년에는 5.0% 수준이다.¹⁰⁾

[그림 2-14] 청년의 최저주거기준에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

2009년 기준 19-24세 초기 청년의 최저주거기준에 의한 빈곤율은 6.2%로 전체 청년에 비해 다소 높다. 2010년을 제외하고 19-24세 청년의 빈곤율이 전체 청년의 빈곤율에 비해 다소 높은 경향이 유지된다. 25-29세 중기 청년의 빈곤율은 2010년과 2012년을 제외하고 전체 청년의 빈곤율에 비해 낮은 수준을 유지하고, 30-34세 후기 청년의 빈곤율은 전체적으로 전체 청년에 비해 낮은 수준이다.

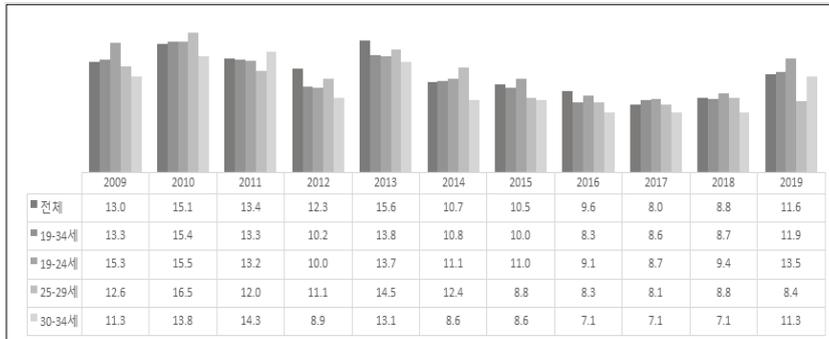
주거 설비에 의한 빈곤은 주택의 구조나 성능, 환경이 빈곤선에 의한 기준을 충족하지 못하는 경우이다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 13.0%

10) 청년의 경우, 생계를 같이 하는 원가구와 비동거하면서 기숙사 등에 거주할 수 있으나 분석에서 활용하고 있는 자료에서는 이를 추정하기 어려움.

에서 2013년 15.6%에 이르기까지 등락을 보이다가 2017년 8.0%에 이르기까지 점차 감소한다. 그리고 2019년에 11.6%로 약간 증가하였다. 전체 청년의 빈곤율은 전체 인구의 빈곤율과 유사한 수준과 양상을 유지하고 있다.

[그림 2-15] 청년의 주거 설비에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

19-24세 초기 청년의 주거 설비에 의한 빈곤율은 전체적으로 전체 청년의 빈곤율에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 25-29세 중기 청년의 빈곤율은 2010년, 2014년, 2017년을 제외하고 상대적으로 전체 청년에 비해 낮은 수준이다. 30-34세 후기 청년의 빈곤율은 2011년을 제외하고 전체 청년에 비해 낮은 수준을 보여, 청년 내에서도 연령이 높아질수록 설비에 의한 주거의 질이 양호해지는 것으로 추정된다.

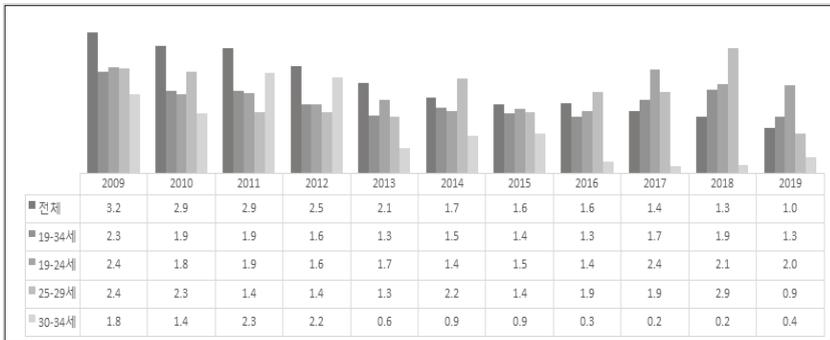
다음 그림은 부엌, 화장실, 목욕시설 등의 주거 시설에 의한 빈곤 변화이다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 3.2%에서 2019년 1.0%에 이르기까지 지속해서 감소하고 있다. 19-34세 청년의 빈곤율 또한 지난 10년간 감소하고 있는데, 2016년까지 전체 인구 빈곤율에 비해 낮은 수준이었지

만 2017년 이후 전체 인구 빈곤율보다 높은 수준을 보인다.

19-24세 초기 청년의 주거 시설에 의한 빈곤 수준은 전체 청년의 빈곤 수준과 약간씩 차이를 보이지만 유사한 수준을 유지한다. 25-29세 중기 청년과 30-34세 후기 청년에 이르기까지 2011~2012년을 제외하고 연령이 증가할수록 주거 시설에 의한 빈곤율이 점차 감소하여 주거 시설의 질이 나아지는 것으로 보인다.

[그림 2-16] 청년의 주거 시설에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

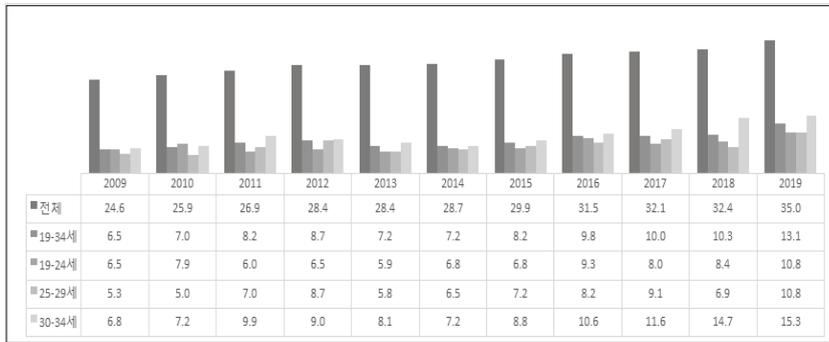
4. 청년 삶의 변화양상: 건강

다음 그림은 6개월 이상 투병 혹은 투약한 만성질환 유무에 따른 빈곤 수준의 변화이다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 24.6%부터 2019년 35.0%에 이르기까지 점차 증가하는 추세이다. 19-34세 청년의 빈곤율 또한 지난 10년간 점차 증가해왔으나, 그 수준은 전체 인구 빈곤율의 절반에 훨씬 미치지 않아 청년의 신체 건강은 상대적으로 양호한 것으로 나타난다.

청년 내 연령집단 중에서는 25-29세 청년의 빈곤율이 가장 낮은 2009~2010년을 제외하고 연령이 높아질수록 만성질환에 의한 빈곤율이 약간씩 높아진다. 전체 인구의 빈곤율 대비 청년의 만성질환에 의한 빈곤율이 양호한 것과 같은 맥락으로, 연령이 높아질수록 신체 건강 문제가 나타나는 것으로 추정된다.

[그림 2-17] 청년의 만성질환에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도) 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

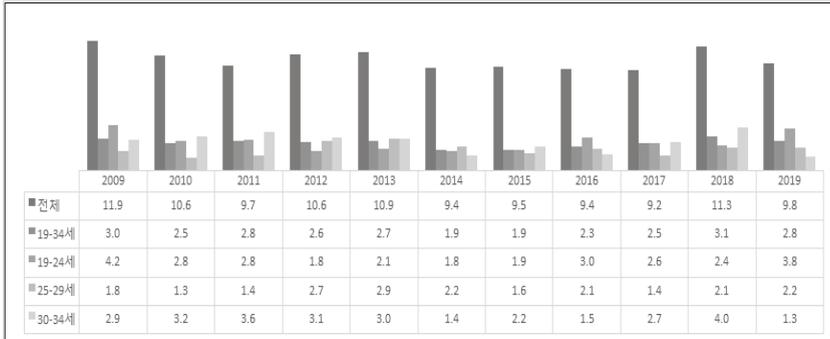
다음 그림은 주관적으로 인식하는 건강 상태가 좋지 않다고 응답한 빈곤 변화이다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 11.9%에서 2019년 9.8%로 유사한 수준을 유지한다. 19-34세 청년의 빈곤율은 2009년 3.0%에서 2019년 2.8% 정도로 2~3% 수준을 유지하는 것으로 나타났다. 만성질환에 의한 빈곤의 양상과 유사하게, 주관적으로 인식하는 건강 상태 또한 연령이 높아질수록 부정적으로 나타난다.

그런데 청년 내 연령집단별로는 오히려 19-24세 청년의 주관적 건강 상태에 의한 빈곤율이 다른 연령집단에 비해 체계적인 차이를 유지하는 것으로 보이지는 않는다. 2009~2011년에는 25-29세 중기 청년의 빈곤

율이 가장 낮고, 2012~2013년에는 연령이 높아질수록 빈곤율이 높다. 2016년과 2019년에는 연령이 높아질수록 빈곤율이 낮다.

[그림 2-18] 청년의 주관적 건강 상태에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

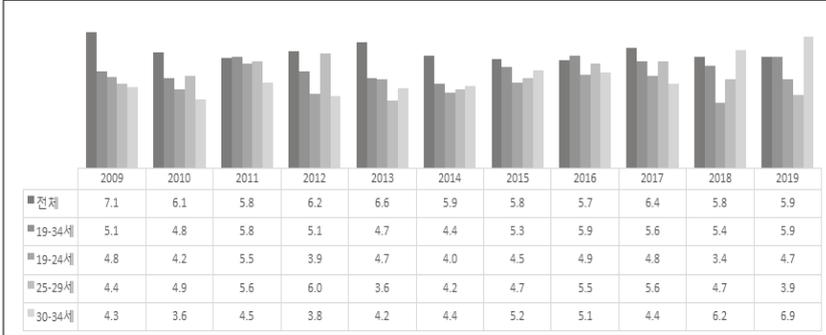
자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

다음 그림은 우울 척도를 활용하여 점수가 기준을 초과한 우울감을 경험하고 있는 인구 비율의 변화이다. 전체 인구의 우울에 의한 빈곤율은 2009년 7.1%에서 2019년 5.9%로 등락을 보이지만 약간 감소하였다. 하지만 19-34세 청년의 우울에 의한 빈곤율은 2009년 5.1%에서 2019년 5.9%로 약간 증가하였다. 최근에 이를수록 전체 인구의 우울에 의한 빈곤율과 청년의 우울에 의한 빈곤율 간의 차이가 줄어들고 있다는 점이 주목할 만하다.

청년의 연령집단별로는 2013년까지 연령이 낮은 청년 집단의 우울에 의한 빈곤율이 높았다. 하지만 30-34세 후기 청년 집단의 우울에 의한 빈곤율이 점차 높아져 2014년 이후 초기 청년 및 중기 청년의 빈곤율보다 높은 시점이 나타나기 시작했다. 2018년에 후기 청년의 우울에 의한 빈곤율은 6.2%, 2019년에는 6.9% 수준으로 비교적 높아졌다.

[그림 2-19] 청년의 우울 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

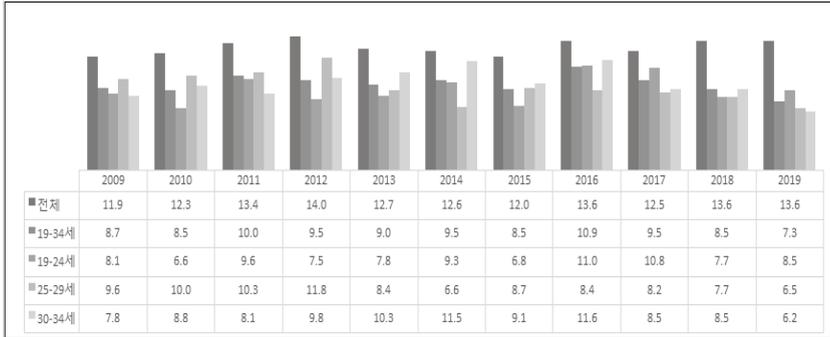
자료: 한국보건사회연구원, (각 연도) 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

다음 그림은 생활비 중 보건의료비의 부담 수준으로 측정한 빈곤율의 변화이다. 2009년 전체 인구의 빈곤율은 11.9%로 지난 10년 동안 등락을 보이다가 2019년에 13.6% 수준을 나타냈다. 19-34세 청년의 빈곤율은 2009년 8.1%에서 2019년 7.3%로 전체 인구의 빈곤율에 비해 낮은 수준을 유지하고 있다.

청년 중에서는 25-29세 중기 청년과 30-34세 후기 청년의 빈곤율이 상대적으로 높은 수준을 유지하였다. 2017년과 2019년에는 19-24세 청년의 빈곤율이 다른 집단에 비해 높게 나타나, 연령에 따른 체계적인 차이를 확인하기는 어렵다.

[그림 2-20] 청년의 의료비 부담에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

5. 청년 삶의 변화 양상: 고용

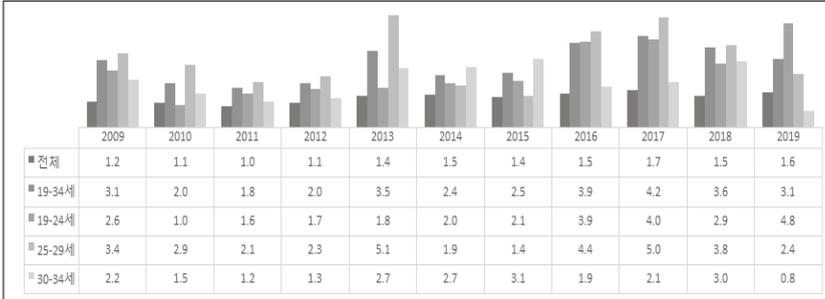
다음은 실업 여부에 의한 빈곤의 변화이다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 1.2%에서 2019년 1.6%로 약간 높아졌지만 2%에 미치지 않는 수준을 유지한다. 19-34세 청년의 빈곤율은 2009년 3.1%에서 등락을 보이다가 2019년에 2009년과 같은 수준을 나타냈다. 전체 인구에 비해 청년의 실업률이 다소 높다.

청년연령집단별로는 25-29세 중기 청년의 실업에 의한 빈곤율이 높은 수준이다. 이는 19-24세 청년의 경우 고등교육에 의한 비경제활동 상태를 유지하는 인구가 존재할 수 있고, 30-34세 청년은 경제활동을 하고 있을 개연성이 높은 데에서 그 이유를 추정할 수 있다. 다만, 2019년에는 19-24세 초기 청년의 실업에 의한 빈곤율이 다소 높게 나타났다.

90 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

[그림 2-21] 청년의 실업 여부에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



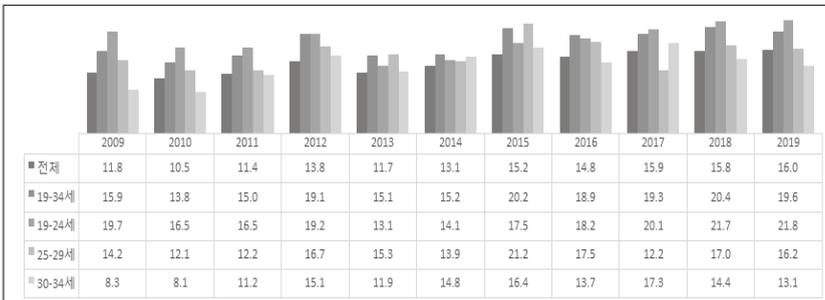
주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

다음 그림은 종사하고 있는 고용상태에서 본인의 의사와 무관하게 해고될 수 있는지, 즉 근로 지속가능성의 안정성에 의한 빈곤의 변화를 보여준다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 11.8%에서 2019년 16.0%로 점차 증가하고 있는 추세이다. 19-34세 청년의 빈곤율은 전체 인구 빈곤율보다 높아, 2009년에 15.9%이고 2019년에 19.6%로 나타났다. 청년의 근로 지속가능성이 전체 인구 대비 불안정한 것으로 보인다.

[그림 2-22] 청년의 근로 지속가능성에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

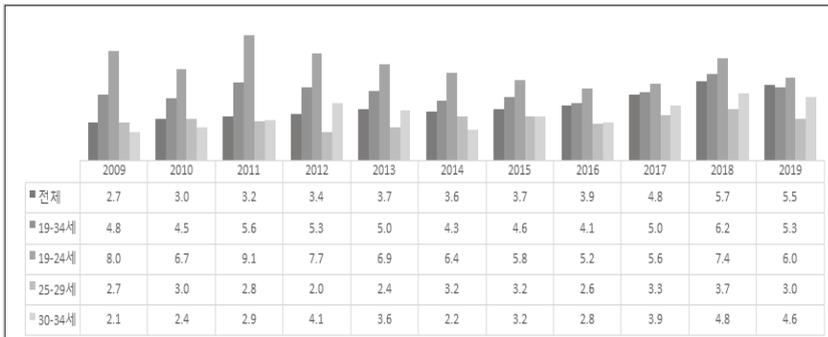
청년연령집단 중에서는 19-24세 초기 청년의 빈곤율이 2009년에 19.7%, 2019년에는 21.8%로 전체적으로 높고, 연령이 높아질수록 약간씩 감소하는 추세이다. 이는 일하는 청년의 경우 연령이 낮을수록 근로를 지속하기에 불안정한 일에 종사하고 있을 가능성이 크다는 것을 암시한다.

다음은 근로시간 형태, 즉 경제활동을 하면서 시간제 일자리에 종사하는 인구의 비율로 확인한 빈곤 변화이다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 2.7%에서 2019년 5.5%로 점차 증가하는 추세이다. 19-34세 청년의 근로시간 형태에 의한 빈곤율 또한 2009년 4.8%에서 2018년 6.2%, 2019년 5.3%로 점차 증가하고 있다. 주목할 것은 청년의 빈곤 수준이 전체 인구의 빈곤 수준에 비해 높아 근로 지속가능성에 의한 빈곤과 마찬가지로 일하는 청년의 근로시간 형태 또한 전체 일하는 인구 대비 취약하다는 점이다.

청년연령집단별로는 전체적으로 19-24세 초기 청년의 근로시간 형태에 의한 빈곤율이 다른 연령집단에 비해 높다. 초기 청년 빈곤율의 수준이 2011년 이후 2016년까지 감소했지만 2018년까지 다시 증가해 청년 중에서도 초기 청년 고용의 질이 특히 더 취약할 수 있다.

[그림 2-23] 청년의 근로시간 형태에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

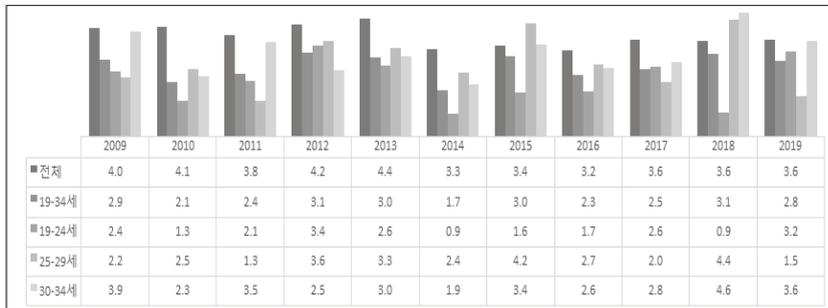
6. 청년 삶의 변화 양상: 사회문화적 자본

이번에는 사회문화적 자본 중에서도 사회적 친분 관계에 대한 만족 수준으로 확인하는 빈곤 수준의 변화를 살펴본다. 사회적 친분 관계에 만족하지 않는다는 전체 인구의 비율은 2009년 4.0%에서 2019년 3.6% 수준으로 등락을 보이지만 3~4% 수준을 유지하고 있다. 19-34세 청년의 빈곤율은 2009년 2.9%에서 2019년 2.8%로 전반적으로 3% 내외를 유지하여 전체 인구에 비해 양호한 수준이다.

청년 내 연령집단별로는 전반적으로 연령이 높아질수록 사회적 친분 관계에 대한 만족 수준이 낮아지는 것으로 보인다. 19-24세 초기 청년의 빈곤율은 2009년 2.4%에서 2019년 3.2% 수준이지만, 30-34세 후기 청년의 빈곤율은 같은 시점 3.9%와 3.6% 수준이다. 경제활동을 시작하면서 사회적 친분 관계를 맺을 시간적 여유가 감소하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 2-24] 청년의 사회적 친분 관계 만족에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도), 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

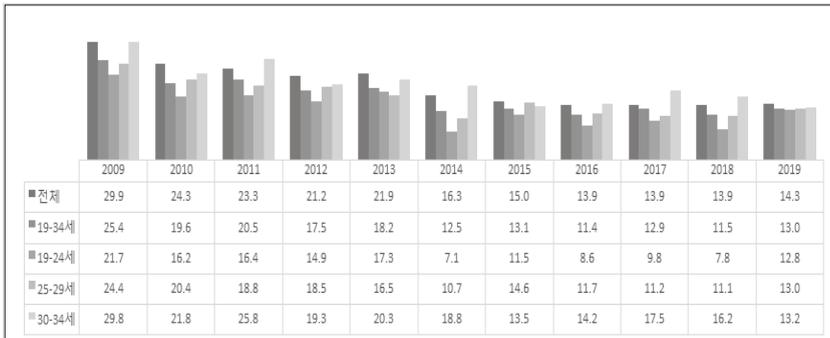
다음 그림은 여가에 만족하지 않는다는 인구의 비율로 확인한 사회문화적 자본 수준의 변화이다. 여가 만족에 의한 전체 인구의 빈곤율은

2009년 29.9%에서 2019년 14.3%로 점차 감소해왔다. 19-34세 청년의 빈곤율도 2009년 25.4%에서 2019년 13.0%로 감소해왔으며, 그 수준 또한 전체 인구의 빈곤율에 비해 낮은 편이다.

청년의 연령집단별로는 연령이 높아질수록 여가 만족에 의한 빈곤율이 높아지는 것으로 보인다. 이러한 경향은 사회적 친분 관계 만족에 의한 빈곤율의 경향과 유사한 것으로 경제활동과 여가를 활용해 맺는 사회적 친분 관계가 반비례 관계에 있을 수 있음을 암시한다.

[그림 2-25] 청년의 여가 만족에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

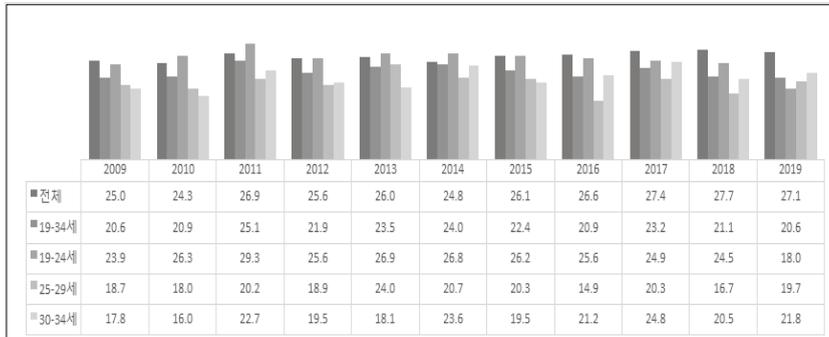
다음 그림은 총 생활비 중 교양오락비에 쓰는 지출이 다른 이들의 수준에 미치지 못하는 문화비 지출에 의한 빈곤 변화이다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 25.0%에서 2019년 27.1%로 약간 증가하였다. 같은 기간 19-34세 청년의 문화비 지출 수준에 의한 빈곤율은 20.6%에서 등락을 보이다가 20.6% 수준을 유지하여, 전반적으로 전체 인구 빈곤율에 비해 낮은 수준이다.

연령집단별로 세분화하면, 2009~2015년까지는 연령이 낮은 19-24

세 초기 청년의 빈곤율이 다른 연령집단의 빈곤율에 비해 높은 편이지만, 점차 30-34세 후기 청년의 빈곤율이 높아졌다. 2010년대 후반부터 후기 청년이 쓰는 문화비 지출이 상대적으로 낮아져 이들이 누리는 사회적 삶에 대한 관심이 필요하다.

[그림 2-26] 청년의 문화비 지출 수준에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

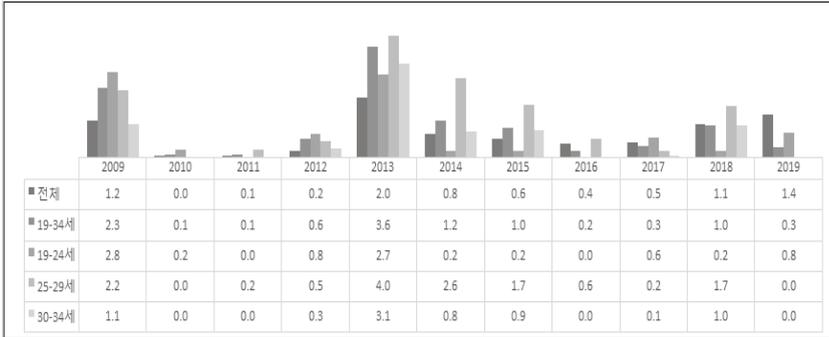
자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

7. 청년 삶의 변화 양상: 안정성

다음 그림은 경제활동을 하지만 공적연금에 미가입하여 불안정한 빈곤의 변화를 보여준다. 2009년과 특히 2013년, 그리고 2018년 이후에 다른 기간에 비해 빈곤율이 높게 나타나는 특이한 사항을 확인할 수 있다. 이를 염두에 두면, 전체 인구의 빈곤율은 2013년 2%를 제외하면 1% 내외의 수준을 유지한다. 청년의 빈곤율은 전체 인구 빈곤율에 비해 약간씩 높다. 청년의 연령집단별로 2012년까지는 19-24세 초기 청년의 빈곤율이, 2013년부터 2016년까지는 25-29세 중기 청년의 빈곤율이 다소 높게 나타났다.

[그림 2-27] 청년의 공적연금 기준 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

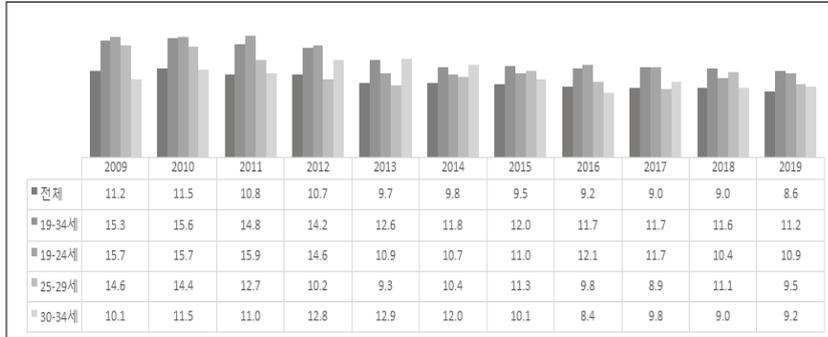
자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

다음 그림은 고용보험에 미가입하여 실업이라는 사회적 위험에 대한 안정성을 확보하지 못하는 경우의 빈곤 변화를 보여준다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 11.2%에서 2019년 8.6%로 점차 감소하는 추세를 보인다. 19-34세 청년의 고용보험 기준 빈곤율은 2009년 15.3%에서 2019년 11.2% 수준으로 나타나 점차 감소하고 있지만, 전체 인구나와 비교하면 그 수준이 높은 편이다.

청년의 연령집단별로 세분화하여 보면 30-34세 후기 청년의 빈곤율이 높은 2012~2014년을 제외하고 19-24세 초기 청년의 고용보험 기준 빈곤율이 다른 연령집단에 비해 높다. 앞서 고용 차원의 빈곤율 변화를 살펴본 것과 같이, 일하는 청년 중에서는 특히 초기 청년이 취약한 것으로 볼 수 있다.

[그림 2-28] 청년의 고용보험 기준 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

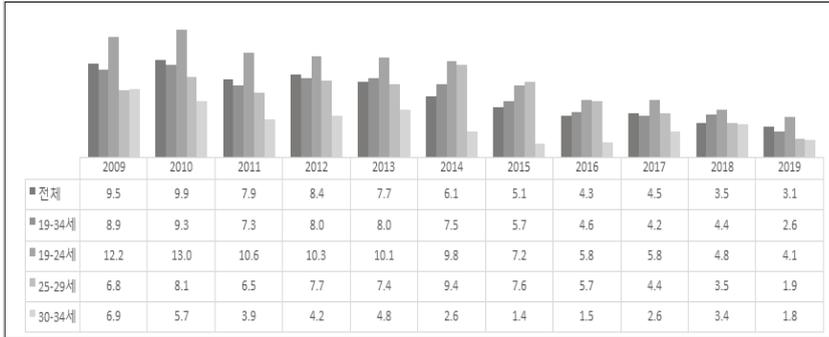
자료: 한국보건사회연구원, (각 연도) 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

다음은 집세나 공과금, 공교육비, 난방비, 의료비, 사회보험료의 박탈과 가구 내 신용불량자 여부에 의한 물질적 박탈 수준에 의한 빈곤 변화이다. 전체 인구의 빈곤율은 2009년 9.5%에서 2019년에는 3.1%로 점차 감소하는 추세를 보인다. 19-34세 청년의 물질적 박탈에 의한 빈곤율은 2009년 8.9%에서 2019년 2.6%까지 점차 감소해왔으며, 전체 인구의 빈곤율에 비해 낮은 수준을 유지한다.

연령집단별로는 19-24세 초기 청년의 빈곤율이 2009년 12.2%로 시작해 2010년 13.0%로 증가했다가 2019년 4.1%로 점차 감소했지만 다른 연령집단 청년의 빈곤율에 비해 상대적으로 높은 수준을 유지한다. 그리고 연령이 높아질수록 물질적 박탈 수준이 점차 감소한다.

[그림 2-29] 청년의 물질적 박탈 수준에 의한 빈곤 변화

(단위: %)



주: 개인 가중치를 적용함.

자료: 한국보건사회연구원, (각 연도). 5~15차 한국복지패널 원자료 저자 분석

8. 청년 삶의 다차원적 빈곤 변화 종합

여기에서는 김문길 외(2017)의 다차원 빈곤들을 활용해 들여다본 지난 10년 동안의 청년 삶, 특히 여건의 결핍에 따른 빈곤 변화를 지표로 확인하였다. 결과를 종합하면, 19-34세의 청년에 주목했을 때 연령이 높아질수록 소득이나 순자산 빈곤, 고용과 안정성, 주거 영역의 빈곤 수준이 완화된다는 것을 확인할 수 있다. 이는 경제활동을 통하여 소득을 확보하게 되면서 자산 형성과 주거지 마련 및 질 향상, 그리고 고용을 통한 안정성 확보 등 물질적 여건을 마련해가는 청년기에 기대하는 이행적 과업과 맥락을 같이 한다. 다만, 청년의 연령이 높아질수록 사회문화 자본과 신체적 건강 영역의 빈곤 수준은 다소 증가한다. 경제활동을 하면서 절대적인 여가시간이 줄어들어 사회적 친분 관계에 대한 만족감이 감소할 수 있고, 문화비 지출 수준은 상대적으로 증가한다. 연령이 높아지면서 점차 만성질환 발생률이 높아질 수 있다. 이행기 과업을 수행하는 청년기에 연령에 따라 삶의 취약한 영역이 변화하는 것이다.

주목할 것은 우울에 의한 청년의 빈곤 수준과 전체 인구의 우울에 의한 빈곤 수준의 차이가 지난 10년 동안 줄어들고 있다는 점이다. 청년은 생애과정에서 비교적 신체적으로 건강한 시기라고 할 수 있다. 하지만 물질적 삶의 여건을 개선하는 데 집중한 과거에는 등한시하여 숨겨져 있던 청년의 정신건강 문제가 가시화된 것이다. 이로써 청년 삶을 조망할 때 물질적 차원뿐만 아니라 비물질적 차원에 주목해야 한다는 것을 재확인하였다.

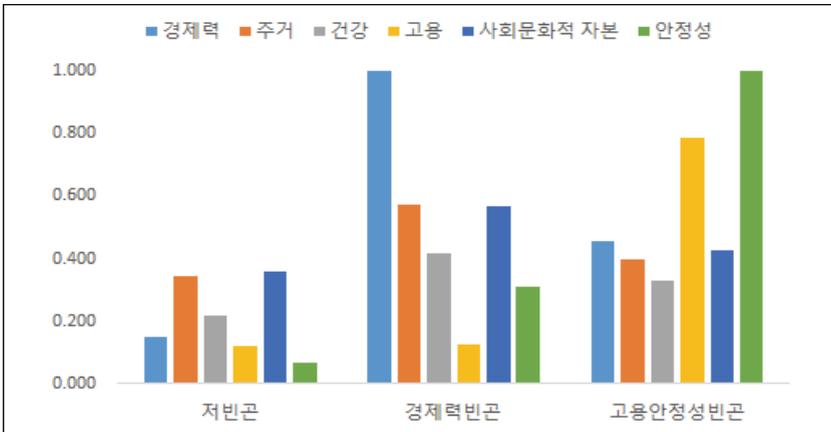
9. 다차원적 빈곤접근을 통한 이행에 필요한 조건 검토

김문길 외(2017)는 청년 빈곤에 대한 다차원적 접근을 위해 국내에서 생애주기를 고려한 다차원 빈곤틀을 개발하여 청년세대를 중심으로 세대별 비교를 시도하였고, 김문길 외(2020)는 기존 연구의 시계열을 2018년까지로 확장하여 시계열적 변화를 관찰하고 청년 내 다차원 빈곤 위험집단을 발굴하고자 시도했다. 김문길 외(2017)에서는 경제력, 주거, 건강, 고용, 사회문화적 자본, 안정성의 6가지 영역으로 다차원 빈곤 지표를 구성하고, 총 19개의 세부 지표를 설정하였다(김문길, 2021, p.20). 이들 영역은 안전하고 완전한 성인으로서의 이행의 조건을 구성하는 영역으로 해석할 수 있다. 2018년을 기준으로 청년 연령집단 별로 다차원 빈곤 상황을 보면 초기(19-24세), 중기(25-29세) 청년의 경제력 빈곤이 두드러지고, 초기 청년은 고용, 중기 청년은 주거, 후기(30-34세) 청년은 건강과 사회문화적 자본에서 상대적으로 빈곤하다는 것을 알 수 있다. 이는 청년 집단 내에서도 연령대별로 상이한 상황에 처해 있다는 것을 보여주며, 이는 청년의 다차원 빈곤 집단별로 상이한 정책 조합이 필요하다는 시사점을 제시하였다(김문길, 2021, p.21).

한편, 김문길 외(2020)는 잠재집단 분석을 통해서 2008년과 2018년의 청년 빈곤 집단의 유형을 도출하였다. 2008년의 주된 빈곤 집단 유형은 '경제력 빈곤'과 '고용·안정성 빈곤'이었는데, 2018년에는 '건강 빈곤'과 '복합 빈곤'이 주된 빈곤 집단 유형으로 나타난 것을 확인하였다. 이 같은 결과가 정책적으로 함의하는 것으로 과거에는 소득이나 고용에 정책적 초점을 맞추는 것으로 대응할 수 있었다면 최근에는 더 종합적이고 복합적인 정책 설계가 필요하게 되었다는 점을 제시하였다(김문길, 2021, p.22).

[그림 2-30] 2008년 청년 다차원 빈곤 잠재집단의 차원 빈곤 확률

(단위: %)

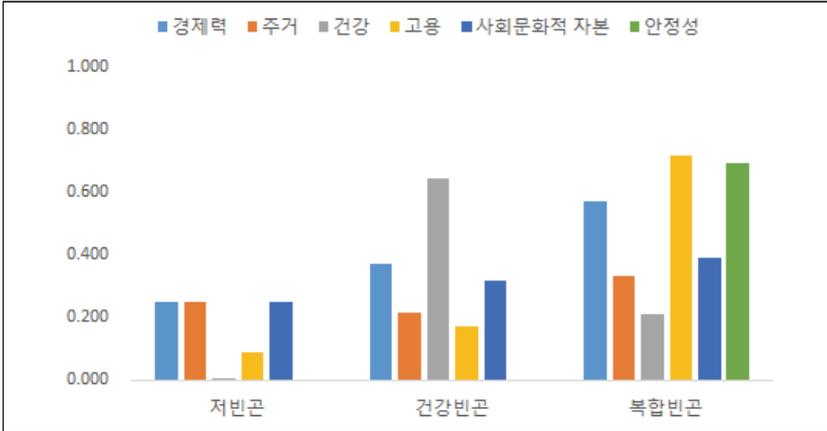


자료: 한국보건사회연구원, (2008). 한국복지패널 원자료, 저자 분석.

출처: 김문길 외(2020). p. 97.

[그림 2-31] 2018년 청년 다차원 빈곤 잠재집단의 차원 빈곤 확률

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원, (2018). 한국복지패널 원자료, 저자 분석.

출처: 김문길 외(2020). p. 102.

다차원적 빈곤은 청년 내 인구집단별로 상이한 특성을 보이는데, 2018년 ‘건강 빈곤’ 집단과 ‘복합 빈곤’ 집단을 기준으로 살펴보면, 먼저 ‘건강 빈곤’의 경우 여성, 후기 청년, 도시 거주, 대졸 이상, 비경제활동인구와 실업자, 1인 가구, 저소득층 등이 주되게 분포하고 있고, ‘복합 빈곤’의 경우는 남성, 초기·중기 청년, 수도권·농어촌 거주, 고졸 이하, 임시·일용직 근로자 및 특수형태 고용, 실업자, 1인 가구, 저소득층 등이 주되게 분포하고 있다(김문길 외, 2020: 104-105).

제3절 청년정책 현황

1. 현 정부 청년정책 전개 과정¹¹⁾

가. 청년 일자리 대책(2018.3.15.)

제5차 일자리위원회를 통해 발표된 대책으로, 중소·중견기업과 대기업의 격차를 줄여 청년들을 중소기업 일자리로 유인해 일자리 미스매치를 해결하고, 실질 소득을 지원하는 등의 내용을 담고 있다. 세부 내용은 다음과 같다.

- 취업 청년 소득·주거·자산 형성과 고용증대기업 지원 강화
- 창업 활성화
- 새로운 취업 기회 창출
- 즉시 취·창업 할 수 있는 실질적 역량 강화 추진
- 산업·교육·노동시장 등 분야에서의 구조적 과제 대응 지속 추진

나. 청년 주거지원 방안(2018.7.5.)

2017년 11월에 발표한 「주거복지로드맵」에서 신혼부부·청년 주거 지원방안을 확대·구체화한 것으로, 최대 75만 가구의 청년에게 임대주택·맞춤형 금융지원을 통해 주거 사다리를 구축, 청년의 원활한 사회진입을 돕는 것을 목적으로 한다.

청년 임대주택 본격 공급, 대학 기숙사 확충, 희망상가 공급, 청년의 주거금융 지원 강화 등을 통해 5년간 75만 가구를 지원하는 내용을 담고 있

11) 대한민국 정책브리핑(2021.9.3.). 청년지원정책에서 발췌하였다. (<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148864193>)

다. 세부적인 내용은 아래와 같다.

- (맞춤형 청년주택 27만 실) 공공임대주택 총 14만 호(로드맵 +1만 호)를 시세의 30~70% 수준으로 청년 수요가 많은 형태로 공급
- (기숙사 6만 명) LH 등이 학교 인근의 기존 주택을 매입·임대 후 대학 등 운영기관에 기숙사로 일괄 임대하는 '기숙사형 청년주택' 도입
- (희망상가 공급) 임대주택 단지 내 상가를 청년, 사회적 기업, 소상공인 등에게 최장 10년간 감정가의 50~80%로 임대
- (금융 지원 42만 명) 청년 우대형 청약통장, 보증부 월세 대출, 청년 전용 버팀목 대출 등 7대 청년 주거금융 지원상품 제공

다. 청년 희망사다리 강화방안(2019.7.17.)

제20차 경제활력대책회의를 통해 발표된 대책으로, 일자리·주거·교육 지원 등 기존 정책 사항을 보완하고 취약 청년 자립 지원 등 새로운 지원책을 담은 종합 대책이다. 세부 내용은 다음과 같다.

- 청년전용창업에 대한 용자를 확대하고(1,300→1,600억 원), 화장실·샤워실 개선 등 중소기업 근로 여건 개선사업을 신설하여(최대 4,000만 원 지원) 양질의 청년 일자리 창출 추진
- 서울 종로구 선거연수원, 대방동 군 관사 등 공공청사 복합개발을 통하여 교통요지에 임대주택을 공급하고, 전세임대 우대금리(최대 0.5%)를 제공하는 등 청년 주거 부담을 완화
- 고교 취업 연계 장려금 지원 규모를 현재 2.5만 명에서 2022년까지 3만 명으로 확대하는 등 장학금을 포함한 교육 분야 지원을 강화
- 청년저축계좌 신설, 중금리(5% 내외)의 청년·대학생 햇살론 재출시('20년) 등을 통해 취약 청년의 자립을 지원

라. 「청년기본법」 제정(2020.2.4.)과 시행(2020.8.5.)

「청년기본법」은 청년의 권리와 책임, 국가와 지자체의 청년에 대한 책무를 정하고, 청년정책의 수립과 청년 지원에 관한 기본적인 사항을 규정하기 위해 2020년 2월에 제정되어 같은 해 8월에 시행되었다. 청년정책 관련 첫 종합법률이다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 청년을 19세 이상 34세 이하인 사람으로 정의
- 국무총리가 5년마다 고용·주거·교육·문화·여가 분야 정책을 아우르는 청년 기본계획을 수립하고 관계부처와 시·도가 연도별 시행계획을 수립
- 시행계획의 실효성을 높이기 위해 국무총리가 부처장과 시·도지사의 연도별 추진실적을 분석하고 평가, 정부는 매년 실태조사 실시-공표
- 청년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위해 국무총리 소속으로 청년정책조정위원회를 두고, 시·도지사는 관할 지역의 청년정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위해 지방청년정책조정위원회를 둬
- 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 청년정책 결정 과정에 청년을 참여시키거나 그 의견을 수렴

마. 청년의 삶 개선 방안

1) 1차(2020.3.26.)

과거 정부의 실업 대책 위주의 청년정책에서 벗어나 청년의 삶 전반에 걸친 청년들의 컨트롤타워 설치 요구에 따라 국무조정실에 청년정책추진단을 설치('19.7)해 청년 사업을 총괄·조정하도록 하고, 청년들과 소통을 통해 580여 건의 정책 제안을 접수했다. 관계부처와 검토하여 우선 정책 화할 수 있는 과제들을 모아 '청년의 삶 개선 방안'을 1차로 발표했다. 이 대책의 가장 핵심은 청년의 참여를 보장하는 거버넌스를 구축하는 것이라 할 수 있다. '1+4 전략'으로 추진한다.

- 1(청년참여 확대를 위한 거버넌스 구축)+4(생활 지원·일자리·주거·교육) 분야, 34개 과제 선정

2) 2차(2020.9.18.)

코로나19로 인해 청년들의 어려움이 더욱 가중되고 있는 상황에서 청년들에게 가장 시급한 일자리와 4차 산업혁명 등에 대응하기 위한 교육을 중심으로 제2차 청년의 삶 개선 방안이 제시되었다. 「청년기본법」 시행 이후 처음 개최된 청년정책조정위원회의 심의·의결(20.9.18)을 거친 대책이라는 특징이 있다.

- 5개 분야 43개 과제(일자리 14, 주거 5, 교육 16, 생활 4, 참여·권리 4) 선정

바. 제1차 청년정책 기본계획('21~'25)(2020.12.23.)

- (일자리) 코로나19 위기 조기 극복을 위해 '21년도 55.5만 구직자 지원 및 청년창업에 대한 전주기 지원체계 구축
- (주거) '25년까지 도심 내 청년특화주택 7.69만 호 등 27만 3천 호 공급(대학생 기숙사 3만 호 포함) 및 최저주거기준 미달 가구 10% 감축
- (교육) '22년부터 저소득층 청년 대학등록금 부담 제로화 추진 및 혁신공유대학 48개교 지정을 통해 미래사회 선도인재 10만 명 양성
- (복지·문화) 희망저축계좌 통합·신설로 '25년까지 청년 10만 명 자산형성 지원, 매달 한 번은 문화가 함께하도록 기반 확대
- (참여·권리) 정부위원회 청년참여 대폭 확대 및 온·오프라인 청년정책 통합 전달체계 구축

국무총리가 5년마다 청년정책 기본계획을 수립도록 하는 「청년기본법」(제8조)에 따라, 제2회 청년정책조정위원회(20.12.23.)에서 앞으로 5년간('21~'25) 정부와 지자체가 중점 추진해 나갈 '제1차 청년정책 기본계획'을 심의·의결하였다. “원하는 삶을 사는 청년, 청년이 만들어가는 미래”라는 비전 아래, ①참여와 주도, ②격차 해소, ③지속가능성을 3대 원칙으로 삼고, 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 5대 분야에 걸쳐 20대 중점과제와 270개 세부과제를 추진하는 것을 골자로 한다.

[그림 2-32] 제1차 청년정책 기본계획 체계도



자료: 관계부처 합동. (2021). 제1차 청년정책 기본계획('21~'25). p.7.

사. 2021년 청년정책 시행계획(2021.3.20.)

청년정책 기본계획('21~'25)을 차질 없이 추진하기 위한 첫 번째 시행 계획으로 32개 중앙부처와 광역·기초 전(全) 지자체가 참여해서 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리 5개 분야 총 1,500여 개의 과제를 마련했다. 중앙부처는 308개 정책을 위해 예산 약 23.8조 원을 투입하고, 지방자치단체는 1,258개의 사업을 위해 예산 약 2.2조 원의 순 시·도에 산(총 3.2조 원) 투입하는 것을 예정하고 있다(관계부처합동, 2021b).

아. 자립준비청년(보호종료아동) 지원강화 방안(2021.7.13.)

7월 13일 국무총리 주재 국무회의에서 관계부처 합동으로 수립한 「보호종료아동 지원강화 방안」을 발표하였다. 이른바 '취약 청년'에 대한 첫 번째 대책이라 할 수 있다. 아동복지시설 등에서 보호 중인 아동은 만 18세가 되면 보호가 종료(年 2,500명)되며, 이른 시기에 홀로 삶을 꾸려가야 하는 어려움을 겪어왔는데, 이에 그간 정부는 보호종료아동 자립 수당('19), 주거지원통합서비스('19) 등 자립 지원을 위한 다양한 제도를 마련하였으나 보호종료아동이 체감하는 자립 현실은 여전히 열악하며, 국가 지원을 강화할 필요성도 지속해서 제기되어 왔다. 이에 정부는 보호종료아동이 공평한 삶의 출발선에서 자립을 준비할 수 있도록 「보호종료아동 지원강화 방안」을 마련하였다(관계부처합동, 2021.7.13.). 6대 추진과제는 다음과 같다.

- 보호연장 강화
- 자립지원전담기관·인력 확충
- 소득·주거안전망 강화
- 진로·진학·취업 등
- 심리·정서 지원
- 법령 정비 등

자. 청년특별대책(2021.8.26.)

코로나19 이후 고용상황, 교육·주거비 부담 등 청년층이 당면한 어려움을 해소하고, 출발선상의 격차를 완화하기 위해 정부는 ①코로나 위기 극복 ②격차 해소 ③미래 도약 지원을 3대 추진 방향으로 5개 분야 87개 과제를 추진하는 청년특별대책을 마련해서 발표했다. 3대 추진 방향에 걸친 주요 정책과제는 다음 표와 같다.

〈표 2-19〉 8.26 청년특별대책 주요 내용

추진방향	주요 정책과제
코로나 극복	청년 일자리 도약 장려금 신설(14만 명)
	마음건강 바우처 1.5만 명 지원(20만 원×3개월)
	코로나 졸업반 고졸 청년 패키지 지원 강화(직무교육+취업연계장려금+후학습장학금)
청년세대 격차해소	국가장학금 지원 대폭 확대해 중산층까지 반값등록금 실현 (기초·차상위 520→700만, 5~6분위 368→390만, 7~8분위 120만·67.5만→350만)
	주거취약청년 15.2만 명 월세 특별 한시지원 신설(월 최대 20만 원, 1년)
	지역주도형 청년일자리 사업 지속·개편(2.6만 명)
	중기재직 청년 지원 강화(재직자 내일채움공제, 산단교통비, 중기 전세자금 대출 일몰 연장)
	3대 맞춤형 자산형성 프로그램 신설
미래도약	청년창업활성화 3대 패키지 지원(청년창업펀드, 창업자금, 텍스타 보증)
	청년우대형 청약통장 '23년까지 연장
	군장병 사회복귀 지원(장병사회복귀준비금 정부매칭 최대 250만 원 지원, 전역시 1천만 원 수령)
	K-디지털 트레이닝·크레딧 대폭 확대(5.7만 명→9.9만 명)
	민관협력, 청년 친화적 ESG 지원 신설(현장형 직무훈련·일 경험 지원, 채용 관행 개선 등)

자료: 국무조정실 청년정책조정과(2021.8.26.). 청년세대 코로나 위기 극복, 격차 해소, 미래도약 지원을 위한 -반값 등록금 실현 등 청년특별대책 87개 과제 발표-에서 재정리

2. 현행 청년정책에 대한 비판적 검토

「청년기본법」 제정 전후로 최근까지 정부에서 발표한 대책들은 기존에 정부부처에서 시행해왔던 정책들에 청년이라는 이름표를 붙여 모아둔 총합체에 지나지 않는다는 평가를 받을 수 있다. 새롭게 도입되는 다양한 대책들이 제시되었고, 적극적인 예산편성으로 실행력을 뒷받침하고 있기는 하지만 종합적인 정책체계의 틀에서 바라볼 때 이같이 야박할 수도 있는 평가를 면하기는 어려울 것이다.

자립준비청년 지원 강화방안은 보건복지부 소관 시설 입소 대상 아동(청년)만을 대상으로 해서 교정시설(법무부 소관), 학교 밖 청소년 시설(여가부 소관) 등을 포함하지 않아 다양한 시설에 거주하는 아동들에 대한 고려가 충분하지 않았다는 비판이 존재한다.

8·26 청년특별대책은 그간 청년정책에서 꾸준히 제기되어 왔던 청년세대 내 불평등 문제를 정부가 직시하고 이에 대한 본격적인 정책 대응을 시도했다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 모든 과제가 2022년 시행을 앞두고 예산작업까지 완료되어 실현 가능성이 기대되고 있다. 그러나 세부적인 조건들에 대한 검토가 더디게 진행되고 있다는 점에서 실효성에 대한 의문점이 존재한다. 예를 들어, 마음 건강 바우처 지원의 경우 지역별 서비스 공급체계에 대한 검토가 부재한 상황이다. 상담 전문가들이 수도권을 중심으로 편중되어 있어 지방의 수요에 적절히 대응할 수 있을 것인지에 대한 의문이 제기되고 있다. 한편, 3대 맞춤형 자산 형성 프로그램 신설의 경우 기존의 중앙정부 통장사업이 기준 중위소득 50% 이하의 취약 청년을 대상으로 했던 것에 비해 기준 중위소득 100%, 연 소득 3,600만 원, 500만 원 등의 구간별로 대상 범위를 확대함으로써 대상 포괄성의 측면에서 진일보한 계획으로 평가할 수 있다. 그러

나 기준 중위소득 50~100% 구간의 청년들에 대한 정부 지원(매칭) 비율을 1:1로 한 것은 기존 제도가 1:3으로 짜여 있었던 것에 견주어 아쉬운 측면이 있다.

또한 전체적으로 이행과정의 복잡다기화에 적절히 대응하고 있는지, 중장기적 관점에서 인구구조 변화, 노동시장 변화, 기후변화가 일으킬 수 있는 제반 사회경제적 영향에 대응할 수 있는 원칙과 방향성을 견지하고 있는지는 심도 있는 검토가 필요하다.





제3장

청년층 삶의 환경 변화: 인구구조 변화

제1절 인구구조 변화

제2절 인구구조 변화의 사회경제적 영향

제3절 인구구조 변화에 대응하는 청년정책의 방향



제 3 장

청년층 삶의 환경 변화: 인구구조 변화

제1절 인구구조 변화

본 절에서는 우리나라 인구구조의 변화양상을 통계청의 2017년 장래 인구추계 작성 결과를 토대로 하여 살펴본다. 2017년 장래인구추계는 인구주택총조사(등록센서스) 결과와 2018년까지의 인구변동요인(출생·사망·국제이동) 추이를 반영하여 미래 인구변동요인을 가정하고, 향후 50년(2017~2067년)간의 장래인구를 전망한 결과이다(통계청, 2019).

2017년 장래인구추계는 5년 주기로 작성되어 2021년에 공표 예정이었으나, 2017년 시점에 다시 급진전되고 있던 초저출산 상황을 반영해 특별 추계를 공표하였다. 2017년의 추계작업에서는 장래인구추계의 불확실성을 고려해 출생, 사망, 이동 가정을 조합한 총 30개의 시나리오를 제공하였다. 현재, 통계청은 2020년 장래인구추계의 인구변동요인에 대한 작업을 진행하고 있으며, 코로나19의 여파로 2017년 장래인구추계 중에서 저위 시나리오가 실현될 가능성이 큰 것으로 예상되고 있다.

장래 인구구조는 합계출산율의 변화에 큰 영향을 받기 때문에, 본 절에서는 코로나19의 충격으로 2021년 현재 출산력이 전혀 반등하지 않은 상태를 반영하기 위해서, 사망력과 국제인구이동의 저위 가정으로 이루어진 저위 시나리오(low variant)를 통계청이 2017년 추계 당시 표준으로 설정한 중위 시나리오와 비교하는 방식으로 검토하기로 한다.

〈표 3-1〉 통계청의 2017년 장래인구특별추계 30개 시나리오 총괄

추계 시나리오	출산력	기대수명	국제인구이동
중위	중위	중위	중위
고위	고위	고위	고위
저위	저위	저위	저위
최고 출산율	고위	중위	중위
최저 출산율	저위	중위	중위
출산율 2018년 유지	2018년 수준	중위	중위
출산율 OECD 평균	OECD 평균	중위	중위
최고 수명	중위	고위	중위
최저 수명	중위	저위	중위
최대 순이동	중위	중위	고위
최소 순이동	중위	중위	저위
제로 이동	중위	중위	제로 이동
기타(1)	저위	고위	저위
기타(2)	고위	저위	고위
기타(3)	중위	고위	고위
기타(4)	중위	고위	저위
기타(5)	중위	저위	고위
기타(6)	중위	저위	저위
기타(7)	고위	중위	고위
기타(8)	고위	중위	저위
기타(9)	고위	고위	중위
기타(10)	고위	고위	저위
기타(11)	고위	저위	중위
기타(12)	저위	중위	고위
기타(13)	저위	중위	저위
기타(14)	저위	고위	중위
기타(15)	저위	고위	고위
기타(16)	저위	저위	중위
기타(17)	저위	저위	고위
기타(18)	고위	저위	저위

자료: 통계청(2019, 3. 28.), 장래인구특별추계: 2017~2067년, 간행물 자료 장래추계 시나리오 참고 (<http://kosis.kr>): 신윤경 외(2021) p.33 〈표 2-2〉 재인용

위의 <표 3-1>에서 보는 것과 같이 최저 출산율 시나리오(저위 출산율-중위 기대수명-중위 국제인구이동), 기타 13 시나리오(저위 출산율-중위 기대수명-저위 국제인구이동), 기타 16 시나리오(저위 출산율-저위 기대수명-중위 국제인구이동), 기타 18(고위 출산율-저위 기대수명, 저위 국제인구이동) 등의 시나리오를 이용하여 미래의 인구구조 변동을 전망해볼 수는 있다. 하지만 출산율 변화에 비해서 기대수명의 둔화나 국제인구이동률의 변화는 코로나19의 새로운 가정 설정에 따른 충격이 상대적으로 적기 때문에, 장래인구추계의 중위 시나리오와 저위 시나리오를 검토하는 것이 합리적이라고 판단한다.

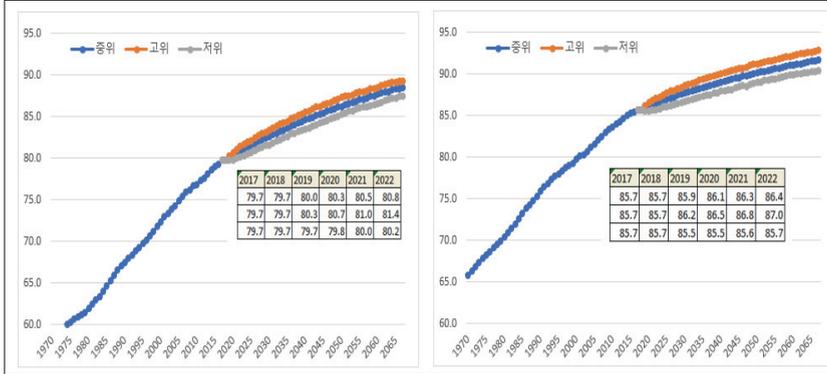
[그림 3-1]은 출산력, [그림 3-2]는 기대수명, [그림 3-3]은 외국인순유입에 대하여, 통계청이 설정한 가정치를 각각 보여준다.

[그림 3-1] 우리나라 전국 2017년 장래인구특별추계 합계출산율(TFR) 가정치



자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구특별추계: 2017~2067년: 신윤정 외(2021) p.34 [그림 2-1] 재인용

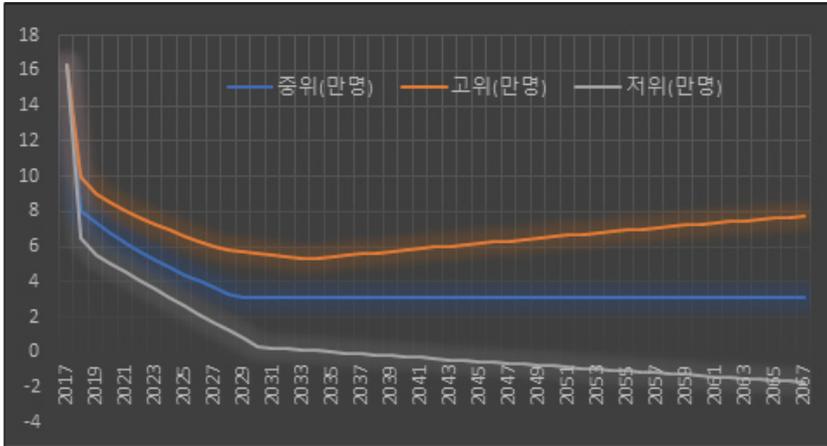
[그림 3-2] 통계청 2017년 장래인구특별추계 기대수명 중위-고위-저위 가정치



주: 그림 좌: 남, 우: 여

자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구특별추계: 2017~2067년, 신윤정 외(2021) p.34 [그림 2-2] 재인용.

[그림 3-3] 통계청 2017년 장래인구특별추계 외국인 순인구이동량(net migration) 가정치



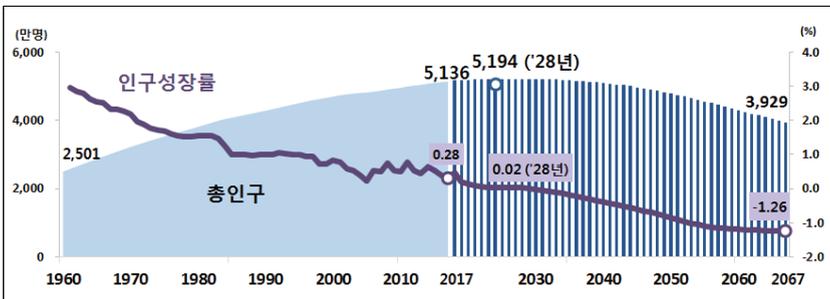
자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구특별추계: 2017~2067년, 간행물 자료 기대수명 가정 참고 (<http://kosis.kr>); 신윤정 외(2021) p.35 [그림 2-3] 재인용

1. 총인구와 인구성장률

우리나라 총인구는 1960년대 2,500만 명에서 2배 이상 증가하여, 2017년에 5,136만 명이다. 통계청의 2017년 장래인구추계 중위 시나리오에 의하면, 2028년에 5,194만 명을 정점으로 감소하기 시작하여, 추계의 종점인 2067년 3,929만 명(1982년 수준)에 도달할 것으로 전망한다 ([그림 3-4] 참고). 한편, 2020년 코로나19의 범유행이 진행되면서 현실화 개연성이 높아지고 있는 저위 시나리오에 의하면, 인구정점은 2019년(5,165만 명)으로 앞당겨지고, 2067년에는 3,365만 명(1972년 수준)으로 대폭 감소할 것으로 전망한다.

인구성장률은 1960년대 3%대에서 계속 감소하여 2017년 0.28%에 도달하고, 중위 시나리오에서 2029년부터 인구감소 시대로 진입하고, 2067년에는 -1.26% 수준에 도달할 것으로 전망한다. 또, 저위 시나리오는 전술한 것과 같이 코로나19의 범유행으로 현실화 개연성이 높는데, 이에 따르면 인구성장률은 2020년부터 마이너스 성장률을 보인 후, 감소세가 크게 확대되어 2067년에는 -1.79% 수준으로 인구감소의 위기감을 증폭시킨다.

[그림 3-4] 우리나라의 총인구(만 명)와 인구성장률(%)

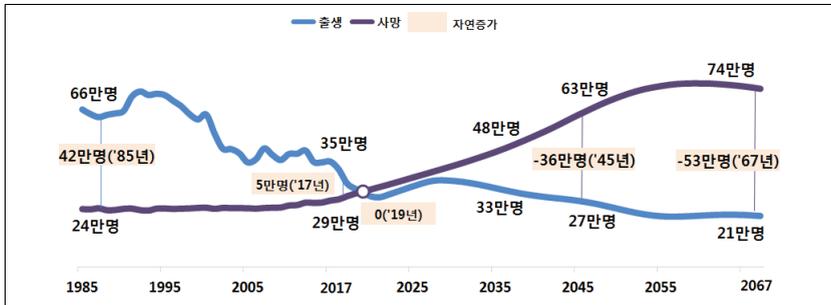


자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구특별추계: 2017~2067년, 보도자료 [그림 1-3] 총인구 추이: 1960-2067년(중위시나리오)

[그림 3-5]에서, 출생아 수는 1985년에는 66만 명에 이르렀으나 2017년 35만 명에서 중위 시나리오에서 2021년 29만 명 수준으로 감소하고, 2067년에는 21만 명까지 감소하고, 코로나19의 범유행으로 현실화의 개연성이 높은 저위 시나리오에서는 2067년 14만 명에 이를 것으로 전망한다. 사망자 수는 중위 시나리오에 따르면, 2017년 29만 명에서 증가하여, 2028년에 40만 명을 넘어서고, 2067년에는 74만 명으로 2017년에 비해 2.5배 많아지며, 저위 시나리오에 따르면 2067년 72만 명 수준에 이르는 것으로 전망한다.

출생아 수에서 사망자 수를 뺀 자연증가 수를 보면, 중위 시나리오에서는 2019-2020년에 사망자 수가 출생아 수보다 많아져 자연감소가 시작되며, 이로 인한 위기감이 현실이 되고 있다. 한편, 저위 시나리오에서는 2019년부터 자연감소가 시작될 것으로 전망한다.

[그림 3-5] 우리나라 출생아 수(만 명), 사망자 수(만 명), 자연증가 수(만 명)의 추이



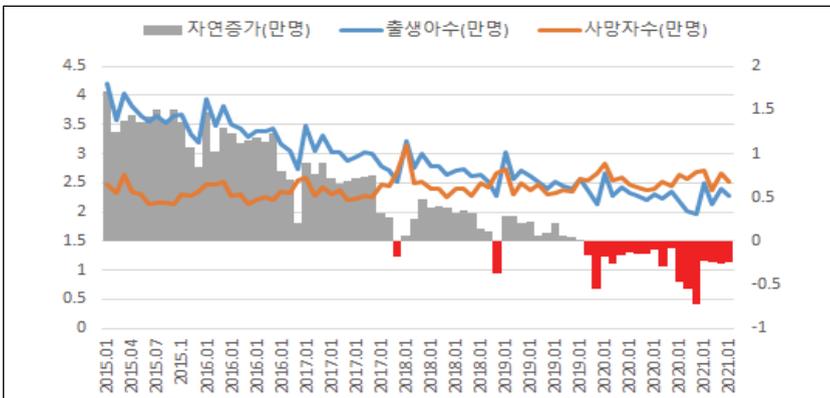
자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구특별추계: 2017~2067년, 보도자료 [그림 1-3] 출생·사망·자연증가, 1985~2067년(중위시나리오)

이상에서 보는 바와 같이, 현재 진행되고 있는 출생아 수와 사망자 수의 동향을 기반으로, 2017년 통계청 장래인구추계에서 표준에 해당하는 중위 시나리오보다 코로나19의 상황을 구체적으로 염두에 두지는 않았지만, 자연감소가 시작되고 나아가 인구의 전반적 감소가 진행되는 것을 오

히려 잘 반영하고 있는 저위 시나리오를 실현 개연성이 훨씬 큰 것으로 보아야 할 것이다.

최근 언론방송 매체는 주식시장에서 주가의 단기 이동 평균선이 증장기 이동 평균선을 하회하는 시점을 칭하는 용어를 가져와 우리나라에서 2019년 11월부터 시작된 자연감소를 인구 “데드크로스(Dead Cross)”라 부르고 있다. 통계청 인구동향조사로부터 2015년 1월부터 2021년 4월까지의 출생아 수, 사망자 수, 그리고 자연증가 수를 살펴보면 아래 그림과 같다. 2015년 1월은 출생아 4.2만 명에 사망자 2.5만 명으로, 자연증가는 1.7만 명이었으나, 2016년 10월에 출생아 3.2만명에 사망자 2.4만 명으로, 자연증가 폭이 0.8만 명으로 1만 명을 하회하기 시작했고, 2018년 12월에 출생아 2.3만 명에 사망자 2.7만 명으로, 자연감소가 일어났다. 2019년 11월부터 2021년 4월까지 누적 출생아 수 41만 명에 누적 사망자 수 45만 명으로 자연감소가 5만 명에 이르러 “데드크로스”가 이 기간 동안 불가역적으로 지속되고 있다는 것을 알 수 있다(통계청 2021).

[그림 3-6] 우리나라 출생아/사망자 수(만 명) 월별 추이와 자연감소 전환



2. 전통적 인구학의 연령대별 인구구조

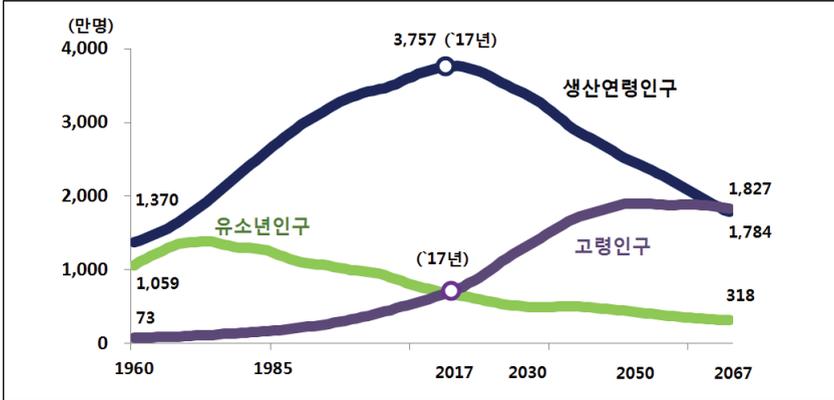
가. 전통적 인구학의 인구구조 개괄

먼저, 연령대별 인구구조를 0-14세, 15-64세, 65세의 인구로 구분하여, 유소년인구, 생산연령인구, 고령인구로 명명하는 기능적 분류방식이 있다. 물론, 개발도상국은 60세를 기준으로 생산연령인구와 고령인구를 구분하고, 일부 선진국에서는 유소년인구와 생산연령인구를 20세, 생산연령인구와 고령인구를 70세를 기준으로 분류하는 새로운 방식을 채택하고 있지만, 여기서는 전통적 인구학에서 이용되는 기능적 분류방식을 따르기로 한다(van Periodom, 2018; United Nations, 2019).

통계청의 2017년 장래인구추계의 중위 시나리오에서, 15-64세 생산연령인구는 2017년 현재를 기준으로 볼 때 전체 인구의 73.2%(3,757만 명), 65세 이상 고령인구는 13.8%(707만 명), 0-14세 유소년인구는 13.1%(672만 명)에 이르고 있지만, 추계의 종점에 해당하는 2067년에는 생산연령인구(15-64세)는 45.4%, 고령인구(65세 이상)는 46.5%, 유소년인구(0-14세)는 8.1%를 차지할 전망이다([그림 3-7] 참고).

생산연령인구(15-64세)는 2017년 3,757만 명에서, 중위 시나리오에서 2067년 1,784만 명(총인구의 45.4%)으로 감소하며, 코로나19의 범유행으로 현실화의 개연성이 오히려 높은 저위 시나리오에서는 2030년 3,348만 명, 2067년 1,484만 명(총인구의 44.1%) 수준으로 감소하는 것으로 전망한다([그림 3-7] 참고).

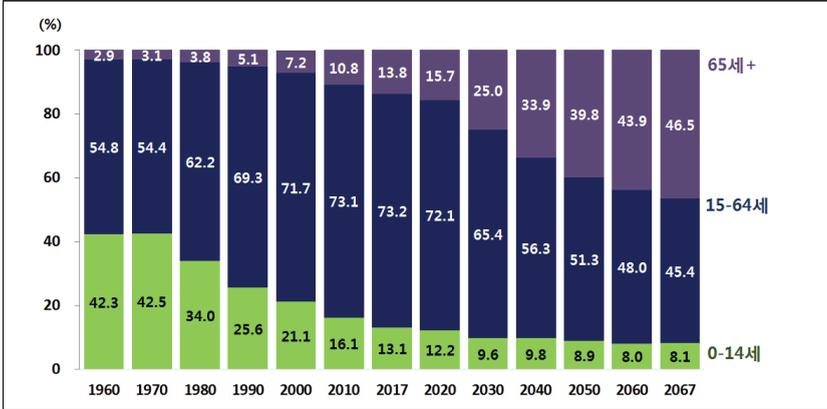
[그림 3-7] 우리나라 주요 연령대별 인구(0-14세, 15-64세, 65세 이상) 변화 추이



자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구추계, 1960-2067, 보도자료, [그림 1-5] 연령계층별 인구구조, 1960~2067년(중위 시나리오)

2017년부터 65세 이상 고령인구가 중위 시나리오에서 0-14세 유소년 인구보다 많아, 2067년에는 고령인구가 유소년인구보다 5.7배 많을 것으로 전망한다. 한편, 2020년 이후 코로나19의 범유행으로 현실화의 개연성이 높은 저위 시나리오에서는 2067년에 고령인구가 유소년인구보다 7.9배 많을 것으로 전망하여, 출생아 수의 감소로 인한 고령화의 수준에 대하여 비관론이 팽배하게 될 개연성은 충분하다(통계청, 2019. 3. 28.: 7-8). 고령인구는 2017년 707만 명(13.8%)과 비교하여, 2033년에는 1,427만 명으로 거의 2배가 되고, 2067년에는 1,827만 명(총인구의 46.5%)으로 2.6배로 증가할 것으로 전망한다. 한편, 저위 시나리오에서는 2067년 1,669만 명, 고령자 구성비는 총인구의 49.6% 수준이 되어서 중위 시나리오보다 높은 수준의 고령화에 직면하게 된다(통계청, 2019. 3. 28.: 7-8).

[그림 3-8] 우리나라 인구학적 주요 연령대별 인구 구성비

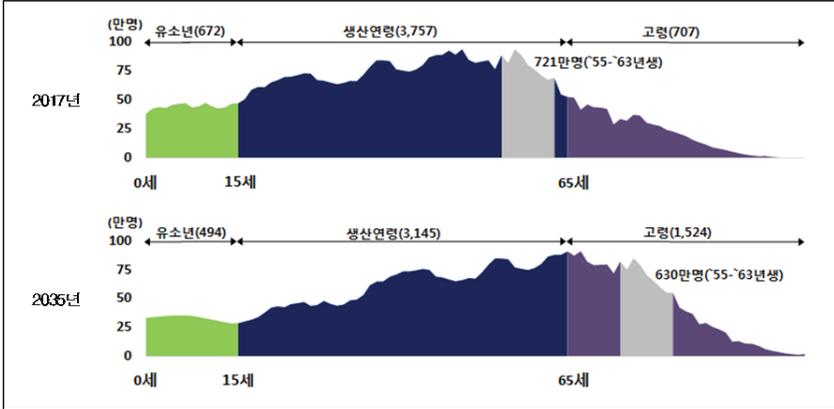


자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구추계, 1960~2067, 보도자료, [그림 1-6] 연령계층별(0-14세, 15-64세, 65세 이상) 인구 구성비, 1960~2067년(2017~2067년 중위 시나리오)

유소년인구 구성비는 2017년 13.1%에서 2067년 중위 시나리오에서 8.1% 수준, 코로나19의 범유행으로 현실화 개연성이 높다고 판단되는 저위 시나리오에서는 6.3% 수준이 될 전망이다. 유소년인구는 2017년 672만 명(13.1%)에서 2067년 318만 명으로 2017년 대비 47% 수준으로 감소하고, 인구 성장 가정에 따라 유소년인구는 2030년 최대 579만 명(10.8%)에서 최저 443만 명(8.7%), 2067년 최대 454만 명(10.0%)에서 최저 213만 명(6.3%)까지 감소하게 될 전망이다(통계청, 2019. 3. 28.: 7-8).

우리나라에서는 1955-1963년에 출생한 이른바 “베이비붐” 세대가 유소년인구에서 생산연령인구로 이동하는 1970년부터 유소년인구는 감소하고 생산연령인구는 증가하며, 생산연령인구에서 고령인구로 이동하는 2020년부터 생산연령인구는 급격히 감소하기 시작하고, 고령인구는 급격히 증가하는 양상을 보이며, 연령대별 인구구조의 변동 폭은 확대될 것으로 전망되고 있다([그림 3-9] 참고).

[그림 3-9] 우리나라 인구학적 주요 연령대 인구와 1955-1963년생 베이비붐 세대의 위치

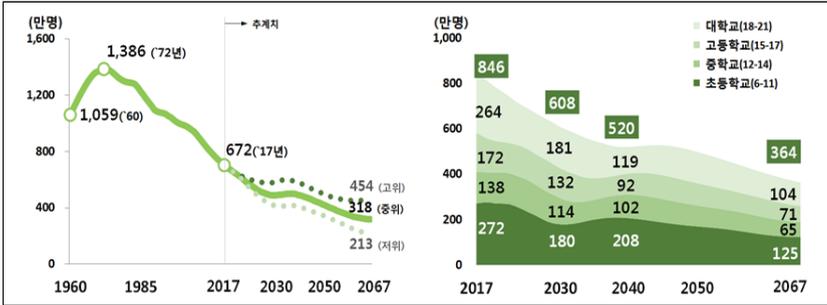


자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구추계, 1960-2067, 보도자료, [그림 1-7] 주요 연령별 인구와 베이비붐 세대(1955-1963년생), 2017, 2035년

나. 유소년인구와 학령인구

유소년인구는 1960년대 초에 1,059만 명(42.3%)에서 계속 증가하여 1,385만 명으로 증가하다가, 다시 감소하기 시작하여 2017년 672만 명(13.1%), 2030년 500만 명(9.6%), 2067년 318만 명(8.1%)까지 계속 감소할 전망이다. 한편 저위 시나리오에서는 2030년 443만 명(8.7%), 2067년 213만 명(6.3%) 수준으로 감소해, 2067년에는 중위 시나리오의 유소년인구보다 105만 명 정도가 적을 것으로 전망된다.

[그림 3-10] 우리나라 인구학적 유소년인구(0-14세)의 규모와 학령인구(6-21세) 연령 구조의 추이



자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구추계, 1960-2067, 보도자료, [그림 1-12] 유소년 인구, 1960~2067년, [그림 1-13] 학령인구 연령구조, 2017~2067년(중위 시나리오)

각종 학교에 재학 중인 학령인구(6-21세)는 중위 시나리오에서, 2017년 846만 명에서 향후 10년간 190만 명이 감소할 전망이다. 향후 10년간 저위 추계에서는 201만 명이 감소할 전망이다. 초등학교 학령인구(6-11세)는 2017년 272만 명, 2030년 180만 명으로 2017년 대비 66% 수준이고, 중학교 학령인구(12-14세)는 2017년 138만 명, 2030년 114만 명으로 2017년 대비 83% 수준, 고등학교 학령인구(15-17세)는 2017년 172만 명, 2030년 132만 명으로 2017년의 77% 수준이고, 대학교 학령인구(18-21세)는 2017년 264만 명, 2030년 181만 명으로 2017년 대비 69% 수준, 대학 진학 대상이 되는 18세 인구는 2017년 61만 명에서 2030년 46만 명으로 2017년 대비 76% 수준으로 감소할 것으로 전망한다.

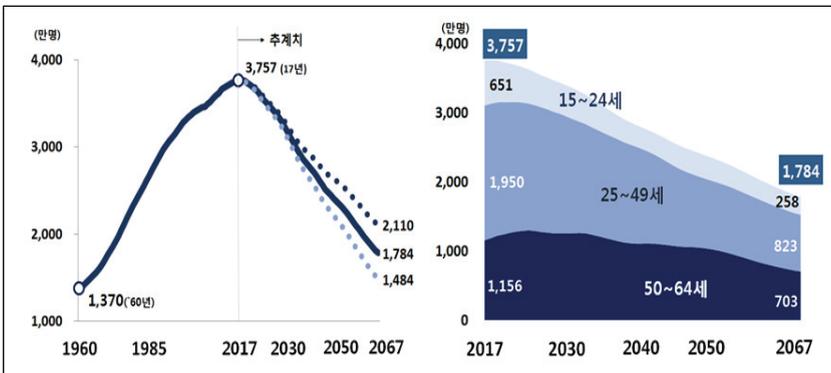
다. 생산연령인구

생산연령인구(15-64세)는 경제활동의 증추가 되는 연령대로, 중위 시나리오에 의하면, 2017년 3,757만 명에서 2030년 3,395만 명으로 감소

하고, 2067년에는 1,784만 명으로 감소해 2017년의 47.5% 수준이 될 전망이다. 또 코로나19의 범유행으로 현실화의 개연성이 높다고 판단되는 저위 추계에서는 2067년에는 1,484만 명, 2017년의 39.5% 수준으로 격감하게 될 전망이다. 20세기 중반부터 계속된 인구보너스(demographic dividend)의 경제성장 효과는 끝이 나고 지속가능한 경제성장을 위한 기술혁신을 통하여 노동생산성(labor productivity)이 괄목할 만한 정도로 증가해야 할 것이다.

2020년대 이후, 우리나라의 생산연령인구 규모는 진입(15세) 및 은퇴(64세) 코호트 인구 규모, 국제인구이동, 유소년인구 생존율에 따라 변화할 것이다. 베이비붐 세대(1955~1963년생)가 고령인구로 진입하는 2020년대에는 연평균 33만 명이 감소하는 대격변을 경험할 것으로 전망되고, 2030년대 들어서는 연평균 52만 명 정도가 감소함으로써, 매 5-6년 사이에 부산광역시 인구 전체에 해당하는 인구가 소멸하는 정도로 생산연령인구가 빠르게 감소할 것으로 전망한다.

[그림 3-11] 우리나라 인구학적 생산연령인구 규모와 연령구조의 추이



자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구추계, 1960-2067, 보도자료, [그림 1-8] 생산연령인구, 1960~2067년, [그림 1-9] 생산연령인구 연령구조, 2017~2067년(중위 시나리오)

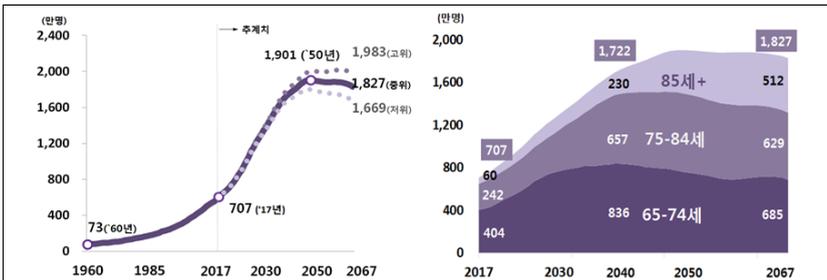
라. 고령인구

65세 이상 고령인구는 통계청 중위 시나리오에서 2017년 707만 명, 2025년에 1,000만 명이 넘고, 2050년에 1,901만 명까지 증가한 후 감소할 전망이다, 고령인구로 진입하는 코호트(65세)의 규모와 기대수명 증가 속도에 따라 변화, 고령인구의 구성비는 2017년 13.8%에서 빠르게 증가하여 2025년 20%, 2036년 30%, 2051년 40%를 초과할 전망이다 ([그림 3-12] 참고).

85세 이상 초고령 인구(super-aged population)는 2017년 60만 명에서 2024년에 100만 명이 넘고, 2067년 512만 명으로 2017년 대비 8.6배 수준으로 증가하여, 85세 이상 인구 구성비는 2017년 1.2% 수준에서 2067년 13.0%로 증가할 것으로 전망된다.

고령인구의 경우, 여자 100명당 남자의 성비(sex ratio)도 크게 증가할 것으로 통계청 2017년 장래인구추계는 전망한다, 65세 이상 고령인구의 여자 100명당 남자 성비는 2017년 73.9명, 2067년에는 93.7명으로 높아질 전망이며 85세 이상 고령인구 성비는 2017년 34.6명, 2067년 71.5명으로 2배 이상 증가할 것으로 전망된다.

[그림 3-12] 우리나라 인구학적 고령인구(65세 이상)의 실제 규모와 구성비 추이



자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구추계, 1960-2067, 보도자료, [그림 1-10] 고령인구, 1960~2067년, [그림 1-11] 고령인구 연령구조, 2017~2067년(중위 시나리오)

3. 「청년기본법」에 따른 연령대별 인구구조

가. 「청년기본법」에 따른 인구구조 개관

전통적으로, 연령대별 인구구조는 유소년인구, 생산연령인구, 고령인구로 인구를 구분하지만, 본 연구는 청년기본법에 따라 청년층을 연령 기준으로 정의하여, 유소년인구와 생산연령인구를 재분류하여 인구구조의 동향과 전망을 검토하고자 한다. 다만, 고령인구는 인구학적 분류와 청년기본법에 의한 분류의 연령 범위가 다르지 않다(국가법령정보센터, 2020; 강현석, 2020; 손상원, 2020).

2020년 2월에 제정되고 8월부터 시행에 들어간 우리나라의 「청년기본법」은 청년층, 곧 청년연령 인구의 연령 범위를 19-34세로 정하고 있다(〈표 3-2〉 참고). 또, 「청년기본법」 제정 이전부터 지방자치단체는 청년정책을 실시하면서, 독자적으로 청년의 연령 범위를 정하였는데, 지자체 조례의 최대 연령 범위를 충북이 15-39세로, 최소 연령 범위를 울산이 15-29세로 청소년 고용 촉진 특별법과 같은 방식으로 규정하고 있다. 한편 통계청은 경제활동인구조사에서 청년연령 인구를 15-29세로 하고, 청년실업률/고용률을 5세 간격으로 15-19세, 20-24세, 25-29세의 연령 간격으로 제시한다.

〈표 3-2〉 우리나라 법률/지자체 조례의 청년층 연령 범위 및 기본법과의 범위 일치 여부

법률/지자체 조례	연령 범위		기본법과의 연령 범위 일치 여부		비고
	하한	상한	하한	상한	
청년기본법	19	34	NA	NA	2020년 8월 5일 시행
서울특별시	19	34	●	●	기본법 시행에 따른 조례 개정
부산광역시	18	34		●	청년기본조례
대구광역시	19	34	●	●	청년기본조례
인천광역시	19	39	●		청년기본조례
광주광역시	19	39	●		청년기본조례
대전광역시	18	39			청년기본조례
울산광역시	15	29			청년고용촉진특별법 규정에 따름
세종특별자치시	19	34	●	●	청년기본법 청년 정의에 따름
경기도	19	34	●	●	청년기본조례
강원도	18	39			청년기본조례
충청북도	15	39			청년기본조례
충청남도	19	39	●		청년기본조례
전라북도	18	39			청년기본조례
전라남도	18	39			청년기본조례
경상북도	19	39	●		청년기본조례
경상남도	19	34	●	●	청년기본조례
제주도	19	39	●		청년기본조례

주: 청년층 연령 범위의 상한과 하한이 청년기본법과 각 시도의 청년기본조례 간에 차이가 있음을 지적한 연합뉴스(2020)과 경향신문(2020)의 자료도 참고할 것

자료: 「청소년기본법」과 각 시도의 청년 기본조례 또는 「청년고용촉진특별법」 규정 참고

전통적 인구학의 연령대별 인구 분류방식에서 청소년인구와 생산연령 인구에 해당하는 이들을 청년기본법상의 법정 청년연령 정의에 따라, 우선적으로 청년의 연령 범위는 19-34세로 하고, 19세 미만은 청년연령 이전 인구, 35세 이상 65세 미만은 청년연령 이후 인구로 부르기로 한다. 그러나 통계청의 자료 대부분은 연령을 5세 간격으로 분류하기 때문에, 15-19세, 20-24세, 25-29세, 30-34세의 방식으로 자료를 배열하고, 필요한 경우에는 35-39세, 40-44세의 자료를 함께 배열할 수도 있을 것이다.

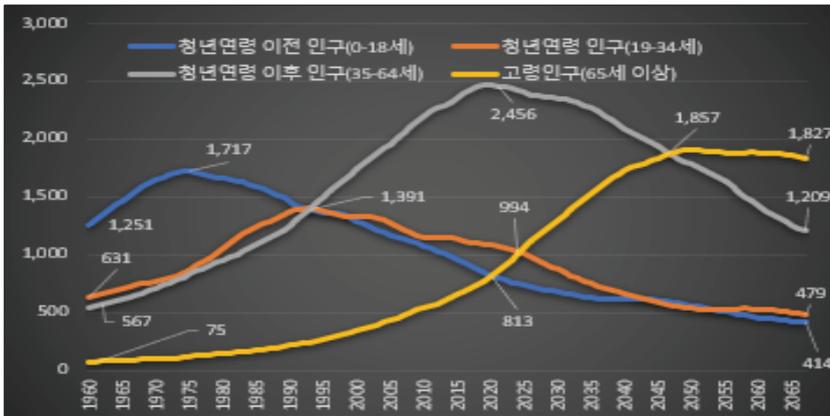
〈표 3-3〉 연령의 기능적 구분과 청년기본법, 지자체 조례, 통계청 경제활동인구조사의 청년연령 범위

연령(5세)	기능적 구분	청년의 연령 범위		
		청년기본법	지자체 조례(최대범위)	통계청 (경제활동인구조사)
0-4세	유소년인구 (0-14세)	청년연령 이전 인구 (0-18세)	청년연령 이전 인구 (0-14세)	청년연령 이전 인구 (0-14세)
5-9세				
10-14세				
15-19세				
20-24세	생산연령 인구 (15-64세)	청년연령 인구 (19-34세)	청년연령 인구 (15-39세)	청년연령 인구 (15-29세)
25-29세				
30-34세		청년연령 이후 인구 (30-64세)		
35-39세				
40-44세				
45-49세		청년연령 이후 인구 (35-64세)	청년연령 이후 인구 (40-64세)	
50-54세				
55-59세				
60-64세				
65-69세	고령인구 (65세 이상)	고령인구 (65세 이상)	고령인구 (65세 이상)	고령인구 (65세 이상)
70-74세				
75-79세				
80-84세				
85-89세				
90세 이상				

나. 청년연령 전후의 인구구조 특성

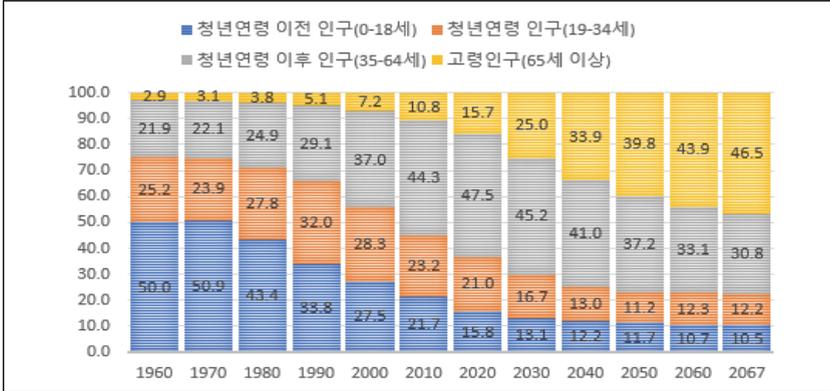
통계청 장래인구추계의 중위 시나리오에서, 19-34세 청년연령 인구는 2017년 현재 전체 인구의 21.5%(1,104만 명), 0-18세 청년연령 이전 인구는 17.6%(905만 명), 35-64세 청년연령 이후 인구는 47.1%(2,420만 명), 65세 이상 고령인구는 13.8%(707만 명)에 이르고 있다. 추계의 중점에 해당하는 2067년 청년연령 인구는 12.2%(479만 명), 청년연령 이전 인구는 10.5%(414만 명), 청년연령 이후 인구는 30.8%(1,209만 명), 고령인구는 46.5%(1,827만 명)를 차지하게 될 것으로 전망한다([그림 3-13] 참고).

[그림 3-13] 우리나라 청년기본법에 따른 주요 연령대별 인구 변화 추이



주: 1960-2067년 매세별 추계인구를 청년기본법의 청년연령 정의에 따라 재배열하여 작성하였음.
 자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구추계, 1960-2067년(<http://kosis.kr>)

[그림 3-14] 우리나라 청년기본법에 따른 주요 연령대별 인구 구성비(%) 추이



주: 1960-2067년 매세별 추계인구를 청년기본법의 청년연령 정의에 따라 재배열하여 작성하였음.
 자료: 통계청(2019. 3. 28.), 장래인구추계, 1960-2067(2017-2067년은 중위 시나리오)
 (<http://kosis.kr>)

결국, 1960년에 구성비가 큰 순서를 보면, 청년연령 이전 인구(0-18세), 청년연령 인구(19-34세), 청년연령 이후 인구(35-64세), 고령인구(65세 이상)였는데, 2017년 현재 구성비가 큰 순서는 청년연령 이후 인구(35-64세), 청년연령 인구(19-34세), 청년연령 이전 인구(0-18세), 고령인구(65세 이상)로 나타나고, 2067년에는 구성비가 큰 순서가 거의 완전히 역전되어서 고령인구(65세 이상), 청년연령 이후 인구(35-64세), 그리고 비슷한 비율로 청년연령 인구(19-34세)와 유소년인구(0-18세)의 순서로 나타난다([그림 3-14] 참고).

통계청 장래인구추계에서 청년연령 인구(19-34세)는 1960년대 초에 631만 명에서, 1990년대 중반에 1,391만 명 정도에서 정점에 이르렀다가 계속 감소하여, 중위 시나리오의 끝인 2067년에는 414만 명(12.2%)에 이를 것으로 전망된다. 한편, 현실화의 개연성이 오히려 높은 저위 시나리오에서는 2067년에 373만 명(11.1%) 수준으로 감소하는 것으로 전망한다([그림 3-13] 참고).

청년연령 이후 인구(35-64세)는 1960년대 초에 567만 명에서, 2019-2020년에 2,456만 명 정도에서 정점에 이르렀다가 계속 감소하여, 중위 시나리오의 추계 종점에 해당하는 2067년에는 1,209만 명(30.8%)에 이를 전망이다. 한편, 코로나19의 범유행으로 현실화의 개연성이 오히려 높은 저위 시나리오에서는 2067년 1,035만 명(30.5%) 수준으로 감소할 것으로 전망한다.

65세 이상 고령인구는 1960년대에 70만 명을 밀돌지만 2017년부터 중위 시나리오에서 0-18세 청년연령 이전 인구와 거의 비슷해지고, 2067년에는 고령인구 1,827만 명이 청년연령 이전 인구 414만 명의 4.4배가 될 전망이다. 한편, 코로나19의 범유행으로 현실화의 개연성이 높은 저위 시나리오에서는 2067년에 고령인구 1,669만 명이 유소년인구 288만 명보다 5.8배 많을 것으로 전망되며, 고위 시나리오에서는 2067년에 고령인구가 1,827만 명으로 증가해 유소년인구 414만 명보다 4.4배 많을 것으로 전망한다.

고령인구는 2017년 707만 명(13.8%)과 비교하여, 2033년에는 2배, 2067년에는 1,827만 명(총인구의 46.5%)으로 2.6배로 증가할 것으로 2017년 특별추계는 전망한다. 한편, 코로나19의 범유행으로 현실화 개연성이 높다고 판단되는 저위 시나리오는 2067년에 고령인구는 1,669만 명, 고령자 구성비는 총인구의 49.6% 수준에 도달하게 될 전망이다.

끝으로, 청년기본법에 따른 연령별 인구구조에서 1955-1963년에 출생한 이른바 “베이비붐” 세대가 1973-1974년부터 청년연령 이전 인구에서 청년연령 인구로 전환하면서 청년연령 인구가 증가하고, 1992-1993년부터 청년연령 인구에서 청년연령 이후 인구로 전환하면서 청년연령 이후 인구가 증가하며, 2020-2021년부터 생산연령 이후 인구에서 고령인구로 전환하면서 고령인구가 빠른 속도로 증가하여 우리나라

「청년기본법」의 청년연령 구분에 따른 연령대별 인구구조의 변동 폭도 계속 확대될 것으로 전망할 수 있다.

제2절 인구구조 변화의 사회경제적 영향

1. 경제활동과 노동시장

〈표 3-4〉는 2000-2020년의 경제활동인구조사에서 5년 간격으로 경제활동참가율을 정리한 것이다. 청년연령 인구는 「청년기본법」이 19-34세로 정하고 있지만, 19세는 15-19세에서 분리할 수 없으므로, 5세 간격 그대로 제시한다. 청년연령 이후 인구는 35-54세, 55-59세, 60세 이상으로 구분한다. 마지막 구간인 60세 이상 인구는, 65세 이상 통계적으로 공식 고령인구를 별도로 식별하는 데 어려움이 있지만, 일단 60세 이상을 고령인구로 보기로 한다.

「청년기본법」에 따른 청년연령 인구에서 19세를 뺀 20-34세의 인구는 2000년 1,170만 명에서 2020년 974만 명 수준으로 감소하고, 경제활동인구도 2000년 792만 명에서 2020년 656만 명으로 전체적으로 감소하는 경향이 있다. 경제활동참가율은 2005년과 2020년에 69% 수준으로 다른 연도보다 약간 높지만, 35-54세보다 10% 정도 경제활동참가율이 낮게 나타나며, 55-59세와 비교할 때, 2000년에는 그 차이가 1%에 불과했지만, 2020년에는 9% 정도의 차이를 보인다. 또, 60세 이상과 비교할 때, 2000년에는 20-34세 청년연령 인구의 경제활동참가율이 3.4%p 정도 높았고, 그 추이가 2005년에도 계속되지만, 2010년부터 역전되기 시작하여 7.2% 정도가 낮아지고 있다.

〈표 3-4〉 우리나라 주요 연령대별 경제활동참가율: 2000-2020년

	15-19	20-34	35-54	55-59	60+
2000년					
15세 이상 인구(1,000)	3,767	11,692	11,160	4,361	2,006
경제활동인구(1,000)	453	7,923	8,784	2,999	1,291
경제활동참가율(%)	12.0	67.8	78.7	68.8	64.4
2005년					
15세 이상 인구(1,000)	3,025	11,262	12,423	5,144	2,283
경제활동인구(1,000)	275	7,728	9,762	3,597	1,485
경제활동참가율(%)	9.1	68.6	78.6	69.9	65.0
2010년					
15세 이상 인구(1,000)	3,361	10,231	12,907	6,754	2,821
경제활동인구(1,000)	234	6,881	10,115	4,909	1,926
경제활동참가율(%)	7.0	67.3	78.4	72.7	68.3
2015년					
15세 이상 인구(1,000)	3,124	10,091	12,580	8,158	3,890
경제활동인구(1,000)	274	6,964	9,980	6,215	2,824
경제활동참가율(%)	8.8	69.0	79.3	76.2	72.6
2020년					
15세 이상 인구(1,000)	2,452	9,740	12,081	8,553	4,224
경제활동인구(1,000)	178	6,555	9,467	6,548	3,146
경제활동참가율(%)	7.3	67.3	78.4	76.6	74.5

주: 〈표 1-4〉의 경제활동인구(1000명)와 경제활동참가율(%)을 도표화한 것임.
 자료: 통계청, 경제활동인구조사 2000년, 2005년, 2010년, 2015년, 2020년

한편 〈표 3-3〉과 [그림 3-14]에 따르면, 15-19세의 경우, 1980년 중반 이후 대체 수준(replacement level)을 밑도는 저출산의 기조가 정착되면서 2000년 377만 명에서 2005년 303만 명으로 감소하고, 2010년에는 336만 명으로 약간 반등한다. 그 후 21세기 시작과 더불어 시작된 초저출산(ulterior-low fertility)의 인구체제가 고착화되면서 245만 명으로 감소한다. 경제활동인구는 중고등학교와 일부 대학의 학령인구와 중복되면서, 2000년 45만 명 수준에서 2020년에 18만 명으로 격감하

며, 2015년에 일시적이지만 약간 반등하기는 하였다. 경제활동참가율은 35세 이상의 모든 연령대와 20-34세의 청년연령 인구와 비교할 때 대단히 낮으며, 그 수치는 2000년 12%에서 2020년 7%로 거의 지속해서 하락하고, 정부 정책의 일부 영향으로 일시적 반등이 2015년에 나타났다(오재호, 이현우, 천영석, 2018; 이유진, 김영한, 윤옥경, 임하린, 2017; 이정아 김수현, 2017).

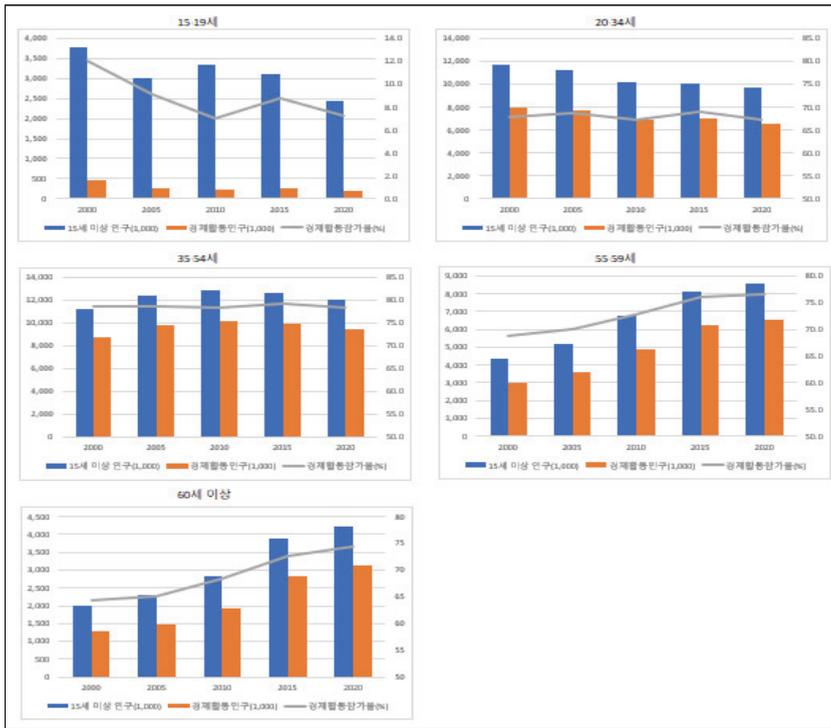
35-54세의 경우, 인구가 2000년 1,116만 명에서 2010년 1,291만 명으로 증가하여 거의 정점에 이르고 그 후에는 감소하기 시작하여 2020년에는 1,208만 명에 이른다. 경제활동인구는 비슷한 추이를 보이며, 2000년 878만에서 2010년에 1,112만 명으로 정점에 이르렀다가 감소하기 시작하여, 2020년에는 947만 명에 이른다. 35-54세의 연령대는 경제활동이 가장 왕성하여, 20-34세의 청년연령 인구보다 10%p 정도 경제활동참가율이 높은 것으로 나타난다. 또, 2015년에는 경제활동참가율이 일시적으로 반등하기도 하였다.

55-59세의 경우, 인구가 2000년 436만 명에서 계속 증가하여 2020년에는 855만 명 수준에 이르고, 경제활동인구도 2000년 300만 명에서 655만 명 수준에 이른다. 경제활동참가율은 2000년에 69%에서 2010년에는 73% 수준에 이르러, 청년연령 인구의 경제활동참가율을 추월하여, 2015년부터는 76-77% 수준으로 다시 상승한다. 55-59세 연령대는 35-54세와 비교하여 경제활동참가율이 낮고, 20-34세의 청년연령 인구보다는 경제활동참가율이 높다.

60세 이상의 경우, 인구가 2000년 201만 명에서 2020년에는 422만 명에 이르러 2배 이상 대폭 증가하고, 경제활동인구는 2020년 129만 명에서 2020년 315만 명으로 2.5배 정도 증가하였다. 이 같이, 중고령 인구의 경제활동이 활발해지면서, 경제활동참가율은 2000년 64.6%에서

2010년에는 청년연령 인구를 앞지르기 시작하였으며, 2020년에는 경제활동참가율이 75% 수준에 이르러, 청년연령 인구의 경제활동참가율 67%보다 7%p 정도 높고, 35-54세의 경제활동참가율 78.4%보다 4%p 정도가 낮고, 55-59세의 경제활동참가율보다 2%p가 낮게 나타난다.

[그림 3-15] 우리나라 주요 연령대별 인구, 경제활동인구, 경제활동참가율: 2000-2020년



〈표 3-5〉는 〈표 3-4〉의 2000-2020년의 5년 간격으로 제시된 주요 연령대별 경제활동인구(1,000명)의 증감을 인구 증감 요인과 경제활동참가율 증감 요인으로 분해한다. (A-1)은 두 시점 간 경제활동인구 총수의 증감, (A-2)는 두 시점 간 경제활동인구의 퍼센트(%) 구성비를 보여준다.

(B-1)는 인구 증감 요인에 의한 경제활동인구 총수의 증감(1,000명), (B-2)는 인구 증감 요인에 의한 경제활동인구 총수 증감의 퍼센트(%) 구성비, (C-1)는 경제활동참가율 증감에 의한 경제활동인구 총수의 증감(1,000명), (C-2)는 경제활동참가율 증감에 의한 경제활동인구 총수 증감의 퍼센트 구성비(%)를 보여준다. 마지막으로 D는 인구 증감 요인이 경제활동인구 총수 증감에서 차지하는 구성비(%)를 보여준다(Julie, 2009; Bloom and McKenna, 2015; Elouundou-Enyegue, Girous, Tenikue, 2017).

먼저, <표 3-4>의 (A-1)과 (A-2)에서 5년 간격으로 제시된 경제활동인구 총수(1,000명)의 증감과 그 퍼센트(%) 구성비를 주요 연령대별로 보면, 15-19세와 20-34세의 총수와 그 퍼센트(%) 구성비 감소가 2010-2015년을 제외하고 가시화되고 있으며, 35-54세도 총수와 퍼센트(%) 구성비가 2010-2015년과 2015-2020년에는 가시화되고 있다. 한편, 55-59세와 60세 이상의 중고령 인구에 해당하는 연령대에서 경제활동인구 총수와 퍼센트(%) 구성비의 증가가 2005-2010년과 2015-2020년에 그 폭이 상대적으로 크지만, 모두 기간에 증가가 가시화되고 있다고 할 수 있다. 전반적으로, 경제활동인구 총수와 그 퍼센트(%) 구성비의 감소가 현격하게 나타나는 연령대는 15-19세이지만, 「청년기본법」이 정한 청년연령을 대부분 포함하는 20-34세에서 경제활동인구 총수와 퍼센트 구성비가 2010-2015년을 제외하고 모두 감소하고 있다는 것은 청년연령을 지난 모든 연령대와 비교하여, 청년세대의 유급 노동 시장에서의 열악한 위치를 보여준다.

〈표 3-5〉 우리나라 주요 연령대별 경제활동인구 증감의 요인분석: 2000-2020년

기간	15-19	20-34	35-54	55-59	60+
(A-1) 경제활동인구 총수의 증감(1,000)					
2000-2005	-178	-195	978	598	194
2005-2010	-41	-847	353	1,312	441
2010-2015	40	83	-135	1,306	898
2015-2020	-96	-409	-513	333	322
(A-2) 경제활동인구 증감의 비율(%)					
2000-2005	-39.3	-2.5	11.1	19.9	15.0
2005-2010	-14.9	-11.0	3.6	36.5	29.7
2010-2015	17.1	1.2	-1.3	26.6	46.6
2015-2020	-35.0	-5.9	-5.1	5.4	11.4
(B-1) 인구 증감 요인에 의한 경제활동인구 증감(1,000)					
2000-2005	-67	-295	992	548	180
2005-2010	29	-712	384	1,227	391
2010-2015	-21	-97	-259	1,070	776
2015-2020	-49	-236	-391	302	249
(B-2) 인구 증감 요인에 의한 경제활동인구 증감의 비율(%)					
2000-2005	-14.9	-3.7	11.3	18.3	14.0
2005-2010	10.7	-9.2	3.9	34.1	26.3
2010-2015	-8.9	-1.4	-2.6	21.8	40.3
2015-2020	-17.8	-3.4	-3.9	4.9	8.8
(C-1) 경제활동참가율 증감 요인에 의한 경제활동인구 증감(1,000)					
2000-2005	-111	100	-14	50	14
2005-2010	-64	-154	-26	142	74
2010-2015	61	180	124	236	122
2015-2020	-47	-173	-122	31	73
(C-2) 경제활동 참가율 증감 요인에 의한 경제활동인구 증감의 비율(%)					
2000-2005	-24.4	1.3	-0.2	1.7	1.1
2005-2010	-23.4	-2.0	-0.3	3.9	5.0
2010-2015	26.0	2.6	1.2	4.8	6.3
2015-2020	-17.2	-2.5	-1.2	0.5	2.6
(D) 인구 증감 요인이 경제활동인구 증감에서 차지하는 구성비(%) (B1/A1)					
2000-2005	37.9	151.3	101.5	91.6	92.9
2005-2010	-71.9	84.0	108.8	93.5	88.6
2010-2015	-52.0	-116.4	192.2	81.9	86.4
2015-2020	50.8	57.8	76.2	90.8	77.3

다음으로 (B-1)과 (B-2)에서 5년 간격으로 제시된 인구 증감에 의한 경제활동인구 총수(1,000명)와 퍼센트(%) 구성비를 주요 연령대별로 보면, 20-34세의 청년연령 인구와 15-19세의 청년연령 하한에 대부분이 미치지

못한 연령대에서는 인구감소 요인이 경제활동인구의 총수(1,000명)과 퍼센트(%) 구성비를 감소시키는 데 기여할 수 있음을 알 수 있다. 35-54세의 연령대에서는 인구감소 요인이 경제활동인구 총수와 그 퍼센트 구성비의 감소에 기여하는 정도가 2010-2015년부터 가시화되기 시작하며, 비슷한 형태의 인구감소 요인이 55-59세, 60세 이상의 연령대에서도 2015-2020년에는 가시화되기 시작한다. 같은 맥락으로 20-34세는 물론 15-19세는 더욱 심각하게 인구감소 요인이 경제활동인구의 증가를 위축시킬 개연성이 크고, 그러한 경향은 35-54세, 55-59세, 60세 이상으로 연령대가 높아질수록, 2015년 이후부터는 가시화되고 있다고 할 수 있을 것이다.

또, (C-1)과 (C-2)에서 5년 간격으로 제시된 경제활동참가율 증감에 의한 경제활동인구 총수(1,000명)의 증감과 퍼센트(%) 구성비를 주요 연령대로 보면, 20-34세의 청년연령 인구와 15-19세의 대부분이 청년 하한 연령을 밀도는 연령대, 그리고 청년 상한 연령을 지난 35-54세 연령대에서도 2010-2015년을 제외하고 거의 예외 없이 경제활동참가율의 증감이 경제활동인구 총수의 증감과 퍼센트(%) 구성비에 마이너스(-) 영향을 주고 있다. 한편, 55세 이상의 연령대, 곧 55-59세와 60세 이상에서는 경제활동참가율의 증감이 경제활동인구 총수의 증감과 퍼센트(%) 구성비에 미치는 플러스(+) 영향은 2005-2010년과 2010-2015년까지는 꽤나 높은 수준이었다고 할 수 있지만, 그 영향력은 2015-2020년에 이르러서는 점점 약화된다고 볼 수 있다.

마지막으로, (D)에서 인구 증감 요인이 경제활동인구 총수의 증감에서 차지하는 비율은 20-34세의 청년연령 인구 경우에는 2000-2005년에는 151%이고 2010-2015년에는 -116%이어서, 인구 증감 요인의 영향력을 정확하게 판단하기는 힘들지만, 다른 기간에는 그 비율이 100%를 밑돌아, 전반적으로 경제활동인구 총수의 증감에 인구 증감 요인의 영향력이

위축되고 있다고 할 수 있다. 특히 「청년기본법」에 따른 청년연령의 하한이 대부분인 15-19세 연령대에서도 해당 비율(%)이 100%를 밑돌고 있어서 인구 증감이 경제활동인구의 증감에 미치는 영향력이 절대적이라고 할 수는 없는 형편이다. 한편, 35세 이상의 청년연령의 상한을 지난 연령대에서는 해당 비율이 2015년까지는 거의 100%에 근접하여, 인구증가가 경제활동인구의 증가에 절대적인 영향을 미쳤다고 할 수 있지만, 2015-2020년의 5년 동안은 해당 연령대의 인구가 증가에서 감소로 전환하고 있어서, 이것이 경제활동인구의 증가에 미치는 영향은 위축되고 있다고 할 수 있을 것이다. 전반적으로, 20-34세의 청년연령대와 15-19세의 대부분이 「청년기본법」상 청년연령 이전인 경제활동인구의 증감에는 인구 증감에 의한 영향력이 위축되고 있으며, 경제활동참가율을 획기적으로 개선하는 방법이 마련되지 않고서는 노동시장에서의 상황이 개선되기 어렵다고 볼 수 있을 것이다.

한편, 일본의 사례와 같이 청년층의 인구감소가 청년들의 노동공급량을 줄이면서 노동시장에서 새로운 기회가 창출될 것이라는 기대가 있다. 20대 후반 인구가 줄어들면서 2003년 10.1%로 정점에 달했던 일본의 청년 실업률이 2015년에 5.5%까지 하락한 사실이 그것이다. 그러나 일본의 인구감소는 이미 1990년대부터 시작되었고, 일본의 경우 청년 실업률뿐만 아니라 전체 실업률도 같이 감소하는 등 우리와 상이한 노동시장 환경이 존재한다는 것을 감안할 필요가 있다.

2. 사회적 부양 부담: 사회보장제도의 관점

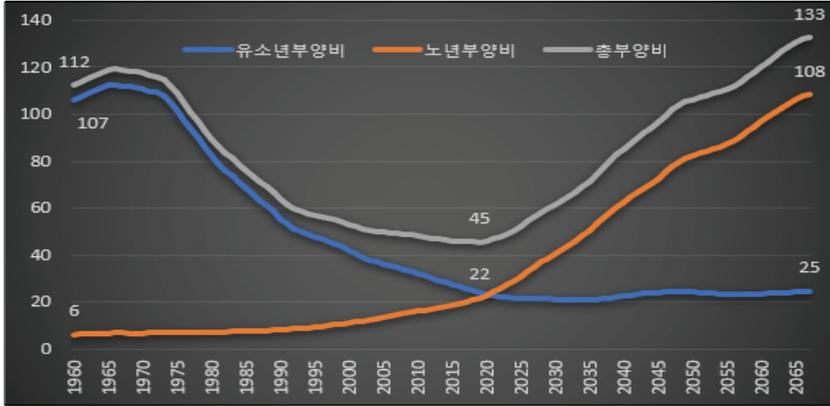
본 연구는 청년기본법상의 청년연령 범위를 고려하여, 인구학적 부양비(demographic dependency)의 계산에서 부양대상인 0-18세의 청

년연령 하한 미만의 인구와 65세 이상의 고령인구를 분자인구로 하고, 부양책임을 갖는 인구인 18-64세 생산연령인구를 분모인구로 한다.

사회적 부양부담 곧 사회보장에 대한 전반적 수요는 인구학에서 부양비(dependency ratio), 곧 생산활동에 종사하지 않는 0-14세의 유소년인구와 65세 이상 고령인구를 부양대상(분자인구)으로 보고, 15-64세의 경제활동에 종사하는 생산연령인구(working-age population)가 부양책임을 갖는다고 가정하고 계산하는 지표이다([그림 3-15] 참고). 유럽의 일부 선진국에서도, 인구보너스의 시대에서 인구오너스의 시대로 전환하면서(〈부록 1〉의 인구보너스 참고), 인구구조 대변동의 위기에 적극적으로 대응하면서, 부양대상 인구와 부양책임 인구의 연령 범위를 재정의하였다.

인구학적/경제적 부양비 구조를 파악하는 것은 인구 증감과 인구구조의 대변화에 직면하여, 그것이 사회 전반에 주는 부양 부담을 제대로 파악하여 사회보장 정책수립자에게 필요한 정책수단의 역할을 할 수 있다. 부양부담이 줄어들면, 부양대상을 지원할 수 있는 생산연령인구가 충분하므로 더 나은 고령연금과 건강보험을 약속할 수 있다. 또, 부양비가 높아지게 되면, 생산연령인구에 재정압박을 가하게 되고, 최악의 경우에는 세대 간의 갈등으로 정치적 불안이 조성될 수도 있다. 청년층 세대에게 혼인을 장려하거나 출산율을 올리는 가족정책, 특히 노동-생활 균형 정책(work-life balance)을 도입하거나 젊은 노동력을 외국에서 수입하는 전략이 부양책임을 가지는 생산연령인구를 확대하는 중요한 전략이 되어야 하지만, 인공지능(AI)에 의하여 선도되는 자동화의 제4차 산업혁명의 여파로 생겨나는 일자리의 특성 변화도 이러한 전략의 효율성에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

[그림 3-16] 우리나라 청년기본법 정의에 의한 부양인구비 구조의 추이



자료: 통계청 (2017) 장래인구특별추계 메세별 자료를 이용하여, 청년기본법에 의한 연령구분으로 0-18세를 유소년인구, 19-64세를 생산연령인구, 65세 이상을 고령인구로 정의하여 부양비를 계산하였음. 1960-2067년 (중위 시나리오)

[그림 3-16]는 청년기본법에 따른 연령 구분에 따라 총부양비, 유소년부양비, 노년부양비를 계산한 결과를 보여준다. 1960년대에 노년부양비는 6, 유소년부양비는 107, 총부양비는 112로, 유소년부양비가 총부양비를 올리는 데 기여하였으나, 시간이 지나면서 2020년에는 유소년부양비와 노년부양비가 22 수준으로 거의 비슷하고, 통계청 장래인구추계의 중위 시나리오에 따르면, 노년부양비 108, 유소년부양비 25, 총부양비가 133에 이르러 고령부양비가 총부양비를 올리는 데 절대적으로 기여한다. 한편 코로나19의 범유행으로 현실화의 개연성이 높다고 판단되는 2017년의 특별추계 저위 시나리오에서는 노년부양비 119, 유소년부양비 20, 총부양비가 139에 이른다.

우리나라에서는 중장기적으로 고령인구에 대한 사회보장 정책으로 생산연령인구에 대한 재정압박이 한층 더 가중될 것으로 판단된다. 특히 1960-1980년대의 고도 경제성장 시대와 1990년대 이후의 안정성장 시대를 지나면서, 상대적으로 낮은 부양비로 인한 경제발전의 인구보너스

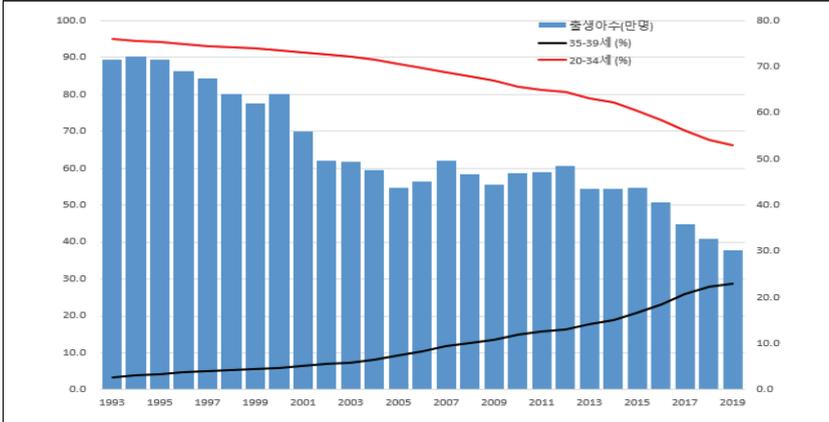
(population bonus) 효과는 사라지고, 저출산과 고령화의 추이가 정착되고 코로나19로 인한 경제적 충격으로 인구오너스 효과가 나타나면서 이에 대응하는 정책개발이 필요하다. 총부양비, 특히 노년부양비의 빠른 증가를 막기 위해서라도 인구 재생산의 대부분을 담당하는 20-34세 청년연령 인구에 대한 사회보장 정책의 구체적 방안을 생각할 필요가 있다.

〈표 3-6〉과 [그림 3-17]은 우리나라의 출생아 수(만 명)의 추이와 주요 연령대별 여성의 출생 기여도를 보여준다. 출생아 수는 1990년 65만 명에서 1990년대 초반에 70만 명 이상으로 증가하지만, IMF 금융위기를 지나면서 70만 명을 밑돌고, 2001년대 초반에는 60만 명을 밑돌고, 다시 2002년에는 50만을 밑돌고, 2017년에는 40만 명을 밑돌다가, 2019년에는 30만 명에 근접하여 출생아 수가 30년 만에 반감하는 사태가 발생하였다. 물론 이러한 출생아 수의 격감은 일차적으로 청년연령 이전의 인구를 감소시키지만, 순차적으로 생산연령인구 중에서 청년층 인구를 감소시켜서 총부양비의 증가에 기여한다,

연령대별 여성의 출생 기여도를 보면, 1990년에는 20-34세 청년연령층 여성들의 출산이 전체의 95% 이상이였지만, 그것이 감소하기 시작하여 초저출산이 시작되는 2000년대 초반에는 90%로 떨어지고, 글로벌 금융위기가 발생했던 2007-2008년을 지나면서 85%대에 진입하고, 2013년에는 80%대로 떨어지며, 2018년부터는 70% 이하로 떨어진다. 이것은 청년층 여성, 나아가 남성도 가족 형성을 위한 개인적 환경을 정비하는데 더욱더 많은 시간이 필요하다는 것을 의미한다. 이것은 유급 노동시장에서 결혼하는 데 필요한 직장을 얻고, 그 소득을 가지고 주택을 사는 데 더 큰 어려움에 직면하고 있음을 보여준다.

144 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

[그림 3-17] 우리나라 출생아 수(만 명)와 20-34세와 35-39세 여성의 출생 기여도: 1990-2020년



자료: <표 4-3>의 자료를 도표화하였음.

<표 3-6> 우리나라 출생아 수(만 명)와 연령대별 여성의 출생 기여도 추이: 1990-2019년

	출생아 수 (만 명)	15-19세 (%)	20-24세 (%)	25-29세 (%)	30-34세 (%)	35-39세 (%)	20-34세 (%)
1990	65.0	1.4	26.6	54.1	15.4	2.1	96.1
1991	70.9	1.2	25.4	53.7	16.9	2.4	96.0
1992	73.1	1.3	24.5	52.4	18.5	2.9	95.4
1993	71.6	1.2	23.0	52.3	19.6	3.4	94.9
1994	72.1	1.1	20.4	53.6	20.5	3.9	94.5
1995	71.5	1.0	19.2	54.2	20.8	4.2	94.1
1996	69.1	0.9	17.9	54.2	21.4	4.7	93.6
1997	67.5	0.9	16.6	54.4	22.1	5.2	93.1
1998	64.2	0.9	15.0	54.2	23.6	5.4	92.8
1999	62.1	0.9	13.5	53.5	25.4	5.5	92.4
2000	64.0	0.8	11.7	51.5	28.8	5.9	92.0
2001	56.0	0.7	11.0	49.0	31.2	6.5	91.3
2002	49.7	0.9	10.6	45.8	34.3	7.0	90.7
2003	49.5	0.8	9.5	44.5	36.4	7.3	90.3
2004	47.7	0.7	8.4	41.9	39.1	8.3	89.4
2005	43.9	0.7	7.6	40.0	40.7	9.4	88.3
2006	45.2	0.7	6.9	38.5	41.8	10.6	87.2
2007	49.7	0.7	6.5	37.8	41.7	11.7	85.9
2008	46.6	0.6	6.0	36.3	42.7	12.8	85.0
2009	44.5	0.6	5.6	35.0	43.2	13.6	83.8

	출생아 수 (만 명)	15-19세 (%)	20-24세 (%)	25-29세 (%)	30-34세 (%)	35-39세 (%)	20-34세 (%)
2010	47.0	0.6	5.2	31.3	45.6	15.1	82.2
2011	47.1	0.6	5.2	29.1	47.0	15.8	81.3
2012	48.5	0.6	5.1	26.2	49.4	16.3	80.7
2013	43.6	0.6	5.1	23.6	50.5	17.7	79.1
2014	43.5	0.6	4.9	22.1	50.8	18.9	77.7
2015	43.8	0.5	4.7	21.6	49.3	21.0	75.6
2016	40.6	0.5	4.7	20.9	47.5	23.2	73.1
2017	35.8	0.4	4.4	20.7	45.0	25.9	70.1
2018	32.7	0.4	4.1	19.9	43.8	27.9	67.7
2019	30.3	0.4	3.7	19.1	43.4	28.8	66.2

자료: 통계청(2020b), 인구동향조사, 출산-시도/합계출산율, 모의 연령별 출산율 (<http://kosis.kr>)

〈표 3-7〉 우리나라 남녀 구분 연령대별 혼인율(1,000명당 혼인건수): 1990-2020년

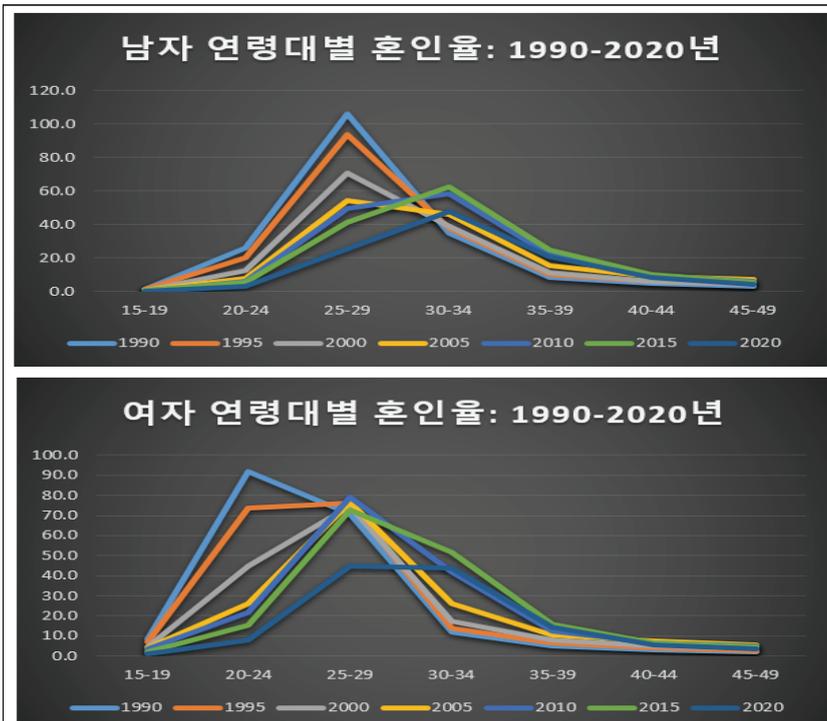
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
남자 혼인율							
1990	1.4	26.3	106.1	34.8	8.4	4.8	3.2
1995	1.4	20.0	93.9	38.1	10.3	5.8	4.2
2000	1.0	12.3	70.7	39.0	11.2	6.1	4.5
2005	0.6	7.5	54.5	46.0	15.7	9.0	7.0
2010	0.4	5.9	49.6	58.5	21.7	9.6	6.2
2015	0.5	5.2	41.2	62.4	25.1	9.9	5.4
2020	0.2	2.9	25.2	47.6	20.5	8.2	4.4
여자 혼인율							
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
1990	8.4	92.1	70.9	11.7	4.9	2.9	2
1995	6.8	73.6	76.1	13.7	6.7	4.2	2.6
2000	4.4	44.8	74.9	17.4	7.8	5.0	3.4
2005	3.9	26.2	76.9	26.3	10.2	7.4	5.4
2010	3.5	21.5	79.1	42.0	12.2	6.4	5.0
2015	2.2	15.5	72.9	51.8	15.7	6.5	4.5
2020	1.2	8.0	44.9	44.0	14.3	5.5	3.5

자료: 통계청(2020b), 인구동향조사-혼인: 시도/성/연령별 혼인률 (<http://kosis.kr>)

우리나라의 부양비 구조를 악화시키는 데 역할을 하는 것이 65세 이상 노인인구의 빠른 증가인데, 그것을 저지할 수는 없는 것이 사실이다. 이 때문에, 출산율을 올려서 중장기적으로 생산연령인구, 특히 청년연령 인

구의 활력을 높이기 위해서 출산을 향상이 어느 정도는 필요하다고 볼 수 있다. <표 3-7>에 의하면, 청년연령대 남성의 혼인율은 1990년대 25-29세에서 가장 높았는데, 그러한 혼인율은 점점 감소하여 1990년 해당 연령 남성 1,000명당 106.1에서 2020년에는 25.2에 이르렀다. 즉, 30년 사이에 해당 연령대 혼인율이 1/4로 감소한 것이다. 한편, 30-34세는 시간이 갈수록 점점 증가하여 1990년 34.8에서 2015년 62.4에 이른다. 또 청년연령을 지난 35-39세도 1990년 8.4에서 2015년에는 25.1로 증가하였다. 그러나 코로나19의 범유행으로 2020년에는 혼인율의 전반적인 저하가 청년연령 남성 쪽에서 관찰된다.

[그림 3-18] 우리나라 남녀의 연령대별 혼인율 추이: 1990-2020년



자료: 통계청(2020b), 인구동향조사-혼인: 시도/성/연령별 혼인률 (<http://kosis.kr>) 바탕으로 저자 작성

한편, 청년연령 여성인구의 혼인율은, 1990년에 20-24세와 25-29세의 혼인율이 92.1과 70.9 수준이었는데 20-24세의 혼인율은 지속해서 감소하여 2015년에는 해당 연령 인구 1,000명당 15.5으로 급감하며, 25-29의 혼인율은 2015년에도 72.9 수준에 있으며, 비교적 높은 혼인율을 보인다. 그러나 30-34세의 경우 1990년에는 혼인율이 11.7이었지만, 지속해서 상승하여 2020년에는 44.0으로 상승하여 청년연령 여성들의 혼인연령 상승이 주목된다. 청년연령을 지난 여성의 경우, 35-39세는 1990년 해당 연령 1,000명당 4.9에서 2015년 15.7로 상승하고, 40-44세는 1990년 2.9에서 2020년 5.5로 상승하고, 45-49세는 1990년에 2에서 4.5로 증가한다. 여자의 혼인율도 2020년에는 코로나19의 범유행으로 전반적으로 혼인율의 저하가 나타나며, 이러한 현상은 통계청의 장래인구추계 저위 시나리오에서 보듯이 만혼화와 비혼화를 가속화하여, 단기적으로 유소년부양비를 증가시키고, 중장기적으로는 생산연령인구의 감소를 촉진하여 부양비 구조의 약화를 초래할 것이 분명하다.

3. 세대갈등(또는 충돌)

인구학이나 혈연/가족 시스템 연구의 코호트(cohort) 개념과 구분될 수 있는 “세대(generations)”의 개념은 영국의 헝가리 출신 칼 만하임에 의하여 사회과학적 의미를 부여받았고, 지금도 세대갈등(또는 충돌)과 관련한 연구에서 끊이지 않고 인용되고 있다. 그는 세대의 분류를 위해 ‘세대 위치’, ‘실제 세대’, ‘세대 단위’ 등으로 구분하였다 (Mannheim, 1952; Pilcher, 1994, Ryder, 1965; Woodman and Wynn, 2015).

세대 간 관계(intergenerationality)는 상이한 세대 간의 상호작용을 가리키며, 그 관계는 형평성, 이동성, 갈등(또는 충돌) 등을 포함한다. 세

대 간 관계는 세대 간 격차(intergenerational inequality) 문제에서 시작하여, 세대갈등 또는 세대 간 충돌로 비화될 수 있다(Jaeger, 1985; 박재홍, 2010; 성경룡, 2015)

세대 간 격차는 평생 국가와 지자체에서 받은 연금, 사회복지를 포함하는 서비스(수익)과 세금 납부에 의한 부담의 차이가 세대별로 달라서 생기는 격차이다. 부담의 격차를 세대별로 계산하여, 손익관계를 분명히 하는 방법을 세대회계(Generational accounting)라 부르며, 미국의 재정학자 코틀리코프(Kotlikoff)가 제안하여, 국민이전계정(NTA national transfer accounts)으로 체계화되었다. 우리나라와 같이 초저출산과 고령화의 진행속도가 대단히 빠른 국가에서 세대 간 형평성의 문제는 심각한 쟁점이 되고 있다.(Kotlikoff & Burnes, 2005)

세대갈등 또는 세대충돌은 노동자의 복수 세대 간에 발생하는 경제적 갈등으로, 이는 공적연금 시스템을 두고 발생하는 경우가 많다. 곧 첫 세대는 연금급여가 상당히 좋은 형편이지만, 마지막 세대는 국가가 연금지불 등으로 생성된 공공부채 때문에 세금부담은 많아지고 자신들의 연금급여 자체가 위태롭게 되면서, 청년층 세대와 고령인구 세대 간에 생겨나는 정치적 갈등이라고 할 수 있다.

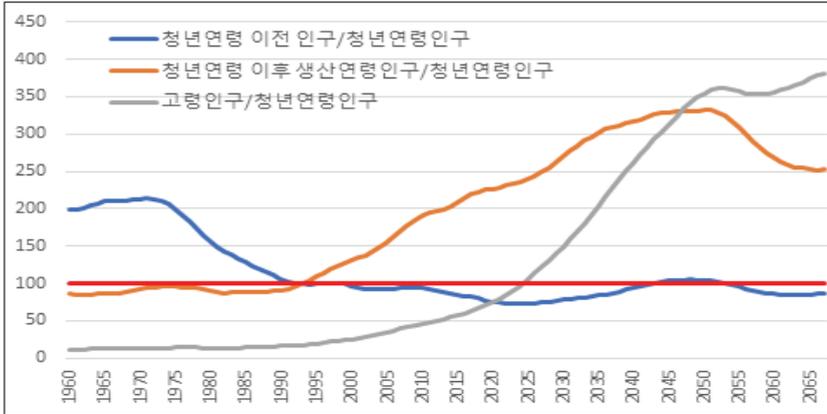
세대갈등에서 세대는 원칙적으로 청년세대를 가리킬 때, 그 갈등의 개연성을 탐색하기 위하여 19-34세의 청년연령 세대, 35-64세 청년연령 이후 시대, 65세 이상의 고령인구 세대로 구분하여, 2017년 이전은 실측치를 이용하고 장래인구추계 중위 시나리오의 추계치를 이용하여, 그 크기가 진화하는 과정을 살펴보도록 한다([그림 3-19] 참고).

청년연령 인구 대비 청년연령 이전 인구의 상대적 크기는 1990년대 초반까지는 100을 넘어서, 이들 인구집단에 관한 관심이 컸고, 특히 대규모 가족계획사업에 의하여 청년연령 이전 인구의 감소가 중요한 인구정책의

주요 목표가 되었다. 한편, 청년연령 상한을 벗어난 생산연령인구의 상대적 크기는 1990년대 중반 이후 계속 증가하여 2050년경부터는 감소하기 시작한다. 65세 이상 고령인구의 상대적 크기는 2020년대를 지나면서 100을 넘기 시작하여, 정책대상으로서 고령인구에 대한 연금, 건강보험 등의 사회보장정책에 관한 관심이 매우 높아질 가능성이 있고, 바로 이러한 인구구조의 변동으로 말미암아 청년세대에 대한 사회보장 차원의 정책지원이 소홀해질 가능성은 대단히 크다고 본다.

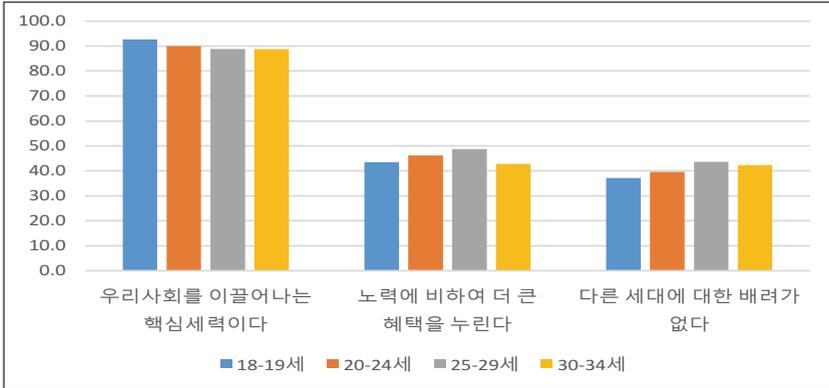
결국, 2020년 이후 전개될 인구구조 변동의 시나리오에서 청년연령 인구는 청년연령 이후의 생산연령인구(35-64세)와 65세 이상의 고령인구와 세대 간 형평성을 두고 심하게 대립하게 될 가능성이 크며, 이러한 세대갈등의 내용은 유급노동시장에서의 경제활동 참가, 곧 일자리가 되고, 사회보장의 영역에서는 고령자의 복지, 특히 연금이나 건강보험의 재정파탄을 저지하기 위하여 조세를 증가시키려는 노력이 있게 될 것이다. 이러한 과정에서 위축을 경험하는 청년세대를 위해서는 고용정책이나 주거정책에 특별히 초점을 맞추게 될 것이고, 재생산의 영역에서 만혼화/비혼화의 확대에 따른 초저출산의 영속화 개연성을 저지하기 위하여, 청년세대의 혼인이나 출산을 적극적으로 도와주는 가족정책은 물론, 주거나 고용 부문의 영역에 관한 관심과 정책지원이 필수 불가결해질 것이다.

[그림 3-19] 청년연령 인구(기준=100) 대비 청년연령 이전 인구(0-18세), 청년연령 이후 인구(35-64세), 고령인구(65세 이상)의 상대적 크기 추이



2020년의 청년 사회경제실태조사는 세대와 관련된 두 개의 문항을 포함하고 있는데, 하나는 기성세대에 대한 의견이고, 다른 하나는 노년세대에 대한 의견이다(통계청, 2020). 조사 결과에 의하면, 우리나라 청년층 세대는 “기성세대는 우리 사회를 이끌어가는 핵심세력이다”에 대하여 중립 범주의 응답을 제외하고 긍정적 응답을 한 비율이 89.5%이고, 청년층의 연령대별로는 18-19세 92.7%, 20-24세 90.0%, 25-29세 88.8%, 30-34세 88.7%이다([그림 3-19] 참고). 한편, “기성세대가 노력에 비하여 더 큰 혜택을 누린다”는 의견에 긍정적 응답을 한 비율이 45.5%, 연령대별로는 18-19세 43.4%, 20-24세 46.2%, 25-29세 48.7%, 30-34세 42.8%이다. 또, “다른 세대에 대한 배려가 없다”고 대답한 비율이 41.4%이고, 청년층의 연령대별로 18-19세 37.1%, 20-24세 39.6%, 25-29세 43.7%, 30-34세 42.3%이다([그림 3-20] 참고).

[그림 3-20] 우리나라 청년층 세대의 기성세대에 대한 의견에 대하여 긍정적 응답의 비율(%)



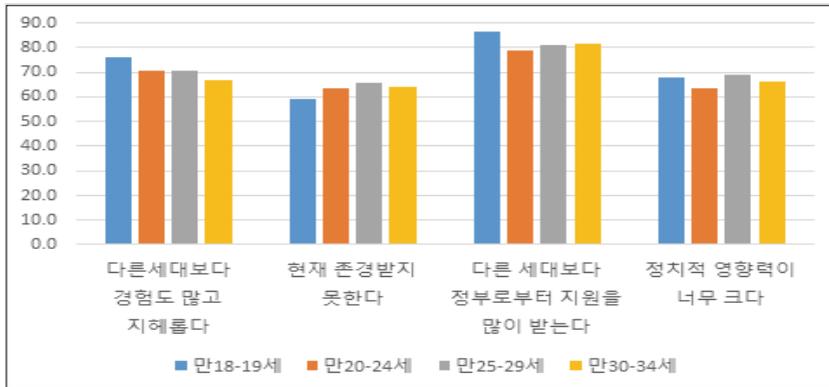
주: 2020년 청년 사회경제실태조사의 관계 및 참여 부문 문항 “노인세대에 대한 의견”을 도표화 자료: 통계청(2021c). 2020년 청년 사회경제실태조사.

전반적으로, 청년층의 응답 내용을 “보통”이라고 한 중립적 응답(neutral response)을 제외하고 판단하면 연령대와 관계없이, 기성세대는 우리 사회를 이끄는 핵심 세력이고, 제대로 된 혜택을 누리지 못하고 있으며, 다른 세대를 배려하고 있다는 의견을 제시하고 있다고 볼 수는 있지만, 기성세대가 노력에 비해서 큰 혜택을 누린다는 의견이나 다른 세대에 대한 배려가 없다는 의견도 상당히 높은 비중을 차지하고 하고 있다. 따라서 청년세대가 국가 예산이나 각종 서비스 등의 제한된 자원의 분배를 둘러싸고 기성세대와 경쟁하고, 세대갈등을 보일 가능성이 있고, 저출산과 기대수명의 상승에 따라 인구구조가 고령화되면, 이러한 청년층의 응답 내용은 더욱더 악화될 수 있을 것으로 보인다.

또, 기성세대와 마찬가지로 “보통”이라고 중립적 응답을 한 경우를 제외하고 그 비율을 계산하여 노년 세대에 대한 의견을 살펴보면, “노인세대가 다른 세대보다 경험도 많고 지혜롭다”는 주장에 대해서 긍정적 의견을 표현한 비율이 연령대별로 18-19세 76.1%, 20-24세 70.6%, 25-29

세 70.8%, 30-34세 66.9%로 연령이 증가하면서 긍정적 의견이 비율이 약간 줄어든다. “노인세대가 현재 존경을 받지 못한다”는 주장에 대해서 긍정적 의견을 표시한 비율은 연령대별로 18-19세 59.0%, 20-24세 63.4%, 25-29세 65.9%, 30-34세 64.1%로 연령이 올라갈수록 약하기는 하지만 긍정적 의견 표시의 비율이 증가한다.

[그림 3-21] 우리나라 청년층 세대의 노인세대에 대한 의견에 대하여 긍정적 응답의 비율(%)



주: 2020년 청년 사회경제실태조사의 관계 및 참여 부문 문항 “노인세대에 대한 의견”을 도표화
 자료: 통계청(2021c). 2020년 청년 사회경제실태조사.

또 “노인세대가 다른 세대보다 정부로부터 지원을 많이 받는다”는 주장에 대해서 긍정적 의견을 표시한 비율이 81.2%이고, 연령대별로 18-19세 86.3%, 20-24세 79.1%, 25-29세 81.3%, 30-34세 81.5%로 18-19세를 제외하고 긍정적 의견을 표시한 비율이 거의 비슷하다([그림 3-20] 참고). 마지막으로, “노인세대의 정치적 영향력이 너무 크다”는 주장에 대해서 긍정적 의견을 표시한 비율은 66.5%이고, 연령대별로 18-19세 68.1%, 20-24세 63.8%, 25-29세 69.2%, 30-34세 66.1%로, 연령이 올라갈수록 긍정적 의견을 표시한 비율이 약간 높아진다.

전반적으로, 청년층 세대는 노인세대가 다른 세대보다 지혜롭고 경험

이 많으며, 현재 그리 존경받지 못하고 있다고 판단하지만, 노인세대가 다른 세대로부터 정부의 지원을 상대적으로 많이 받고 있으며, 노인세대의 정치적 영향력이 너무 크다고 생각하는 경향이 나타나고 있다. 이상에서 본 것처럼, 현재와 같이 초저출산과 기대수명의 상승으로 인구구조가 급격히 변하면서, 청년세대의 상대적 크기가 위축되고 있는 시대에 청년세대의 태도나 가치가 기성세대나 노인세대에 대하여 정부지원을 많이 받고, 정치적 영향력이 큰 것에 대하여 불만의 씨앗이 잉태되고 있다는 점을 염두에 두고 청년세대 지원정책을 마련하는 경우, 그들의 구체적 요구를 참작하여야 할 것이라고 본다.

우리나라는 구미 선진국처럼 법정연금제도가 제대로 성숙되지 않았는데 저출산/기대수명의 신장으로 인구구조가 급격히 변하고, 최종적으로 인구고령화의 물결이 급류를 타게 되는 대단히 어려운 상황을 맞이하게 될 것이다. 유럽의 많은 나라들은 정년을 60대 후반으로 연장해 법정연금 지급 시기를 늦추기 위한 제도 정비를 하고 있다. 우리나라에서는 이들 나라보다 연금 지급액이 적을뿐더러 지급 정년퇴직을 해도 연금을 받을 때까지 몇 년을 기다려야 한다. 지금보다 더 지급액을 줄이거나 지급 시기를 늦추기 힘들다는 뜻이다. 가장 합리적인 대안은 국민연금을 받는 사람 수를 줄이는 것이다. 일하는 고령자가 늘어나면 연금재정 고갈 위험이 감소한다. 청년세대 수요와 충돌하지 않는 고령자 일자리 확충이 바로 젊은 청년세대의 짐을 덜어주는 방법이다. 많은 소득까지 바라지 않는 고령자에게 적합한 일거리를 늘려나가는 것이 '세대 공생 (generational symbiosis)' 또는 연령통합(age integration)의 지름길이다.

제3절 인구구조 변화에 대응하는 청년정책의 방향

유럽에서는 청년세대의 활동성을 증진하는 프로젝트와 관련하여, 청년의 사회보장의 일부로 유럽연합(EU)의 2014-2020년에 걸친 교육, 청년, 스포츠 활동에 대한 에라스무스(Erasmus) 플러스 지원사업의 일부로, 청년 프로젝트와 과외활동 성격의 지역사회 자원봉사(youth work)에 대한 지원 기회를 제공하는 프로그램의 영역도 강조할 필요가 있다고 본다 (European Commission, 2020, <부록 3> 참고).

에라스무스 플러스 청년활동 사업의 표적집단은 13-30세의 청년으로, 청년의 자원봉사에 적극적인 시설이나 기관, 청년단체, 또는 청년층을 위해서 또는 청년층과 협업을 하는 기관도 지원대상이 된다. 청년활동 사업의 구체적 목표는 (1) 문화적 다양성(cultural diversity)과 이질적 문화와 종교 간의 대화를 촉진하며 (2) 자유, 관용, 인권 존중 등 공통가치를 개발하고 (3) 청년층의 민주사회를 위한 방송매체 변별능력(media literacy), 비판적 사고, 기업가 정신(entrepreneurial spirit)을 촉진하고, (4) 청년층의 적극적 시민의식(active citizenship)을 고취하고, (5) 지역사회 자원봉사 전문가의 역량을 강화하는 것으로 되어 있다.

인구감소, 저출산, 고령화, 지방소멸은 우리나라 인구구조 변동의 4중주로 꼽힌다. 저출산으로 2020년에 0.82인 출산율이 코로나19의 범유행으로 더욱 줄어들 것으로 예상되고 있다. 기대수명의 신장, 곧 장수사회의 실현과 더불어 저출산의 영향으로 인구 고령화는 더욱 빠른 속도로 진행될 것으로 예상된다. 이러한 현상은 사망자 수가 출생아 수보다 더 많은 인구의 자연감소로 이어지고, 도농 복합 광역지자체에서 이미 시작된 기초지자체와 읍면동의 인구소멸 현상이 관심의 대상이 되고 있다.

〈표 3-8〉 청년 사회보장정책의 영역과 구체적 집행수단

정책 영역	정책의 구체적 수단
인구 및 가족	출산 휴가, 출산 장려금, 육아휴직, 아동수당 등
교육	국가장학금, 학자금 지원 등
진로 및 훈련	진로상담, 진로교육, 직업훈련 등
고용	구직활동 지원, 일자리 확대, 일자리의 질 개선 등
경제	채무부담 경감, 생활비 지원 등
주거	청년 주택공급, 주거비 지원, 주거환경 개선 등
건강	청년 건강검진 지원, 심리지원 서비스, 체육시설 확대 등
관계 및 정치사회 참여	정년정책 활성화, 청년 정책보장, 청년 공간 확대

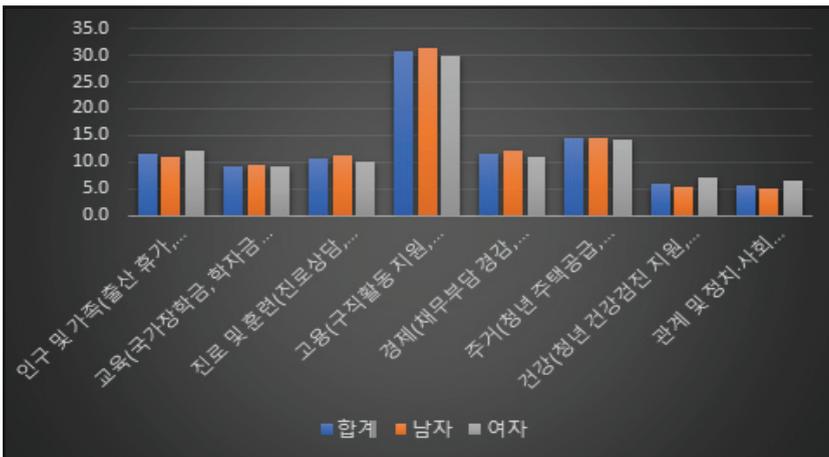
주: 청년 사회경제실태조사의 결과와 구철회·오혜정·손병덕 (2019), 김형주 외 (2018, 2020)의 보고서를 바탕으로, 청년 사회보장정책의 영역과 집행수단을 구체화한 것임.

현재, 이러한 인구구조 변동의 부정적 역할에 대응하기 위해서는 인구 증가가 전국 수준에서 인구 증가가 일어나야 하고, 이를 위해서는 총부양비의 상승을 둔화시킬 수 있는 출산율의 상승이 일어나야 한다. 또 이러한 출산율의 상승에 책임을 지고 있는 세대인 18-34세 청년연령 인구의 사회보장정책을 구체화하고 그를 실행에 옮겨야 한다. 이와 관련하여, 청소년 연구원의 2020년 청년층 사회경제실태조사에서 청년층에게 필요한 정책적 지원의 우선 순위를 정하기 위하여, 정책지원의 영역을 설정하고 다.

〈표 3-8〉에 제시된 청년세대를 위한 사회보장정책의 영역은 (1) 인구 및 가족(출산 휴가, 출산 장려금, 육아휴직, 아동수당 등) (2) 교육(국가장학금, 학자금 지원 등), (3) 진로 및 훈련(진로상담, 진로교육, 직업훈련 등), (4) 고용(구직활동 지원, 일자리 확대, 일자리의 질 개선 등) (5) 경제(채무부담 경감, 생활비 지원 등) (6) 주거(청년 주택공급, 주거비 지원, 주거환경 개선 등) (7) 건강(청년 건강검진 지원, 생활지원 서비스, 체육시설 확대 등) (8) 관계 및 정치사회 참여 확대 등으로 구성된다. 청년연령 인구를 대상으로 하는 사회보장 정책은 청년세대가 사회적으로 출산과 육아를 담당하고, 유소년기에서 중장년기로 이행하는 과도기에 있기 때

문에, 인구 및 가족, 교육, 진로 및 훈련에 상당 부분 정책적 지원이 필요한 특성이 있다고 할 수 있다.

[그림 3-22] 우리나라 청년세대의 남녀별 정책적 지원의 필요성 우선순위 비율(%)

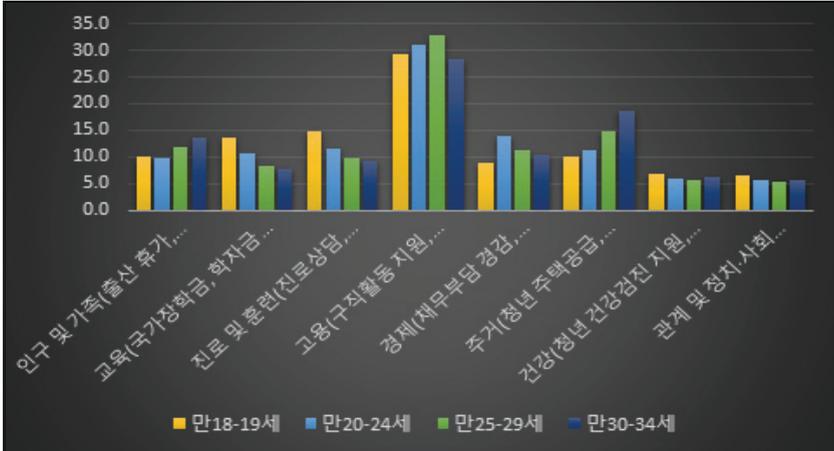


주: 2020년 청년 사회경제실태조사의 관계 및 참여 부문 문항 “가장 필요한 정책적 지원”의 청년세대 남녀별 응답 내용을 도표화한 것임.

자료: 통계청(2021c). 2020년 청년 사회경제실태조사.

[그림 3-22]에서 청년 사회경제실태조사의 응답 중에서 사회보장정책에서 가장 필요한 영역을 응답비율이 높은 순서로 보면, 고용(30.7%), 주거(14.5%), 가족(11.6%), 경제(11.6%)의 순서로 나타났다. 남자의 경우, 고용(30.0%), 주거(14.6%), 경제(12.2%), 훈련(11.2%), 가족(11.1%)의 순서로, 여자의 경우 고용(30.0%), 주거(14.3%), 가족(12.3%), 경제(10.9%), 진로/훈련(10.5)의 순서로 나타났다. 남녀와 관계없이, 고용과 주거를 정책지원이 가장 필요한 영역이라고 보고, 경제, 인구 및 가족이 다음으로 필요한 정책 영역이라고 보았다. 건강이나 관계 및 정치·사회 참여에 대한 정책지원의 욕구는 상대적으로 적다고 할 수 있다.

[그림 3-23] 우리나라 청년세대의 연령대별 정책적 지원의 필요성 우선순위 비율(%)



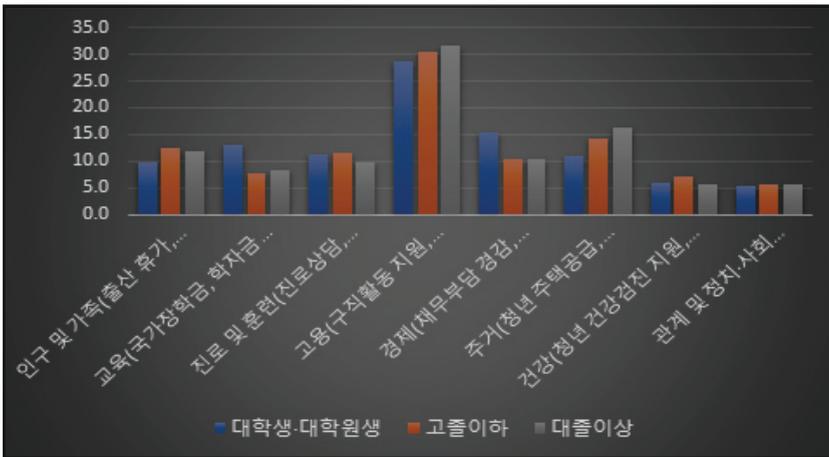
주: 2020년 청년 사회경제실태조사의 관계 및 참여 부문 문항 “가장 필요한 정책적 지원”의 청년세대의 연령대별 응답 내용을 도표화한 것임.

자료: 통계청(2021c). 2020년 청년 사회경제실태조사.

통계청의 2020년 청년 사회경제실태조사의 결과에 따라 연령대별로 정책적 지원이 필요한 영역을 살펴보면, 18-19세는 고용(29.45), 진로 및 훈련(14.7%), 교육(13.5%), 주거(10.2%), 인구 및 가족(10.15)로 나타났다. 고용의 우선순위가 높지만, 응답자의 연령별 특성에 따라, 교육이나 진로/훈련에 대한 정책적 지원의 필요성을 강조하고 있다([그림 3-22] 참고). 20-24세의 경우에는 교육(31.0%), 경제(13.9%), 진로 및 훈련(11.7%)의 순서로 나타났다. 이들 연령대는 일자리와 일자리를 얻기 위한 훈련과 교육이 사회보장의 정책 영역으로 필요한 것으로 보인다. 25-29세의 경우 필요한 정책 영역은 고용(32.8%), 주거(14.8%), 인구 및 가족(12.0%), 경제(11.3%)로 나타나고 있어서, 일자리와 새로운 가족을 출발하는데 필요한 주거와 인구/가족 영역의 정책지원의 필요성을 강조한다. 마지막으로, 30-34세의 경우는 고용(28.35), 주거(18.8%), 인구 및 가족(13.6%), 경제(10.4%), 진로 및 훈련(9.35)의 순서로 나타났다.

이 연령대에는 25-29세 연령대의 정책지원 영역과 마찬가지로 인구/가족과 주거 영역으로 확대되어 나타난다고 할 수 있다(통계청, 2021).

[그림 3-24] 우리나라 청년세대의 최종학력별 정책적 지원의 필요성 우선순위 비율(%)



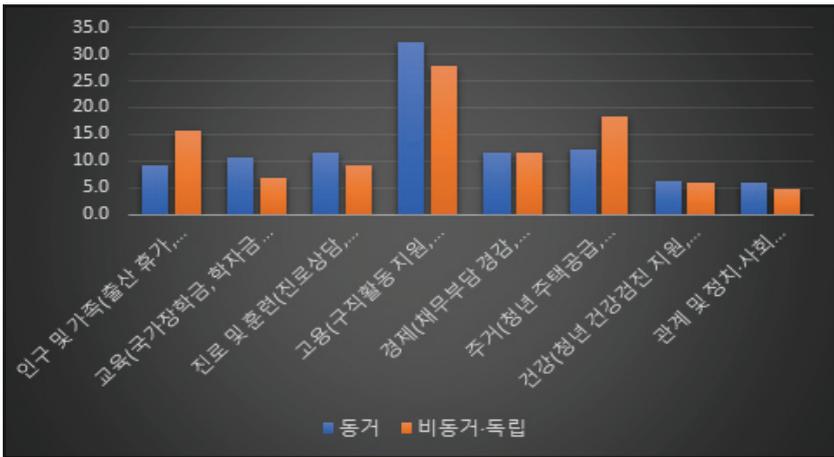
주: 2020년 청년 사회경제실태조사의 관계 및 참여 부문 문항 “가장 필요한 정책적 지원”의 청년세대의 최종학력별 응답 내용을 도표화한 것임.

자료: 통계청(2021c). 2020년 청년 사회경제실태조사.

청년세대의 최종학력별로 가장 필요한 정책적 지원영역에 대한 응답자의 비율을 [그림 3-24]에서 살펴보면, 현재 취학 중인 대학생과 대학원생의 경우 우선순위가 고용(28.7%), 경제(12.9%), 교육(12.9%), 주거(10.9%)의 순서로 나타나서, 좋은 일자리를 찾으려는 욕구와 생활상의 경제적 어려움에 대한 지원의 필요성을 강조한다. 다음으로, 고졸 이하의 경우는 고용(30.6%), 주거(14.2%), 인구 및 가족(12.6%), 진로 및 훈련(11.5%)의 순서로 나타나며, 대졸 이상은 고용(31.6%), 주거(16.4%), 교육(12.05), 진로 및 훈련(0.8%)의 순서로 나타나서(통계청, 2021), 학력 수준과 관계없이 일자리를 얻을 수 있는 고용 영역의 사회보장 정책이 필요함을 강조하고, 학력 수준은 일정 수준을 반영하겠지만, 주거 영역의

정책 필요성이나 인구 및 가족 영역의 정책이나 경제와 진로 및 훈련 영역의 정책 필요성을 강조한다. 청년층의 연령별 다양성이 청년세대의 완전한 중장년으로의 이행 가능 과정에서 학력별, 연령대별 맞춤형 정책개발의 필요성이 시급하다고 생각할 수 있다.

[그림 3-25] 우리나라 청년세대의 동거/비동거·독신별 정책적 지원의 필요성 우선순위 비율(%)

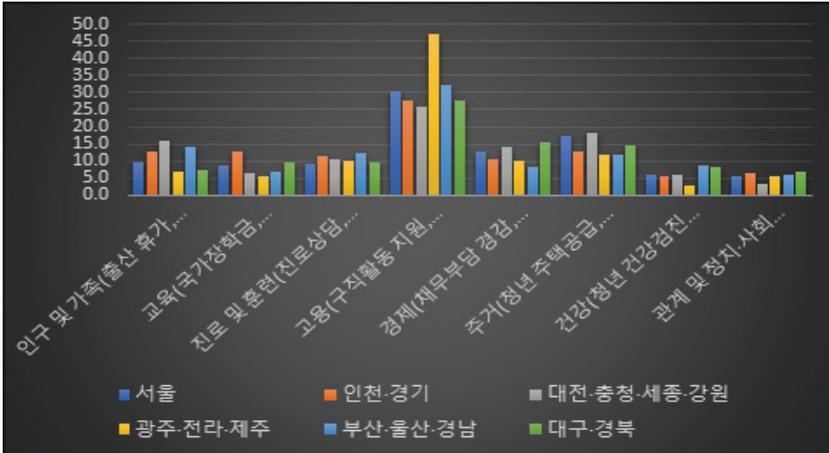


주: 2020년 청년 사회경제실태조사의 관계 및 참여 부문 문항 “가장 필요한 정책적 지원”의 청년세대의 동거/비동거·독신별 응답 내용을 도표화한 것임.

자료: 통계청(2021c). 2020년 청년 사회경제실태조사.

청년세대의 동거/비동거·독신별 정책적 지원의 필요성에 대한 응답자의 비율을 [그림 3-25]에서 살펴보면, 현재 동거 중인 응답자의 경우 우선순위가 고용(32.3%), 주거(12.2%), 진로 및 훈련(11.35)의 순서로 나타나고, 비동거·독신 응답자의 경우 고용(27.7%), 주거(18.5%), 인구 및 가족(15.8%), 경제(11.55), 경제(11.5%)의 순서로 나타나서(통계청, 2021), 고용 영역 외에 동거/비동거 특성의 응답자 간에 정책 필요성에 차이가 있는 방식으로 맞춤형 사회보장 정책의 방향을 설정할 필요가 있을 것이다.

[그림 3-26] 우리나라 청년세대의 거주지역별 정책지원의 필요성 우선순위 비율(%): 2020년 청년 사회경제실태조사 결과



주: 2020년 청년 사회경제실태조사의 관계 및 참여 부문 문항 “가장 필요한 정책적 지원”의 청년세대의 거주지역(시도)별 응답 내용을 도표화한 것임.
 자료: 통계청(2021c). 2020년 청년 사회경제실태조사.

끝으로, 응답자의 거주지역별로 가장 필요한 정책지원이 무엇인가에 대한 우선순위를 살펴볼 수 있다([그림 3-26] 참고). 거주지역은 서울, 인천·경기, 대전·충청·세종·강원, 광주·전라·제주, 부산·울산·경남, 대구·경북 등 6개 지역을 거주지로 구분한다. 서울 거주 응답자는 우선순위로 보면, 고용(30.65%), 주거(17.5%), 경제(12.7%), 인구 및 가족(9.7%), 진로 및 훈련(9.2%), 교육(8.9%)의 순서로 나타나서(통계청, 2021), 고용과 주거, 그리고 경제 영역의 정책지원이 필요하다고 본다. 수도권에서 서울을 제외한 인천·경기 지역의 응답자는 고용(27.7%), 교육(12.9%), 주거(12.8%), 인구 및 가족(12.7%), 진로 및 훈련(12.7%)으로 나타난다(통계청, 2021). 수도권의 거주하는 응답자는 고용 영역에 대한 정책지원이 필요하다고 보고 있지만, 서울 지역은 주거와 경제 영역의 지원이 필요하다고 보고 있으며, 인천·경기 지역에 거주하는 응답자는 인구 및 가

족, 교육, 진로 및 훈련 영역의 정책지원을 강조하는 미묘한 차이를 보이기도 한다.

수도권이 아닌 지역의 경우, 대전·충청·세종·강원 지역에 거주하는 응답자는 고용(25.8%), 주거(18.25), 인구 및 가족정책(15.9%), 경제(14.0%)의 순서로 나타난다. 광주·전라·제주에 거주하는 응답자의 경우, 고용(47.25) 영역에 대한 정책지원의 필요성에 높은 우선순위를 두고 있는 것이 특징이며, 주거(11.7%)와 진로 및 훈련(10.0%)의 영역에 대해서도 필요하다고 보고 있지만, 인구 및 가족(6.9%), 건강(8.5%), 교육(6.9%) 영역에 대해서는 그리 높은 우선순위를 두지 않고 있다. 부산·울산·경남 지역에 거주하는 응답자의 경우, 고용(32.8%)에 대하여, 광주·전라·제주 응답자만큼 강조하지는 않지만 높은 우선순위를 부여하고 있으며, 인구 및 가족(13.9%), 진로 및 훈련(12.1%), 주거(11.8%), 건강(8.5%)의 순서로 우선순위를 부여하고 있다. 마지막으로, 대구·경북 지역 거주 응답자들은 고용(27.8%)에 대하여 높은 우선순위를 부여하지만, 다른 지역 특히 광주·전라·제주나 부산·울산·경남보다는 필요성에 대한 응답 비율이 높지는 않고, 경제(15.6%), 주거(14.8%) 영역의 정책 필요성이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다(고영우, 2019; 김현우, 강명구, 2020; 김형주, 임지연, 유설희, 배진우, 2018; 김형주, 연보라, 배정희, 2020; 통계청, 2021).

이상을 종합하면, 청년세대를 위한 정책지원의 필요성이 가장 큰 영역은 고용과 주거라고 할 수 있고, 연령대, 성별, 최종학력, 동거/비동거, 그리고 거주지역에 따라 다양한 영역, 특히 인구 및 가족, 교육, 진로 및 훈련, 경제, 건강 등의 영역에 대해서 맞춤형 정책을 개발하여야 할 것으로 생각된다. 한마디로, 청년연령 인구의 경제활동이 청년 이후 연령 특히 중장년의 경제활동 참가보다 심하게 위축되고 있는 상황에서, 이들을 위

한 맞춤형 정책이 개발되고, 세대갈등을 넘어서 저출산, 고령화, 인구감소의 위기를 극복하기 위하여 청년층의 잠재적 활력을 이용할 필요가 있다고 본다(구철회 외, 2019).



제4장

청년층 삶의 환경 변화: 노동시장 변화

제1절 노동시장 변화

제2절 노동시장 환경 변화의 사회경제적 영향

제3절 노동시장 변화의 영향에 대응하는 청년정책 방향



제 4 장

청년층 삶의 환경 변화: 노동시장 변화

제1절 노동시장 변화

1. 노동시장 이중구조의 심화

한국의 대기업은 주로 원청의 지위에서 중소기업에 하청을 주는 방식으로 아웃소싱(outsourcing) 한다. 하청을 받은 중소기업은 중소기업 내 또 다른 벤더에게 하청을 준다. 이처럼 이중 노동시장¹²⁾ 내에서는 다단계 하청구조가 고착화되어 있다. 이러한 구조가 굳어지고 있는 상황에서 원청과 하청 간의 협상력(bargaining power)은 주로 원청이 갖고 있어 두 관계가 동등할 수 없다. 이것은 결국 원·하청 근로자 간의 임금수준, 상여 및 보너스, 복리후생, 근로조건 등에서의 격차를 벌리는 결과를 야기했다.

이중 노동시장 심화에 영향을 준 요인으로는 첫째 호봉제가 있다. 대부분의 기업이 근로자에게 지급하고 있는 기본적인 임금체제인 호봉제는 생산성과는 관계없이 호봉이 쌓일수록 임금이 증가하는 제도이다. 이러한 임금체제에 각종 수당과 보너스가 추가되면 원청 근로자의 임금은 상승하지만, 이에 따른 기업의 부담이 증가하게 된다. 원청이 이 부담을 하청업체에 전가하면 원·하청 근로자 간의 근로조건 격차는 심화된다. 원청간 근로조건 차이는 임금뿐만 아니라 경직적인 단체협약, 관행, 인사관리와 장시간 근로 등에 있어서도 뚜렷하게 나타난다.

12) 이중 노동시장은 대기업, 정규직, 유노조라는 조건의 핵심 노동시장과 중소기업, 비정규직, 무노조의 주변부 노동시장이 뚜렷하게 구분된 상태에서 두 집단 간의 이동이 어려운 경직된 노동시장 구조를 의미한다.

둘째, 기업규모별 노동조합 조직 집중도의 차이도 이중 노동시장 심화에 영향을 주었다. 대기업과 공공부문은 노동조합 조직 집중도가 높아 핵심부 노동시장 내 근로자들이 가지는 협상력은 상당히 크다. 이로 인해 근로자들에게 유리한 단체협약 조항, 임금상승률 조정 등 요구안이 상대적으로 쉽게 받아들여진다(조준모, 2018). 한편, 대기업 아래에서 하청을 받는 중소기업의 경우 노동조합이 조직된 기업이 적을 뿐만 아니라 노동조합이 조직되어 있어도 그 집중도의 차이가 크다.

셋째, 임금체계 중 시간 외 수당과 관련되는 요인이 있다. 대기업은 일이 많아지면 이미 숙련된 기존 근로자의 근로시간을 증가시켜 일을 처리한다. 대기업 내에서 기존 근로시간을 초과하는 장시간 근로는 초과 근로에 대한 높은 임금 할증률로 인해 근로자들의 임금이 필연적으로 급상승한다. 중소기업은 인력난으로 인해 발생하는 문제를 대기업과 마찬가지로 기존 근로자의 장시간 근로를 통해 해결한다. 그러나 중소기업의 지급능력의 한계와 적은 초과근로 수당은 임금 격차를 줄이지 못하였다. 추가적으로 최저임금, 상여금, 보너스 등과 같은 다양한 금전적 요소들은 한국 노동시장 내에서 기업 간 임금 수준 격차를 증가시키는 원인이 되고 있다. 이러한 제도는 변화할 때마다 정책 의도와 달리 이중 노동시장 구조를 심화시켰다.

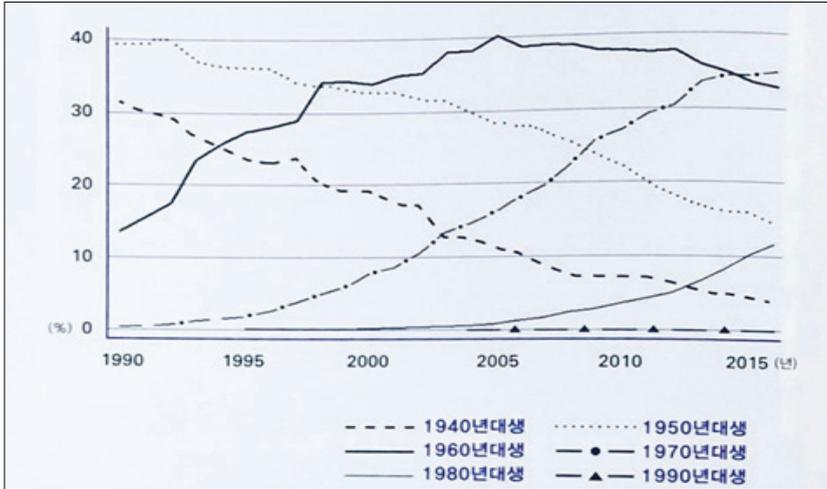
넷째, 이중노동시장 구조 심화의 원인을 찾는 시도 중에 세대론적 접근이 있다. 노동시장 이중구조가 심화하는 과정에는 386세대가 그 중심에 있다는 시각이다. 386세대는 여러 세대 중 사회적 영향력이 가장 강하고 그에 따라 사회적으로 큰 주목을 받는 세대였다. 이와 같이 이들 세대가 강한 영향력을 발휘하고 주목을 받을 수 있었던 것에는 다음과 같은 배경이 있다. 우선, 인구 수가 가장 많은 세대이다. 이들 세대의 인구는 약 860만 명으로 50년대 생(629만 명)과 2000년대 생(482만 명)에 비해 그

규모가 훨씬 크다. 그리고 이들은 민주화를 능동적으로 쟁취한 경험이 있고 세계화 기류에 발맞춘 시장 개방, 정보화 기류에 잘 적응한 것으로 평가된다. 이 같은 배경을 바탕으로 네트워크를 통한 수평적 연대와 연공에 기반을 둔 수직적 위계가 결합한 사회적 연결망으로 네트워크 위계 집단을 형성하면서 어느 세대보다 큰 정치·경제적 권력을 형성한 것으로 평가된다(조준모, 2019. 12. 31.).

또한, 80년대 졸업정원제와 대학인허가의 확대로 대학 졸업자가 양적으로 확대된 것과 맞물려, 외환위기 당시 40-50대 이상의 선배 세대들이 영향력 있는 일자리에 대거 퇴직하면서 386세대는 경제, 정치, 사회에 영향력 있는 일자리들을 차지하게 되었다. 이런 사회적, 정치적 상황과 맞물려 386세대를 역대 볼 수 없었던 강력한 이익세대로 변모했다고 평가하기도 하였다(이철승, 2019). 국가 예산 배분, 제도 해석, 정책 수립과 같은 정치 및 정책에 대한 386세대의 참여는 같은 세대에 대한 낙수효과를 크게 만들었다는 평가다.

[그림 4-1]은 세대별 소득점유율 추이를 나타낸 것이다. 386세대(60년대 생)가 소득 점유율로 50년대 생을 역전하는데 약 8년 이상 걸렸지만 70년대 생이 60년대 생을 역전하는 데 걸린 시간은 20년 이상 걸린 것을 확인할 수 있다(이철승, 2019). 이처럼 386세대의 소득점유율이 여타 세대의 소득점유율보다 훨씬 오래 높게 유지될 수 있었던 것은 386세대가 맞닥뜨렸던 경제, 사회의 상황을 넘어서 사회 연줄망과 두터운 인구 비중, 선배 세대의 대량해직, 민주화 같은 환경변화와 집단의 내생적 특성이 상호작용한 결과로 볼 수 있다.

[그림 4-1] 세대별 소득점유율 추이

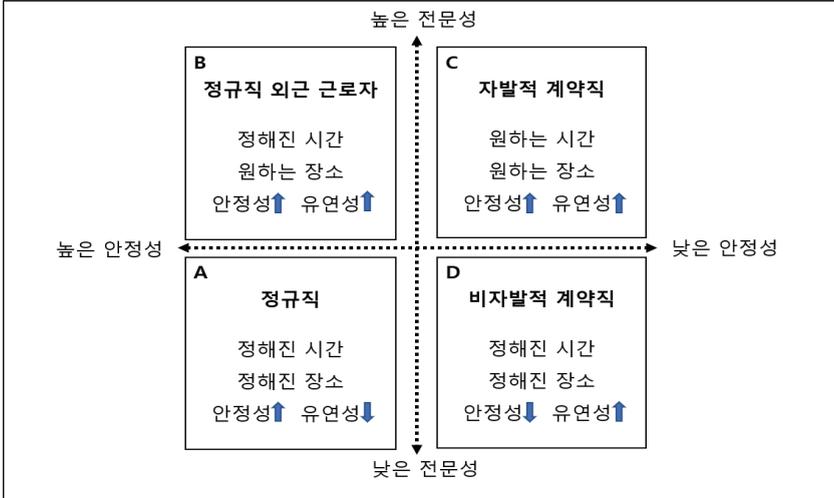


자료: 이철승. (2019). 불평등의 세대.

2. 고용형태의 다양화

World bank(2019)에 따르면 2016년에 이미 전 세계에서 약 1억 1,200만 명의 인구가 크라우드 워크(crowd work) 형태로 일하고 있다. 새로운 디지털 장터에서 거래되는 기간제 근로라고 정의되는 이코노미(gig-economy)의 등장에 의해 생겨난 계약직 근로자는 노동의 유연성을 보장받는 대신 고용의 안정성을 떨어뜨려 고용의 질을 감소시키고 높은 사회적 비용을 수반하게 할 수 있다. 각 워크의 사용자는 계약직 근로자를 위해 고용보험 같은 사회보험을 납부하지 않기 때문에 사회안전망과 관련한 대책이 마련되지 않으면 이러한 계약직 근로자들은 비자발적 계약직 근로자가 다수가 되어 '디지털 막장 근로자(Ghost Workers)'가 될 가능성도 배제할 수는 없다.

[그림 4-2] 업무의 유연성과 개인의 전문성에 따른 미래 일자리 유형



자료: 이근. (2019). 디지털사회 2.0.

3. 일자리 균열

데이비드 웨일(D. Weil)에 따르면 균열일터(The Fissured Workplace)의 전반적인 확산으로 중산층 수준의 임금과 복지혜택을 제공하던 일자리들 많이 줄어들고 있다. 대기업 소속 일자리에서 치열한 경쟁 하에서 임금을 결정해야 하는 외부 고용업체로 옮겨 가고 있는 것이다. 그 결과, 경제활동으로 창출된 가치 배분 방식의 불평등이 증가하고, 노동관계법 위반 가능성이 증가하며(깨진 유리창 이론), 경기순환 주기가 변화하게 되었다. 즉, 충수요 회복기에 대기업이 즉각 고용에 나서던 것이 균열 관계의 복잡다단한 층위를 거치면서 회복이 둔화하게 되는 것이다. 실제 2008 금융위기 직후에 생긴 대다수 일자리들이 임금분포의 맨 하단에 위치하고 있는 것으로 나타나고 있다 (Weil, 2014: 24-25).

4. 혁신경제의 일자리 생태계 변화

4차 산업혁명에는 경제와 산업 생태계를 빠르게 변화시키고 있다. 경제 성장 동인의 소프트화가 이루어지고 자본, 노동, 기술이 데이터, 인공지능, 시스템으로 전환되고 있다. 또한, 점차 생산성의 지능화가 일어나고 있으며 설계·생산·물류 프로세스 및 가치사슬에 빅데이터와 인공지능이 결합하여 패러다임이 전환되고 있다. 또한, 빅데이터와 인공지능을 생활 전반에 이용할 수 있도록 도로·교통, 에너지, 수자원 등의 분야에서 인프라를 확충하고 있다. 이로 인해 이러한 분야는 빅데이터 중심의 지능형 관리 방식으로 변화하고 있다. 금융, 의료, 복지, 교육, 보안, 안전 및 재난 대응, 모빌리티, 물류, 환경 같은 분야도 스마트 사회 서비스의 고도화 및 사회서비스 혁신 역량 강화를 요구받고 있다. 4차 산업혁명은 대부분 분야에서 빅데이터와 인공지능 도입을 통해 사회 인프라의 효율성을 높이고자 노력하고 있다.

기존 분야에 빅데이터와 인공지능이라는 방대한 양의 정보와 신기술이 접목되어 산업 내 일자리 지형을 변화시키고 있다. 온라인 쇼핑 및 모바일 금융서비스 이용, 키오스크와 같은 기술 진보 및 상용화는 이미 업종별 고용에 영향을 미치고 있다. 예를 들어, 금융감독원 금융통계정보에 따르면 금융보험 고용자 수는 2012년 394만 명에서 2014년 388만 명, 2016년 386만 명, 2017년 383만 명¹³⁾으로 완만하게 감소하고 있다. 더구나, 우버, 에어비앤비, 위워크 같은 공유경제 기업이 등장하게 되었다. 특히 우버, 배달 앱의 등장과 발전은 수많은 직 위커를 양산해내며 이들을 특수형태근로종사자로 만들었다. 이처럼 4차 산업혁명의 기술들은 지금까지는 불가능했던 혁신적 융합 서비스를 제공하며 경제·사회 전반의

13) 간접고용 형태인 콜센터, 외부용역 근로자 등은 제외

빠른 변화를 유도하고, 그 변화 속에서 새로운 형태의 일자리와 노동자를 만들어내고 있다. (초고속) VR 생방송, 홀로그램 통화, (초저지연) 완전 자율주행, 실시간 로봇드론제어 등도 점차 우리 경제와 일자리에 깊숙이 다가오는 중이다. 카바조, 스위트 스팟, 보람이, 박막레 등 신종 크리에이터, 인플루언서 등 신종 직업들이 만들어지고 있다.

뉴 트렌드 산업을 넘어서 기존에 고용을 대량 창출하는 산업의 변화는 크게 세 가지 그룹으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는, 지속 성장 산업군이다. 이 그룹에 해당하는 산업군으로는 세계 시장에서 선두를 형성하고 있는 산업으로, 반도체, 디스플레이, 통신기기 등이 있다. 두 번째는 신성장 산업군이다. 이 그룹에는 글로벌 시장을 새로이 개척해 갈 산업으로, 바이오 의료, 5G 통신, 이차전지 등이 포함된다. 세 번째는 구조 개편 산업군으로, 국제 경쟁력 하락에 구조적 대응이 필요한 철강 산업을 비롯하여 조선, 자동차, 건설 등이 있다(장석인, 2019).

제2절 노동시장 환경 변화의 사회경제적 영향

1. 이중 노동시장과 청년세대의 노동시장 진입 장애

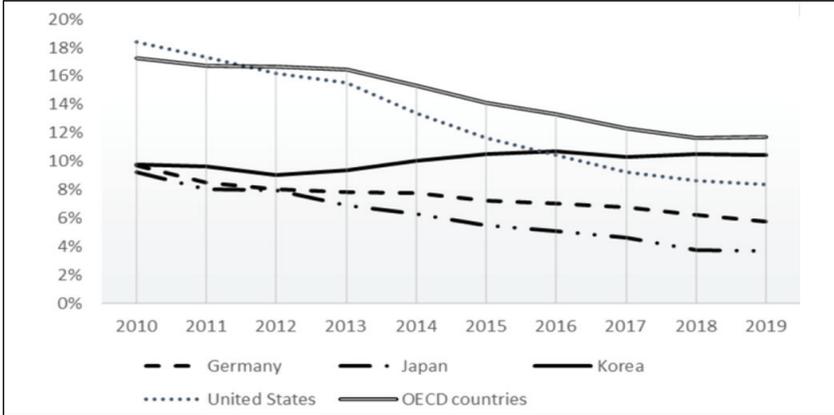
한국의 노동시장은 원청인 대기업이 하청인 중소기업에 하청을 주는 다단계 하청구조가 고착화된 이중 노동시장¹⁴⁾의 형태를 띠고 있다. 이중 노동시장 구조가 정착된 역사적 배경은 우리나라의 대기업 중심의 불균형 성장과 관계가 깊다. 수출 중심의 대기업이 성장하면서 노동력에 대한

14) 이중 노동시장은 핵심부 노동시장으로 대표되는 대기업, 정규직, 유노조와 주변부 노동시장으로 불리는 중소기업, 비정규직, 무노조 사업장의 근로조건이 뚜렷하게 격차를 보이면서 두 집단 간의 이동이 제약된 경직된 노동시장 구조를 의미한다.

초과수요가 발생하였고 이직이 잦은 근로자들을 유치하기 위해 좋은 근로조건을 제공하는 한편 높은 수준의 고용안정, 호봉제와 같은 안정적인 임금체계를 제의하게 된 것이다. 그러나 이후 저성장 시대에 들어서고 청년 취업난 같이 노동력의 초과공급 상황과 부조화되면서 이러한 구조가 대기업 근로자에게는 평생직장으로, 청년들에게는 진입장벽으로 작용하게 된 것이다.

[그림 4-3]을 보면 근래에 OECD 국가들의 경우 전반적으로 청년(15-24세) 실업이 감소하는 추세를 보이는 반면 우리나라는 청년실업이 도리어 증가하는 추세를 나타내고 있다. 15-29세의 국제비교도 마찬가지로 패턴을 보이며, 한국의 경우 청년 15-29세를 사용할 경우 2010년 이래 증가 추세를 보인다(한국경제연구원, 2020.12.1.). OECD 국가들의 청년 대학 졸업자의 평균 실업률은 2009년 6.1%에서 2019년 5.3%로 0.8%p 개선된 반면, 우리나라는 5.0%에서 5.7%로 0.7%p 악화한 것으로 나타났다. 청년 대졸자의 실업률을 낮은 순서대로 집계한 순위에서 한국은 2009년 37개국 중 14위에서 2019년 28위로 14계단 하락했다(한국경제연구원, 2020.12.1.). 노동시장 이중구조 하에 대기업 노동시장에는 대기 실업이, 중소기업 노동시장에는 인력난이 발생하여 청년노동의 유희화가 발생하고 취업의 양과 질 모두 좋지 않은 노동시장 질환이 만성화되어왔다.

[그림 4-3] 한국과 OECD 주요국 간의 청년실업을 비교



자료: 최광성(2020).

이중 노동시장 구조하에서 원청과 하청의 지불능력과 협상력은 현저한 차이를 보이고 있으며, 이것은 원·하청 근로자 간의 임금수준, 상여 및 보너스, 복리후생, 근로조건 등에서의 격차를 확대하는 결과로 나타난다. 또한, 원청의 호봉제 임금체계에 각종 수당과 보너스가 추가되면서 원청은 임금 상승에 따른 부담을 하청업체에 전가함에 따라 원청과 하청 근로자 간의 근로조건 격차는 더욱 심화되었다. 대기업에는 강하고 중소기업에는 미약한 상여금, 보너스 등과 같은 다양한 금전적 요소들은 기업 간 임금 수준 격차를 증가시키는 원인이 되어 왔다. 또한 대기업과 공공부문은 노동조합 조직화율이 높고 하청기업에 비용부담을 전가할 수 있는 협상 능력을 가지므로 핵심부 노동시장에서는 근로조건을 결정하는 단체협약 및 임금상승률의 조정과 같은 요구안이 사용자들에 의해 비교적 쉽게 수용된다(조준모 외, 2018).

한편, 대기업은 늘어난 일을 처리하기 위해서 신규 고용을 창출하기보다는 이미 숙련된 기존 근로자의 근로시간을 증가시키는 편이 유리했다. 즉, 대기업은 월등한 근로조건을 기반으로 숙련된 경력직 근로자를 선호

한다. 이는 경력이 부족한 청년세대가 핵심부 노동시장으로 진입하는 데 불리하게 작용한다. 한편, 중소기업은 인력난으로 인한 부족한 인력을 기존 근로자의 장시간 근로를 통해 해결했다. 지급 능력의 한계로 인해 중소기업 근로자의 임금은 대기업에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 지급되며 중소기업의 근로조건은 대기업과 차이가 있을 수밖에 없다.

이중 노동시장 내 핵심부(1차) 노동시장과 주변부(2차) 노동시장 간 격차 심화와 관련해 노동조합은 이러한 문제를 개혁하기 위한 해결책을 제시하기보다 현재 상황에 편승했다는 비판적 의견이 존재한다. 노동조합의 본연의 기능인 독점효과(Monopoly effect)와 목소리효과(Voice effect)는 (Freeman and Medoff, 1984)에서, 각종 노동법과 사회보장체제가 이전보다 강화되는 현실에서, 사회적으로 책임 있는 목소리(Responsible Voice)를 내기보다는 소속집단의 이익에만 치우친 목소리를 낸다는 지적도 존재하는 것이 사실이다. 그 결과, 노동조합이 조직화한 핵심부 노동시장은 ‘고임금 및 고용안정’이 보장되는 반면, 주변부 노동시장은 ‘저임금 및 고용 불안’이 야기되는 양극화가 초래되게 된다.

핵심부 노동시장에는 유연성을, 주변부 노동시장에는 고용 안정성을 강화하여 노동시장 유연 안정성(flexicurity)을 도모하여 미래세대를 위한 일자리 창출 여력을 확대하는 것이 노동시장 이중구조를 개혁하자는 사회적 가치의 요체이다. 그러나 경영계는 노동시장 유연성을 경영의 단기이익으로 여기고 있으며, 노동계는 노동시장 유연성을 고용 불안으로 인식하는 측면이 강하여 ‘유연성’이라는 단어가 친공익(pro-public interest)이 아니라 친자본적(pro-capital)인 단어로 폄하되는 현실이다. 또한 유연 안정성이 아니라 유연성만을 얘기하다 보니 노동계의 ‘친자본의 기울어진 운동장’이라는 비판의 목소리가 컸다. 4차 산업혁명 시대가 도래함에 따라 노동도 변화하거나 개혁될 것을 요구받고 있다.

2. 일자리 및 고용 형태 다변화의 영향

플랫폼 노동, 기 이코노미 등 전통적 노사관계를 규율하는 제도 하에서 노동자성을 명징하게 인정받지 못하는 일자리 형태가 확산하고 있으며, 이들 일자리에 다수의 청년들이 진입해 있는 상황에서 노동자성에 대한 제도적 규정은 청년들의 일자리 안정성과 관련해서 중요한 이슈가 될 것이다.

전통적 노동시장 법률로 규율되지 않는 새로운 일자리 형태가 증가하고 있고, 청년층이 주로 이들 일자리로 유입되고 있어 청년층의 노동이 법률로 보호받지 못하는 문제가 중요해지고 있다.

3. 근로계약의 다변화의 영향

기존의 노동법은 생산직이든 사무직이든 상당기간 동일 사업장에서 상용직으로 계속해서 취업하는 근로자를 전제로 하여 근로조건보호에 관한 규제를 완성하였다. 과거 산업사회에서는 공동의 이해관계를 갖는 다수의 근로자가 협력하여 노동하는 협동적 형태의 노동조직이 주된 규율대상이었기 때문이다. 그렇지만 최근에는 산업구조의 고도화로 인하여 노동조직의 성격이나 구성에도 큰 변화가 일어나게 되었고, 이로 인해 개별 근로자의 근로조건도 개별화가 진행되고 있다. 다시 말해서 과거에는 근로조건을 집단적·획일적으로 결정하는 방식이었다면, 최근 같은 노동조직에 속하는 근로자에 대해서도 개별적으로 근로조건을 결정하는 방식의 필요성이 늘고 있는 것이다(이승욱 외, 2016).

또한 과거로부터 행해져오던 장기적 고용 관행 및 연공적 보상체계에 대한 검토가 행해지고 있을 뿐만 아니라, 중도 채용의 증가 등 채용 방법의 다양화, 성과주의·능력주의에 기초한 보상제도의 도입·확대 등 인

사관리의 개별화·다양화가 진전되고 있다. 따라서 기존의 근로기준법으로 규율하기 곤란한 근로계약법상의 다양한 해석문제(배치전환, 근로계약의 취소 등)가 발생하고 있고, 이를 해결하기 위한 계약법적 규칙의 재정비가 요청된다. 근로자의 취업 형태도 기존 노동법이 규율하던 표준적 또는 전형적 근로관계로 부터 벗어나는 사례가 증가하고 있다. 예를 들어 청년층을 중심으로 기간제 근로자, 단시간 근로자, 파견근로자 그리고 근로자에 유사하지만 비근로자로 취급되는 가내수공업종사자(가내근로자), 프리랜서, 특수형태근로종사자 등이 급속하게 증가하고 있으며, 이와 같은 취업형태에 대해서는 전형적 근로관계를 전제로 한 근로기준법의 규율체계만으로는 한계가 있을 수밖에 없다(이승욱 외, 2016).

제3절 노동시장 변화의 영향에 대응하는 청년정책 방향

1. 혁신경제 시대에 노동제도의 변화 방향

4차 산업혁명은 미래에 인간노동의 기본 조건과 내용을 크게 바꾸어놓을 것으로 예상되며, 이미 부분적으로는 현실에서 그러한 변화가 일어나고 있다. 장소에 구애받지 않는 스마트 워크가 늘어나고 있으며, 일반적인 근무시간 외에도 스마트기기를 통해 기업과 연결되는 사례가 나타나고 있다(심상우, 2019).

실제로 포스코의 경우, 스마트워크가 가능하도록 기업과 연결할 수 있는 몇 가지 프로그램을 개발하였으며 현장에서 적용 중에 있다. 예를 들어, VDI(Virtual Desktop Infra structure)라는 사외 가상 업무 환경을 만들어 사외에서 사내 시스템에 접속할 수 있는 가상의 컴퓨터 환경을 구

축하여 사내와 동일한 수준으로 시공간의 제약 없이 사외 업무 환경을 이용할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 국내(서울, 포항, 광양, 송도), 해외 포스코의 사업장에 영상회의 시스템을 구축하여 장소에 구애받지 않고 회의를 진행할 수 있게 해두었다. 이는 코로나19로 인하여 대면 업무가 어려운 상황에서도 소통하며 업무에 참여할 수 있게 하는 계기가 되었다.

또한, 4차 산업혁명에는 노동의 유연성(flexibility)과 직장 이동성(mobility)을 촉진하고 있다(안주엽, 2017). 또한 기존 사업장은 오프라인 방식에서 온라인 방식으로 전환되고 있다. 4차 산업혁명에 따른 인간 노동의 변화는 노동법 개선과 노동정책의 개선을 중심 화두로 만들었다.

박지순, 조준모, 김용근, 박선규, 이수정(2018)은 현재의 4차 산업혁명은 노동법의 역할을 재검토하고 새로운 방향성을 모색하도록 하는 중요한 전기를 마련해주고 있으며, 일률적이고 획일적인 규제와 감독은 더 이상 '산업 4.0', '노동 4.0' 시대를 규제하는 방식이 될 수 없기 때문에 근로조건의 결정과 관련된 노사의 자율적 결정 권한과 범위를 확대할 필요가 있다고 하였다. 자율성의 확대를 바탕으로 최적화된 작업 조건을 만들어내는 것은 근로자의 입장에서는 근로조건 개선에 유익하며, 플랫폼 경제의 확산에 따라 새로운 고용 형태가 종사자가 생겨나 그들의 근무 여건 개선에도 영향을 끼칠 것이라고 하였다. 더불어 전 사회적으로는 기업의 생산성과 경쟁력을 상승시켜 결국 전반적인 경제의 발전에도 영향을 줄 것으로 예측하였다.

가. 노동시장 유연안정성 제고

혁신경제에 맞는 한국형 유연 안정성(flexicurity)을 제고 하기 위해서 기업들이 실현 가능하며 정부, 기업, 근로자 여러 방면에서 논의되고 있

는 정책은 크게 세 가지로 압축될 수 있다. 첫 번째는 ‘근로시간제도의 유연화’이다. 현재의 근로시간 유연화 제도는 선택시간제, 탄력근로제, 재량근로제로 이루어져 있지만, 그동안 기업들의 근로시간제도의 이용률은 기업 중 5% 이하로서 저조하였다. 그 원인은 단위 기간 내 근로시간을 사전에 정하여 근로자 대표와의 사전 동의 등 절차의 경직성에서 비롯되며 재량 근로의 경우 사용 장소의 협소 등으로 인해 사용이 어려운 것이 현실이기 때문이다. 탄력근로제는 생산직 근로자, 재량근로제는 사외출장 근로자에게만 적용이 쉽고, 시간 선택제는 출퇴근 시간 제도에 한하여 제한적으로 활용되고 있다. 주 52시간제의 도입으로 인한 부작용을 순차적으로 줄이기 위한 근로시간 유연화와 관련해 파편화된 접근이 시도되고 있다.

그러나 2020년 1월 창궐하기 시작한 코로나19는 수많은 사람들을 감염시키며 전염병 확산에 대한 우려, 감염 가능성으로 인한 불안 등을 유발하였다. 이러한 급작스런 외부적 요인은 기업들로 하여금 업무는 진행하되 근로자들의 접촉을 자제하기 위한 수단으로 기업들은 근로시간제도의 유연화를 도입하기 시작하였다. 현재 COVID-19로 인하여 여러 기업들이 근로시간제도의 유연화를 시행하기 시작하였고, COVID-19가 계속 성행하는 만큼 COVID-19 이전의 근로 형태로 되돌아가기에는 무리가 있다. 그러나 그동안 기업들이 근로시간제도의 유연화를 도입하지 않은 것에는 한국의 노동시장의 상황, 기업의 정서 등 여러 이유가 복합적으로 얽혀있는 만큼 더 많은 기업이 도입할 수 있고 근로자의 생산성을 저해하지 않으며 기업의 이윤을 줄이지 않는 상황을 전제로 근로시간제도를 개선해야 한다.

근로시간제도의 변화는 제도와 기업, 노동시장 상황과 근로자 등 전체적인 모습을 보며 변화를 진행해야 한다. 생산성을 보전하기 위하여 워크스마트, 스마트직업훈련 등을 이용해야 한다. 근로시간제도의 변화와 근

로 환경의 변화가 맞물려야 사용 시간의 구성이 유연하게 변화하며 저출산·고령화, 4차 산업혁명, 코로나19에 대응할 수 있다.

결국, 근로시간제도의 변화 방향은 “근로시간의 경직된 규제 틀에서 집단 자치를 확대하고, 그 틀 내에서 개인의 자치 결정권 영역으로 확대하는”(조준모, 2019. 12. 31) 쪽으로 설정될 필요가 있다. 단순한 ‘저녁이 있는 삶’의 구호에 그칠 것이 아니라 “내가 원하는 캐런시아(나만의 안식처)” 시간대를 보장할 필요가 있다. 지역에서 근로활동을 하고 있는 청년들에게도 근로시간 선택 폭을 넓혀서 주거 이행, 가족이행(결혼, 출산), 문화 향유에 지장을 받지 않도록 개선할 필요가 있다(조준모, 2019. 12. 31.). 근로시간의 실질적 단축을 위해서 유연근무제 확대를 목적으로 하는 정규직의 자발적 선택형 파트타임 일자리 확대 방안을 검토해볼 수 있다. 다만, 파트타임 일자리 확대에 있어서 반드시 전제되어야 할 점은 고용안정성이다. 청년들의 일에 대한 변화된 인식을 반영하여 근로시간에 대한 선택의 폭을 확대한다는 측면에서 파트타임 일자리 확대를 검토할 수 있지만, 이것이 불안정한 일자리 확대로 귀결되지 않도록 해야한다는 의미다.

두 번째는 ‘임금체계의 유연화’이다. 대통령 공약에도 직무급제로의 변화가 포함될 정도로 임금체계의 중요성이 강조되었다. 글로벌 경제 위기 이후 국내외의 경제성장 둔화로 인해 저성장 기조가 지속되고 있으며, 급격한 환경의 변화로 경제의 변동성이 증가하고 있다. 4차 산업혁명과 저성장 시대에 코로나19 발생으로 인한 팬데믹(pandemic) 상황을 맞이하여, 그에 대응할 수 있는 인사체계의 변화 모색 필요하다. 2016년부터 60세 이상 정년을 단계적으로 의무화한 고령자고용법은 기업 내 기존 직원들의 직급을 지속적으로 상승키는 역할을 하였으며 이것은 기업의 인건비 부담을 증가시켰고, 연공적인 인사체계에 따라 장기근속 근로자의 조기 퇴출 압력은 심화되었다. 결국 기업의 인건비 부담 가중은 신규 일

자리 창출을 줄이는 역할을 하였다.

기업 안팎으로 연공적인 인사체계에 대한 변화의 공감대가 형성되어가고 있으며, 정부에서도 연공적인 임금체계의 문제점에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 있다. 직무·역량·성과 중심의 인사체계로의 개편을 위해 노력 중이지만 아직 갈 길이 멀다. 공무원·공기업의 임금체계는 그간의 개선 노력에도 불구하고 그 효과가 저조하여 민간부문 임금체계를 개선하는 선도적인 역할을 하지 못하였다.

개별 근로자의 노고에 대한 차별화된 보상, 조직성과 차이에 대한 차등, 구성원 역량 향상을 통한 전문성 강화를 임금 결정에 있어 중요시하는 것이 더 효과적이다. 경제 환경 변화에 유연하게 조정될 수 있는 노사 자치의 임금체계를 형성하여 노사 자율역량으로 임금제도를 미래지향적으로 변화시켜 나갈 필요성이 있다.

세 번째는 '정규직 전환형 가교의 비정규직 일자리 확대'이다. 비정규직이 정규직으로의 전환에 있어서 가교의 역할보다는 함정 역할이라는 평가가 많아지고 있다. 그러나 혁신경제의 노동시장의 경쟁력은 효율적인 노동력의 流力(flow, friction)을 확보하는 것이다. 과거에는 장기계약을 맺고 노동이 자본을 잘 부리는 인간에 체화된 숙련(skill)이 중요했으나 지금은 적어도 사업장 또는 작업장에서 이러한 인간의 숙련조차 자동화, 로봇화로 대체되어 인간 노동의 탈숙련화(de-skilling)가 확대되고 숙련 편향적 기술진보를 넘어서 인간노동 없는 기술진보시대로 진입해가고 있다. 미래 노동시장의 모습은 주어진 직장에서 숙련보다 노동시장에서의 인력과 직업의 매칭(matching)과 새로운 직종으로의 이행을 촉진시켜주는 직업정보와 직업훈련의 중요성은 더해갈 것이다. 물론 만성적인 이중 노동 시장구조 하에 상당수의 비정규직이 정규직으로의 탈출을 못 하는 함정에 갇혀있다면 그러한 구조는 개혁할 필요가 있다.

나. 협의 플랫폼의 광역화

현실적으로는 노조조직률이 11% 근처에 머물러 있는 상황에서 노동조합을 통한 노사자치가 제대로 기능하기 어렵다는 한계도 지적되고 있다. 낮은 노동조합 조직률 문제와 함께 정규직 근로자 중심의 기업별 조합의 경우 상당한 비중을 차지하는 비정규직 근로자, 플랫폼 근로자들을 충분히 조직하지 못하고 있다는 문제에 직면하고 있을 뿐만 아니라 중소기업에서는 노동조합을 통한 노사자치 자체가 어려운 현실이다. 기존의 노사 협의회가 직급과 업무별로 노와 사를 구분하고, 이를 노조와 사용자의 대리전에 투입하는 방식은 그 성격과 역할이 불명확하고, 노조 없는 사업장에서의 근로조건 개선, 근로자들의 능동적이고 책임 있는 기업경영에 대한 이해를 끌어내는데 성과가 미흡하므로 취약계층 종업원을 위한 사회적 대표성을 함께 아우르는 진정한 종업원대표조직을 구축하고, 이를 통해 전체 종업원의 근로조건 유지·개선과 사업장 단위의 인사경영에 관련된 노사대화의 주체를 형성하는 것이 필요하다(권순원, 조준모, 박지순, 최흥기, 2020). 기존의 노조법에서 자유로운 형태의 자율소통 거버넌스를 업종 특성에 맞게 설계하고 여기에 일본의 노동계약 법제를 벤치마킹하여 개별적 종업원 관계 사항의 메뉴를 설정하여 협의해 갈 수 있다. 여기에는 근로계약 종료, 배치전환, 취업규칙의 변경 등과 같이 계약법적 범리로서 접근할 수 있는 사항에 관해 규정하여 순수하게 계약법적 범리로 해석해야 할 문제를 규율하는 법제의 공간을 새롭게 만들어야 한다.

다. 근무형태 유연화: 재택근무 방식 증가

포스트 코로나 시대 한국의 재택근무 방식이 증가할 것인지에 대해서는 여러 가지 측면의 검토가 필요하다. 그런데 한국에서 재택근무 방식

증가 검토에서 실태조사에 기초한 중요한 요인은 과연 재택근무 방식으로 할 수 있는 직무가 있느냐의 문제이다. 앞서 본 실태조사에서 한국에서 재택근무 등 유연근무제 도입을 하지 않은 이유에 대해서는 적합 직무가 없다는 압도적으로 높은 절반 이상의 답변으로 나타났다. 그밖에 희망 근로자가 없다, 근로자평정 등 노무관리의 어려움, 고객과의 관계 어려움 순으로 나타났다. 기타 도입 절차 모름, 도입 비용, 정보 보안, 직원의 반대 등은 매우 미미한 비중을 보였다.

〈표 4-1〉 재택근무 등 유연근무를 활용하지 못하는 이유

(단위:%,개)

전체 (사업체 수)	적합 직무 없음	근평 등 노무 관리 어려움	희망 근로자 없음	고객과의 관계	도입 절차 잘 모름	도입 비용	정보 보안	직원 반대
100 (565,465)	68.4 (386,719)	9.2 (51,787)	12.8 (72,278)	6.7 (38,166)	1.5 (8,586)	0.8 (4,560)	0.4 (2,297)	0.2 (1,071)

주: 전국의 상시근로자 5인 이상 사업체 중 업종별, 사업체규모별로 층화추출된 5,049개 표본사업체의 인사담당자를 대상으로 실시

자료: 전기택, 김종숙, 정성미, 이선행, 박근화. (2019). 2017년 기준 일·가정 양립 실태조사. 고용노동부, 한국여성정책연구원.

이보다 앞서 조사된 보고서에서도 유연근무 활성화가 어려운 이유로서 직무 성격상 곤란(52.3%), 조직문화와 분위기(23.0%) 등을 주요 내용으로 들었다.

〈표 4-2〉 재택근무 등 유연근무제 활용이 저조한 이유

(단위: %)

제도가 다양하게 도입되지 않아서	조직문화와 분위기가상 자체	직무의 성격상 곤란	보상이 제대로 이루어지지 않아서	제대로 홍보가 안되어 있어서	기타	미시행
17.3	23	52.3	1.2	3.3	0.8	2.1

자료: 윤기철. (2014). 스마트워크(Smart Work) 시대 화이트칼라 근무제도 개선방안 연구. 한국경제 좋은 일터연구소, 2014년 3월호, p. 26.

이상을 종합하면 한국에서 재택근무 방식의 도입이 소극적인 이유는 적합 직무가 없다는 것과 직무의 성격상 곤란하다는 것에 있다. 한국에서는 이 장애물을 넘어야 재택근무 방식의 도입 내지 증가가 가능하다. 그런데 적합 직무가 없다거나 직무의 성격상 곤란하다는 것은 적합직무를 발굴하려는 노력이 없을 수도 있고 한국의 근로문화 내지 조직문화가 재택근무 방식에 적합하지 않아서 적합 직무를 찾지 못할 수도 있다. 적합 직무가 없다는 답변이나 직무의 성격상 곤란하다는 답변의 성질을 고려하면 아마도 적합 직무 발굴 노력도 적고 근로 내지 조직문화에도 적합하지 않은 것으로 추정된다. 그러나 적합 직무 발굴 내지 조직문화에 적합 여부는 이번 코로나19 사태 기간 중 어느 정도 실험 내지 실증의 경험을 가질 수 있다. 또 이러한 발굴 노력 등에 대한 조사도 필요할 수 있지만 조사의 효율을 고려하면 이번 코로나19 사태 동안 경험을 거쳐 조사될 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 노동시장 이중구조 개혁과 CSV(Creating Shared Value)

대기업-정규직-유노조의 1차 노동시장에는 유연성(flexibility)을 강화해야 하며, 이외의 2차 노동시장에는 사회안전망체계를 공고히 하는 안전성(security)을 강화해야 한다. 이중 노동시장을 해결하기 위해서는 1차 노동시장에 '리콜(recall)제도' 도입, 근로시간제도 유연화, 양보 교섭을 통한 원·하청 연대 기금, 임금체계 개선 마련 시 정부 지원 및 조달 시 우대 등 저갈등-고효과의 "실현 가능한 노동 개혁"의 필요성에 대해 지속해서 논의가 있었다.

민간 대기업/공기업을 지나친 연공성을 대체하는 직무급제로 임금체계의 개편을 위한 지속적인 노력이 필요하다. 또한, 정년 보장률을 높이

고, 생산성에 부합하는 보상 체계 구축을 위한 노사 자율 노력에 대한 지원 및 우대조치가 필요하며 이중구조를 개선하는 구체적인 노력을 시도해야 한다. 따라서 원청-하청의 임금체계를 미래지향적으로 순화, 순차시켜가는 과정에서 노사관계의 노력은 꼭 필요하다고 볼 수 있다.

노동시장 이중구조 해소를 위한 또 하나의 방법은 ‘고용 가능성 제고 강화’이다. 고용 가능성은 편한 해고를 위한 것이 아닌, 재직 근로자의 생산성 제고와 본인의 역량 평가를 시장 중심으로 하도록 도와주는 방향으로 진행되어야 한다. 권순원(2017)에 따르면, 고용 가능성 제고는 우리나라의 경직된 노동시장 구조를 유연하게 해주는 방안 중 하나로 제시하고 있다. 고용 가능성을 제고하기 위해서는 현재 시혜성 성격이 강한 CSR(Corporate Social Responsibility)을 CSV(Creating Shared Value)로 전환하기 위한 플랫폼 리더로의 변화, 고용 가능성과 관련된 환경 변화에 대한 적응력, 그리고 원·하청 사이에 상생경영을 위한 노력이 필요하다고 언급하고 있다.

구체적으로, CSR에서 CSV로 변화하기 위해서는 협력업체에 플랫폼을 제공하여 협력업체들의 경쟁력 향상 및 선택 촉진을 유도하도록 해야 한다. 환경 변화에 대한 적응력과 관련하여서는, 근로자는 변화대응력을 기르고 자기실현형으로 근로 의식을 변화시켜 외부 고용 가능성을 높여야 한다. 생산성에 상응하는 보상을 받아들이고 끊임없는 자기 계발 활동과 경력 관리에 힘써야 할 것이다. 따라서 기업 내에서뿐만 아니라 외부에서의 직무평가가 그들의 인사평가에 반영되어 스스로 자신의 고용 가치를 높일 수 있도록 해야 한다. 이와 더불어 기업은 인력 운영에 관한 유연성 강화 및 선진형 임금 체계를 통한 직무 가치, 성과기여도에 기초한 보상 제를 시행해야 한다. 근로자들의 생산성 향상을 위한 재량적 노력을 일정 범위 내 근로시간으로 인정하는 것 같은 고용 가능성 향상을 위한 인프라

있지만 광범위하게 퍼지지 못하고 있으며, 강제할 수도 없는 형편이다. 이것이 퍼지지 않는 상태에서 산별노조, 산별교섭 확산이 이중 노동시장 구조 해소방안의 단골 메뉴로 등장하는 것은 공허한 메아리이다. 이 문제는 능동적으로 그리고 책임 있게 풀어가야 하는 과제로 여전히 남아 있다. C 영역은 기업의 CSR, CSV의 영역이다. ISO 26000에서 기업의 고용 관계는 직접 고용 근로자만이 아니라 생산사슬로 이어진 근로자의 노동 기준의 덤핑을 관리하는 책임을 원청에 묻고 있다. 따라서 단순히 원청이 하청에 시혜를 베푸는 것이 아니라 국제 기준에 맞추어 해외시장을 개척하며 생산 가치사슬의 경쟁력을 확보하는 차원으로 넓게 가져갈 수 있는 영역이다(조준모 외, 2015).

원·하청(혹은 대·중·소기업)의 상생협력은 이중구조 개선을 위한 비노동 해법으로, 하청기업, 학계와 정부뿐만 아니라 원청 기업들 사이에서도 이중구조에 대한 인식과 태도가 달라지고 있다. 특히, 2차 산업의 대표 기업 중 하나인 포스코의 경우 비즈니스 파트너와 협력하여 원·하청 안팎의 문제를 함께 해결하고 더 나은 방향으로 발전해나가기 위해 노력하고 있다.

포스코와 관련한 대표적 사례로는 크게 3가지가 있다. 첫 번째 사례는 철강재를 만드는 데 필요한 부품 및 재료 국산화를 위한 기업 지원 사례이다. 포스코는 일본에 의존하고 있던 가스터빈 발전 설비의 부품과 전기 강판 생산에 사용되는 산화마그네슘 파우더를 국내 중소기업이 발명 및 제조하는 것을 도왔다. 이는 국제 수급 불일치, 국가 간 정치적 대립 등의 상황에서 기업의 문제를 타개하고 국내 자체 기술을 보유하며 중소기업의 경쟁력을 향상시키는 데 일조한 사례이자 대·중·소기업 협력의 가장 긍정적 방향이다.

두 번째 사례는 성과 공유제의 이용이다. 성과 공유제는 대·중·소기업 상생협력 모델로 양사 간에 합의한 공동의 목표를 달성할 수 있도록 계약

을 체결하고 그 성과를 공유하는 것이다. 포스코의 대표적인 동반성장활동 프로그램으로, 포스코는 중소기업의 문제를 공동의 문제로 인식하여 함께 해결해 나가려고 노력하며 그 과정에서 부정적인 매출 증대가 있을 것을 고려하여 성과까지 함께 공유하려 노력한다.

세 번째 사례는 포스코와 중소기업의 금전적 관계이다. 포스코는 최저가 낙찰제를 폐지하여 원·하청 거래조건을 개선하고자 노력한다. 이는 대기업이 중소기업을 이익만 좇는 근시안적인 관계로 보는 것이 아닌 서로의 상황을 배려하며 공생 의지를 갖게 하는 사례라고 볼 수 있다. 이러한 관계는 포스코와 석탄 납품 업체와의 관계 등에서도 잘 드러난다.

이러한 대기업의 원·하청 상생을 위한 노력은 산업 생태계 조성 단계에서부터의 대·중·소기업 상생 협력 방안 생성 및 시행을 통해 단순히 관계 개선, 성과 공유만이 아닌, 더 나아가 대·중·소기업 간 자유로운 인적 교류까지도 가능할 것으로 기대할 수 있다. 산업 4.0의 산업들은 전통 제조업의 생산 가치사슬(value chain)에서 생산별 가치무리(value constellation)로 변화해 가고 있다. 대·중·소기업 간의 전문가 협의 플랫폼 개발 지원 및 상생 협력형 거래 관계 유도, 공동 인력 개발 프로그램 확대 유도, 유사 업종의 중소기업 간 컨소시엄 구성을 통한 상생협력, 컨소시엄을 통한 대기업과의 거래시 교섭력 향상 및 네트워크 구축을 통한 정보와 기술 교환 등의 방면에서 체계적으로 지원할 수 있다(조준모 외, 2018).

또한 적극적인 정부의 정책과 더불어 기업의 사회적 책임제고 방안 및 지원체계를 발굴하고 혁신적 성과가 낙수효과를 일으켜 분배 문제도 개선해 나갈 수 있도록 해야 한다. 이는 즉, 근로자의 주식 공여 인센티브제 확대와 혁신기업 내일 채용 지원 우대 같은 혁신적 기업의 성장과 분배 개선에 대한 노력을 지원하는 것을 의미한다(조준모 외, 2015). 이러한 노력들은 노동시장 이중구조 해결에 도움이 될 것이다.

3. 노동시장 내 다양성 존중

특정 이념·이해집단 휘둘리지 않고 다양한 구성원들, 특히 소외된 계층의 정책 수요를 정확히 파악하고 맞춤형 정책을 실시하기 위해서는 개방성(Openness)과 설명 책임(Accountability)을 담보할 수 있어야 한다. 획일주의적인 발상으로는 국가 경제는 산업 4.0의 기술 파고를 넘을 수 없으며 플랫폼 경제에도 대비할 수 없다. 확실한 약자 집단에게는 집단 자치를, 보편적 개인에게는 자기 결정권을 강화하는 방향으로 개선되어야 한다.

한편, 국가 차원에서와 달리 기업 단위에서는 舊 산업과 新 산업 직역 간의 갈등이 커지는 상황에서, 전체 국민의 이익을 도모하면서 동시에 피해 직역 간의 갈등을 보듬어야 하는데, 현재는 논의가 교착상태에 빠져 미래지향적인 변화가 어렵게 되는 모습이다. 4차 산업혁명 시대는 기술 플랫폼을 넘어서 협업과 연결(네트워킹)을 통한 공감과 숙의의 과정이 필요하며 이를 위해서는 문제를 해결하는 개방적이고 수평적인 정책 플랫폼이 필요하다.

앞서 언급한 것처럼 기존 세대와 밀레니얼 세대는 청소년기 겪었던 사회 정치적 상황이 다른 만큼 행동 방식 또한 큰 차이를 보인다. 행동 방식의 특징을 보면 X세대는 사회적 기준을 내재화한 반면, 밀레니얼 세대는 취향을 드러내고 존중하며 자아실현, 자기 주도를 중요시한다. 밀레니얼 세대가 점차 노동시장으로 진입하고 있으며 이들이 곧 미래의 주역인 만큼 추상적인 공동체 가치보다 모든 제도를 내가 선택하고 참여하는 방식으로 창의적 설계가 가능하도록 국민이 설계하는 국가 제도와 정책, 기업의 조직 문화가 필요하다.



제5장

청년층 삶의 환경 변화: 기후변화

제1절 기후변화

제2절 기후변화의 사회경제적 영향

제3절 기후위기에 대응하는 청년정책의 방향



제 5 장 청년층 삶의 환경 변화: 기후변화

제1절 기후변화

1. 최근 변화 동향과 향후 전망

가. 악화되는 기후변화와 국제사회 인식변화

2019년 겨울부터 2020년 봄까지 수개월 동안 계속된 호주 산불은 약 10억 개체 이상의 동물의 생명을 앗아가고 거의 남한 면적 크기를 불태우면서 80조 원의 경제적 손실을 일으키며 세계를 경악시켰다. 극단적으로 건조한 기후가 장기화하면서 산불이 날 가능성이 커졌던 점이 원인으로 꼽힌다. 최대 기록을 갈아치우는 산불은 이제 미국 캘리포니아나 시베리아에서는 연례행사처럼 찾아지고 있으며 2021년에는 터키, 그리스 등 유럽 국가들에까지 번져나갔다.

기후변화가 초래한 극단적인 기후가 태풍과 폭염, 홍수 등으로 충격을 주기도 한다. 2021년 9월, 뉴욕시를 물바다로 만든 허리케인 아이다는 미국 기상관측 이래 최대 크기로 기록되면서 64명의 생명을 앗아갔다고 외신은 전했다. 2021년 여름, 섭씨 50도에 근접하는 북미의 살인적 폭염도 전례가 없던 것이다. 2021년 7월, 72시간 동안 시간당 최대 180mm의 폭우가 쏟아져서 독일을 덮친 홍수는 무려 156명의 사망자를 내면서 독일 사상 최대 홍수로 기록되었다. 이처럼 기후변화의 여파로 발생하는 극단적인 기후와 이로 인한 재난은 선진국에서조차 속수무책일 정도로 빈도와 강도가 모두 증가하고 있다. 한국도 2020년에 54일간 지속된 전

레 없는 장마를 겪으며 ‘기후위기’를 실감한 바 있다.

기후변화는 심지어 정치공간에도 들어와서 기후변화에 대한 대처방안이 선거의 뜨거운 쟁점이 되기도 한다. 2021년 9월 26일에 치러진 독일 총선에서 기후위기 대응이 주요 선거 쟁점의 하나였으며, 한때 지지율 1위를 기록하기도 했던 녹색당이 14.8%를 득표해 제3당으로서 입지를 굳혔다(이본영, 2021.9.28). 유럽 최대 석유 생산국인 동시에 세계 3위 천연가스 생산국인 노르웨이는 같은 해 9월 13일에 치러진 총선에서 경제적 불평등과 자국의 석유 시추·생산 중단 여부와 일정과 관련해 뜨거운 논쟁을 벌이기도 했다(이본영, 2021.9.14).

글로벌 차원에서 기후변화에 대한 논의가 제도적 틀을 가지고 처음으로 논의되기 시작한 것은 상당히 오래전 일이다. 특히 1988년 유엔 산하에 ‘기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)’가 조직되고 나서 지금까지 기후변화에 대한 최신의 과학적 정보가 제공되고 있다. IPCC는 1990년 8월 첫 보고서부터 2014년 제5차 보고서까지 총 5회에 걸쳐 기후변화에 대한 보고서를 발표했다. 일련의 보고서들 가운데 가장 최신 보고서인 2018년 특별보고서와 6차 보고서가 가장 주목할 만하다. 특히 기후위기에 대한 전례 없는 경각심을 불러일으켰던 2018년 특별보고서는 산업화 이전과 대비해 지구 온도가 1.5도 이상 상승할 경우 예상되는 파국에 대해서 엄중한 경고를 담고 있는 중요한 보고서이다(IPCC, 2018). 이 보고서를 기점으로, 인류는 산업혁명 이전 대비 지구 평균온도 추가 상승이 ‘2도 이하’가 아니라 ‘1.5도 이하’로 확실하게 재설정하기 시작한다.

[그림 5-1] 지구 온난화 1.5도와 2도 상승할 경우 예상되는 위험

구분	1.5℃	2℃	비고
고유 생태계 및 인간계	높은 위험	매우 높은 위험	
중위도 폭염일 온도	3℃ 상승	4℃ 상승	
고위도 극한일 온도	4.5℃ 상승	6℃ 상승	
산호 소멸	70-90%	99%이상	
기후영향 빈곤 취약 인구	2℃온난화에서 2050년까지 최대 수 억 명 증가		
물부족 인구	2℃에서 최대 50% 증가		
그 외	평균 온도 상승(대부분의 지역), 극한 고온(거주지역 대부분), 호우 및 가뭄 증가(일부 지역)		
육상 생태계	중간 위험	높은 위험	
서식지 절반 이상이 감소 될 비율	곤충 6%, 식물 8%, 척추동물 4%	곤충 18%, 식물 16%, 척추동물 8%	2℃에서 두 배
다른 유형의 생태계로 전환되는 면적	6.5%	13.0%	2℃에서 두 배
대규모 특이 현상	중간 위험	중간-높은 위험	
해수면 상승	0.26-0.77m	0.30-0.93m	약 10cm 차이. 인구 천만 명이 해수면 상승 위험에서 벗어남
북극 해빙 완전 소멸 빈도	100년에 한 번 (복원 가능)	10년에 한 번 (복원 어려움)	1.5℃ 초과 시 남극 해빙 및 그린란드 빙상 손실

자료: IPCC(2018). *Global warming of 1.5°C*. IPCC

그리고 지난 2021년 8월 IPCC는 5차 보고서가 발표된 후 8년 만에 여섯 번째 기후평가보고서를 발표했다(IPCC, 2021)¹⁵⁾. 제1실무그룹 보고서는 기후위기의 원인에 천착한 보고서로써 기후위기의 영향과 취약성 및 감축방안 등을 담은 이후의 보고서들의 기초가 되는 보고서라 할 수 있다. 6차 보고서는 기후위기가 얼마나 심각한 상태인지에 대한 과학적인 기초를 바탕으로 기후위기의 다양한 측면을 이해할 수 있도록 관련 정보를 제공한다. 그린피스는 이 보고서의 핵심내용을 현재 위기 상황은 어떠한지, 앞으로 어떻게 전개될 것인지, 상황 악화를 방지하기 위해 필요

15) 정확하게 표현하면 기후위기의 원인 등을 최신 정보로 업데이트하는 제1실무그룹 보고서를 발표했다. 기후변화 적응, 영향, 취약성을 연구하는 제2실무그룹과 기후변화 완화와 감축 방안을 연구하는 제3실무그룹 내용을 포함한 종합보고서는 2022년에 발표될 예정이다.

한 조치는 무엇인지로 요약하고 있다. 첫 번째 위기 상황의 원인을 자연적 요인이 아니라 인간의 행위에서 기인한 것이라는 점을 명확하게 밝히고 있다. 즉, 인간의 활동으로 인해 발생한 광범위하고 급격한 변화가 대기, 해양, 빙권(극지방과 고산 빙하지대), 생물권에서 발생했다는 점을 밝히고 있다(김병권, 2021.12.1.). 아울러 현재 상황은 대기 중 이산화탄소 농도(410ppm)가 2백만 년 만에 최고 수준으로 높아진 결과 지구 평균온도가 산업화 이전보다 1.09도 상승한 상태라고 압축했다(IPCC, 2021; 양연호, 2021 재인용).

특히 지난 2014년 5차 보고서 발간 이후 상황이 더 나빠진 대목을 적시하고 있다. 지난 5년 동안(2016-2020) 기온은 1850년 이후 가장 높았고, 2010년부터 2019년까지 그린란드의 평균 빙상 유실 속도가 1992-1999년 기간 대비 약 6배 상승했으며, 해수면 상승 속도는 1901-1971년 기간 대비 3배 가까이 증가했다는 것이다(IPCC, 2021; 양연호, 2021 재인용). 이로써 인간 활동으로 발생한 온실가스가 최근의 이례적인 폭우, 가뭄, 열대 태풍 및 복합적인 극한의 기상 현상(폭염, 가뭄, 산불 등)에 영향을 미치고 있다는 증거는 더욱더 명확해졌다. 그런데 지난 2015년에 무려 196개 국가들이 파리에 모여 온실가스 감축을 합의하는 역사적 사건이 있었음에도 불구하고 왜 상황은 더 악화한 것일까? 기본적으로 파리협약은 협약 자체가 강제성이 없는 데다가 각국이 약속한 온실가스 감축량도 턱없이 부족한 상황이다.

[그림 5-2] IPCC 6차보고서 제1실무그룹에서 예시한 기후변화 요소비교

IPCC AR6와 AR5 제1실무그룹 보고서 주요 기후변화 요소 비교		
비교 요소	AR6 제1실무그룹 보고서 (2021년 발간)	AR5 제1실무그룹 보고서 (2013년 발간)
이산화탄소 농도 사례	최근 200만년간 전례없음	최근 80만년간 전례없음
전지구 평균 지표면 기온 (산업화 이전 대비)	1.09°C 상승 (2011~2020년)	0.78°C 상승 (2003~2012년)
전지구 평균 해수면 (1901년 대비)	0.20m 상승 (2018년)	0.19m 상승 (2010년)
2081~2100년(세기말) 전지구 평균 지표면 온도 상승 범위**	1.0~5.7°C (산업화 이전 대비)	0.3~4.8°C (1986~2005년 대비)
2081~2100년(세기말) 전지구 평균 해수면 상승 범위**	0.28~1.02m 상승 (1995~2014년 대비)	0.26~0.82m (1986~2005년 대비)

자료: IPCC(2021)

둘째, 앞으로 어떤 상황이 전개될 것인지 종합적으로 판단해볼 때, 6차 보고서는 과거의 예측보다 기후위기가 10년 정도 앞당겨졌다고 경고한다. 보고서는 지구 평균기온이 1.5도 상승할 것으로 예측되는 기간이 기존에 알려진 2030~2052년에서 약 10년이 단축된 2040년으로 추정됐다고 확인한다. 그 결과 당장 극단적인 날씨(폭염, 가뭄, 폭우, 홍수, 폭설 등)들이 과거에 예측했던 것보다도 훨씬 자주 발생하게 될 것으로 전망했다.

그리고 기후위기는 탄소를 가장 많이 흡수하는 것으로 알려진 바다에 직접적인 영향을 주게 될 것이다. “해수면 상승과 해수 온도 상승으로 인한 생태계 변화, 해양 산성화에 따른 산호초 백화현상 등의 파급이 이전에 예상했던 것보다 상당히 빨리 전개될 것이다.” 더욱 심각한 것은 극지방의 온도상승이 더욱 두드러져 이 지역의 변화가 상당히 빨리 진행될 것

으로 전망된다는 점이다. 설령 “1.5도까지 온도 상승을 억제한다고 하더라도 2050년 이후에 북극의 얼음은 절반 정도 사라질 것으로 예상”된다. 또한 “식량 생산, 생물 다양성, 해수면 상승 등은 예전으로” 돌이킬 수 없는 영구적인 변화로 결말지어질 것으로 예상된다(김병권, 2021.12.1.).

그러면 어떤 대책을 마련해야 할까? 당연하게도 파리협약과 IPCC 특별보고서가 제시한 것처럼, 평균온도 추가 상승을 1.5도 이내로 억제하기 위해 파격적인 탄소배출 감축을 실현하는 것이 가장 긴급하다. 탄소배출을 신속하고도 대규모로 감축하는 것 말고 다른 대안이 없다는 것이다. 만약 1.5도 목표를 달성한다면, 그나마 극단적인 기상현상의 빈발이나 해수면 상승과 해양 산성화 등을 크게 줄일 수 있고, 심각한 기상이변이 촉발되는 임계점 도달 위험도 낮추게 될 것이라는 전망이다.

하지만 탄소배출의 획기적 감축에 계속 실패하면 1.5도 목표를 위해 남은 탄소 예산은 2030년에 소진될 것이다. 1.5도 상승 제한을 위해 현재 남아 있는 온실가스량(이산화탄소 기준)은 2020년 기준 5천억 톤(1.5도 상승에서 멈출 확률 50%)에서 4천억 톤(1.5도 상승에서 멈출 확률 67%) 정도다. 그런데 현재 인류가 매년 배출하는 이산화탄소량이 약 400억 톤이므로 문자 그대로 남아 있는 탄소 예산이 얼마 되지 않는다는 것이다. 이상 6차 보고서의 핵심 내용을 요약한 것이다.

IPCC 6차 보고서의 충격과 영향은 매우 컸다. 안토니우 구테흐스 유엔 사무총장은 이번 보고서를 두고 “인류에 대한 경고(a code red for humanity)”라며 “화석연료와 삼림 벌채 등으로 인한 온실가스 배출이 지구를 질식시키고 수십억 명의 사람들을 즉각적인 위험에 빠뜨리고 있다”(Sam Meredith. 2021.8.9.)라고 지적했다. 스웨덴의 10대 환경운동가 그레타 툰베리는 보고서의 내용에 대해 그렇게 놀라운 일은 아니라고 하면서 “우리는 여전히 최악의 파국은 막을 수 있지만, 우리가 지금과 달

라지지 않는다면, 그리고 위기를 위기처럼 다루지 않는다면 파국을 피할 수 없을 것이다”라고 말했다(Sam Meredith, 2021.8.9.).

사실 앞서 몇 가지 사례를 지적한 것처럼, 2021년 글로벌 기후 현실을 보면 굳이 IPCC 보고서를 검토하지 않아도 지구 온난화에 따른 기후위기의 증거들은 점점 더 뚜렷해지고 있음을 실감할 수 있다. 최근 빈발하고 있는 재난에 따르는 이상기후 현상들은 주의나 주장의 차원이 아니라 실제 삶의 경험으로 드러나고 있기 때문이다. 특히 2021년 여름, 세계 곳곳에서는 살인적인 폭염과 초대형 산불, 홍수가 빈발했다. 한결같이 ‘사상 최대’, ‘100년 만의 이상기후’라는 수식어들이 따라다녔다. 2021년 11월 초부터 영국 글래스고에서 열리는 197개국이 참석할 유엔기후변화협약 당사국총회(Conference of the parties 26, COP26)가 IPCC의 6차 보고서를 얼마나 더 비중 있게 다룰지, 그에 따라 파리협약을 넘어서 더 진전할지 세계가 주목하고 있다.

나. 한국 사회의 최근 기후위기 인식과 대응

그동안 기후위기에 대해 ‘미세먼지’ 수준에 갇혀 있었던 한국 사회가 기후변화에 본격적으로 관심을 가지고 범정부 차원에서 대응하기 시작한 것은 오래된 일이 아니다. 한국에서 기후위기 대응과 관련해 국면전환이 일어난 것은 2020년 총선과 코로나19 팬데믹이었다. 총선을 앞두고 소수정당인 정의당과 녹색당이 기후위기 대처와 그린뉴딜정책을 공식적인 총선공약으로 들고 나온 것이 계기가 되었다.

가장 먼저 그린뉴딜 공약을 발표했던 정의당은 공약에서 “다른 선택의 여지는 없습니다. 지금 결단해야 합니다. 과거의 토건경제, 회색경제, 탄소집약 경제와 과감히 단절해야 합니다. 그리고 지금 당장 대전환을 시작

해야 합니다. 한국 사회의 총체적 시스템 위기를 넘어서기 위해 녹색경제, 탈탄소 경제로 방향 전환을 결단해야 합니다. 그래야 불평등도, 기후 위기도, 일자리도, 성장과 사회통합의 길도 열어갈 수 있을 것”이라고 탈-탄소사회 목표를 분명히 제시했다. 녹색당도 그린뉴딜 공약 보도자료에 “국회와 의회, 지자체, 시민이 공동으로 국가기후비상사태를 선언해 탈탄소 경제시스템을 전면 재구성한다는 내용을 담았다. 2050년 온실가스 배출 제로를, 10년 내 현재 온실가스 배출량을 절반으로 줄이기 위해 경제사회 전반에서 화석연료의 소비를 줄이는 것을 목표”로 한다고 분명하게 선언했다(김병권 2020). 이후 집권당인 민주당이 이들 정책을 부분적으로 수용하는 수순을 밟게 된다.

한편 정부 차원에서는 코로나19 재난으로부터의 경기회복의 일환으로 그린뉴딜정책을 포함하면서 본격적으로 기후위기 대응정책이 가시권에 들어온다. 문재인 대통령은 2020년 5월 12일 한국판 뉴딜의 일환으로 “그린뉴딜이 디지털 인프라 구축과 조화를 이룰 수 있도록 조금 크게 보는 설계가 필요”하다면서, 환경부와 산업통상자원부, 중소벤처기업부, 국토교통부에 그린뉴딜을 위한 정책을 요청한다.

그 후 정부는 총리실 산하 경제인문사회연구회가 이미 2019년 ‘전환적 뉴딜’이라는 이름 아래 제안했던 ‘디지털 뉴딜’, ‘그린 뉴딜’, ‘휴먼 뉴딜’이라는 정책 틀을 빌려와서 그린뉴딜을 포함한 한국판 뉴딜의 구조를 다시 짠다. 그리고 그린뉴딜을 포함한 한국형 뉴딜은 코로나19로부터의 경제회복이라는 목적을 담아 공식적으로는 2020년 7월 14일 대통령이 직접 발표하게 된다. ‘선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환’이라는 캐치프레이즈 아래 발표된 ‘한국판 뉴딜 종합계획안’이 그것이다(관계부처 합동, 2020a).

그런데 기후위기 대처와 경기회복을 함께 추구한 정부의 그린뉴딜의

성격과 특징은 글로벌 그린뉴딜 정책의 맥락에서는 다소 벗어난 대목이 있다. 공식 발표에 따르면 “탄소중립을 지향하고 경제기반을 저탄소·친환경으로 전환”하는 것이고 “에너지 절약과 환경개선, 신재생 에너지 확산 등의 기반이 되는 ‘그린 에너지댐’ 등 친환경 에너지 인프라를 구축”하는 것이며, “모빌리티, 에너지, 기술 등 친환경 산업의 경쟁력을 전방위적으로 강화하여 글로벌 시장을 선점하고 주도”하는 것으로 되어 있다(관계부처 합동, 2020a). 대체로 ‘저탄소 친환경 산업을 육성하여 시장 경쟁력을 강화하면서 탄소중립을 지향하자’는 정도로 요약할 수 있다.

하지만 코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 급박하게 준비된 정책이라서 그런지 비어 있는 대목이 상당히 많다. 지구 평균온도 추가 상승 1.5이하 억제 같이 기후 위기를 막기 위한 명시적 목표가 불분명하다는 점, ‘탈-탄소’도 아니고 ‘저탄소’ 또는 ‘친환경’이라는 모호한 개념을 사용한다는 점, 국가 전환 프로젝트라기보다는 신산업 투자정책 정도로 포지셔닝하고 있다는 점, 산업경쟁력 강화에 중점을 두고 있고 불평등 해소 등이 아직 고려되지 않았다는 점 등이 당시에 비어 있거나 문제가 있다고 비판을 받았던 주요 대목들이다.

앞서 언급했지만, 파리협약 이후 기후위기 대응 정책이나 그린뉴딜 정책의 최소한 요건은 지구의 온도 상승을 1.5도로 억제하기 위해 향후 10년 안에 탄소배출을 절반으로 줄이고, 이를 위해서 매년 평균 탄소배출을 7% 이상씩 감축하는 것이라고 할 수 있다. 유엔도 지난 2019년에 발표한 보고서에서 명확히 “1.5도 목표를 위해서는 앞으로 10년 동안 매년 7.6%씩 탄소배출을 줄여야 한다”고 명시하고 있다(UN Environment Programme, 2019. p.20)에는. 하지만 사실 한국 정부가 그린뉴딜정책을 발표할 당시만 해도 공식적으로 2030년 탄소배출 감축 목표가 2017년 대비 24.4%에 불과했으며, 2050년 탄소중립선언을 하기 이전이었다.

이런 약점을 보완하기 위해서 2020년 하반기부터 2021년에 이르는 기간 동안 기후위기 대응을 위한 정부의 논의와 정책설계의 내용은 점진적으로 확대된다. 그린뉴딜이 발표된 이후인 2020년 10월, 문재인 대통령은 국회 연설에서 2050년 탄소중립을 선언하고 12월 7일에는 관계부처 합동으로 ‘탄소중립 추진전략’을 발표한다. 이렇게 2050년 탄소중립이라는 분명한 지향점을 밝힘으로써 이전의 그린뉴딜의 단점을 보완하기 시작한다.

그리고 탄소중립을 위한 비전으로 “적응적(Adaptive) 감축”에서 “능동적(Proactive) 대응”으로 탄소중립과 경제성장, 그리고 삶의 질 향상을 동시에 달성하겠다고 선언한다. 또한 3대 전략으로 ‘경제구조의 저탄소화’, ‘신유망 저탄소산업 생태계 조성’, ‘탄소중립 사회로의 공정 전환’으로 구획된다(관계부처 합동 2020b). 하지만 ‘정의로운 전환’이라는 글로벌 표준 대신에 다소 애매한 ‘공정 전환’이라는 범주가 들어간 것이 다소 눈에 띄는 크게 보아 앞서 발표되었던 그린뉴딜정책을 많이 보완했다고는 보기 어렵다.

2020년 대통령의 탄소중립 선언이 분기점이 되어 그 후속 작업으로 2021년부터 탄소중립을 위한 시나리오가 민관합동으로 준비되기 시작한다. 그 일차적 결실이 2021년 8월 5일에 공개된 세 가지 시나리오를 담은 탄소중립안이다(2050탄소중립위원회, 2021). 하지만 세 가지 탄소중립 시나리오 초안 가운데 첫 번째 1, 2안은 아예 탄소중립안이 아니었다는 이유로 일부의 비판에 직면했고 탄소중립위원회에 참여해온 청소년 대표가 사임하는 등 우여곡절을 겪기도 한다. 2010년 10월 8일, 탄소중립위원회는 초안에서는 빠져 있었던 2030년 탄소배출 목표를 2018년 대비 40%로 확정하여 담기로 한다. 요약하자면, 한국 정부는 비록 여러 가지 제한점을 안고 있기는 하지만 최근 2년 동안 기후위기 대처를 향한 굵

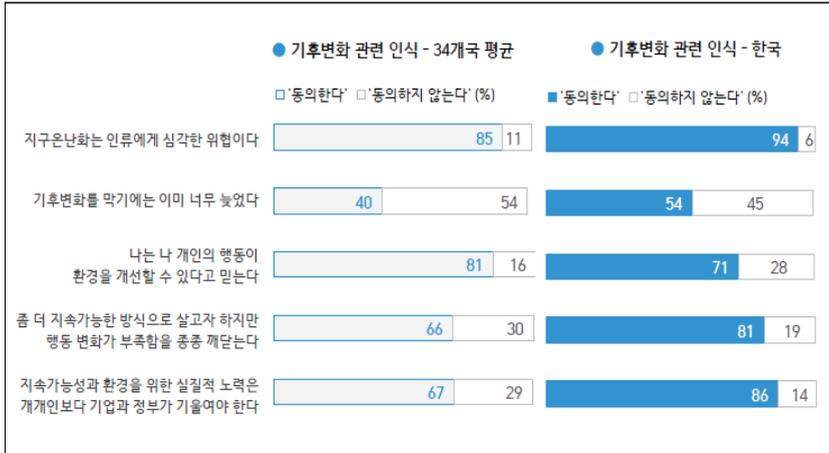
직한 정책의제들을 점진적으로 수용해나가면서 국제사회의 흐름에 접근하는 중이라고 볼 수 있다.

다. 기후변화에 대한 세대별 인식차이

그럼 좀 더 구체적으로 기후변화의 심각성에 대해 세대별로 어떻게 인식하고 있는지 살펴보기로 하자. 갤럽이 지난 2020년 10~12월 34개국 성인 총 29,252명을 대상으로 전화/온라인/면접조사를 실시한 결과에 따르면, 한국은 세계적인 평균보다 기후변화에 대한 인식이 예상을 깨고 무려 9% 포인트나 높았다. 세계적으로는 85% 정도가 기후변화가 심각한 위협이라고 응답한 반면, 한국인은 94% 정도가 심각하다고 대답했기 때문이다. 하지만 기후위기에 대한 위기의식이 적극적인 행동으로 연결되기보다는 '막기에는 너무 늦었다'는 식으로 좌절한다든지, 개인의 행동이 대응에 별로 영향을 주지 못할 것이라고 생각하는 등 상당히 부정적으로 작용하고 있다. 추상적으로 느끼는 위기감이 높은 것에 비해서 위기에 대처하기 위해서 구체적으로 무엇을 어떻게 해야 하는지에 관한 사회적 합의가 부족하고, 개인 각자의 책임이나 역할에 대해서 제대로 공론화되어 있지 못한 탓이 클 것이다.

기후변화에 대한 인식을 세대별로 살펴보면, 20대가 평균보다 조금 낮게 기후위기에 반응하고 있고 개인의 행동이 미치는 영향에 대해서도 20대가 평균보다 높지 않다. 외형적으로 본 20대의 기후위기 응답은 예상했던 것과 달리 그리 높지 않았다. 이는 퓨 리서치 센터(Pew Research Center) 등 다른 조사결과에서도 마찬가지이다. 유럽에서는 연령이 낮을수록 위기 강도가 커졌는데 우리는 세대별로 거의 차이가 나지 않고 유사했다. 이 대목은 좀 더 조사가 필요하다.

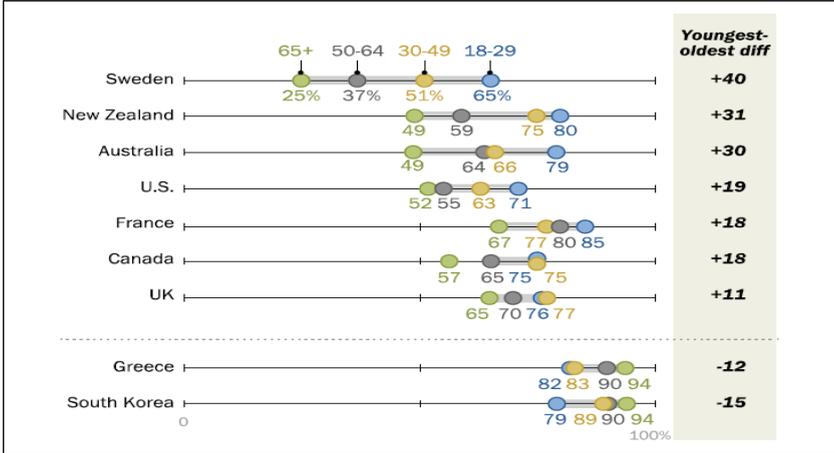
[그림 5-3] 기후변화에 대한 세계의 인식과 한국의 인식차이(갤럽)



자료: 갤럽리포트. (2020). 기후변화와 지속가능성 관련 인식: WIN 다국가 비교조사. <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1219> 에서 인출

그러면 기후변화에 대한 인식 차이가 정치 공간에서 시민들의 투표 경향에 얼마나 차이를 가져올까? 아쉽게도 우리나라에서 이에 대한 조사는 부족하다. 대신 지난 2020년 11월에 치러진 미국 대선을 앞두고 7월에 조사한 설문을 참고해보자. 당시 설문조사를 보면, 거의 절반에 가까운 약 42%가 기후변화를 투표의 중요한 이슈라고 생각한 것으로 나타났다. 그런데 이는 양당이 완전히 달라서, 바이든 지지자는 68%가 중요하게 고려한 반면, 트럼프 지지자는 11%만 중요한 요인으로 고려해서 정당별 성향을 구분하는 매우 중요한 지표로 작용했다.

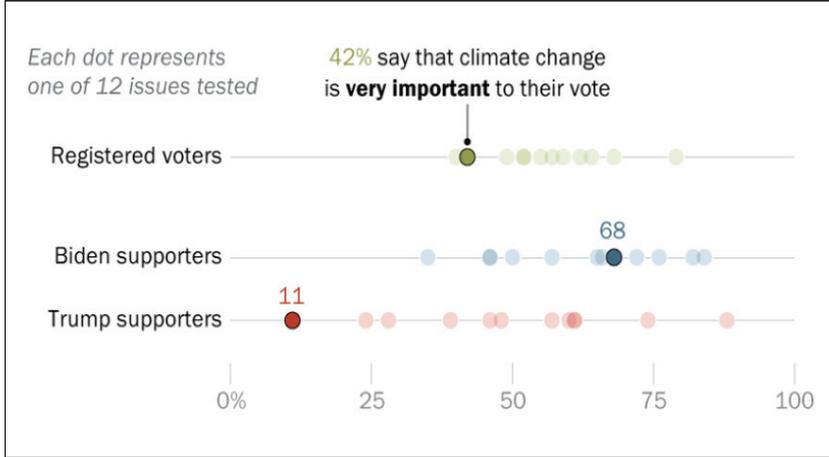
[그림 5-4] 기후변화가 개인 삶에 영향을 줄 수 있는지 세대별 응답



자료: Pew Research Center. (2021. 9. 14.). "In Response to Climate Change, Citizens in Advanced Economies Are Willing To Alter How They Live and Work". (<https://www.pewresearch.org/global/2021/09/14/in-response-to-climate-change-citizens-in-advanced-economies-are-willing-to-alter-how-they-live-and-work/>에서 인출)

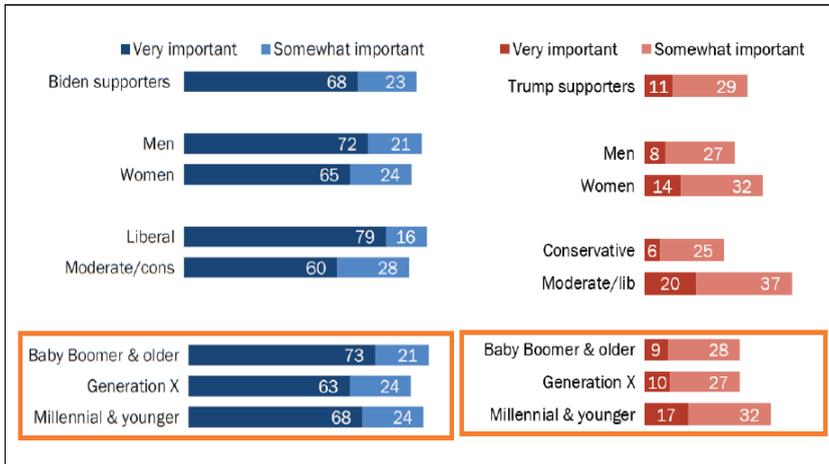
한편 이를 연령대별로 분해하여 보면, 미국의 민주당 지지자들 가운데 특별히 MZ세대(1981~1996년 출생)가 기후위기에 대해서 더 민감하게 반응하지는 않는 것으로 나타났다. 하지만 공화당을 지지하는 경우에는 꽤 유의미한 차이인 17%가 기후위기를 중요하다고 판단하고 있다. 미국의 사례에서도 기후위기에 대한 세대별 편차가 다소 미묘하다는 것을 알 수 있다. 그런데 미국의 경우에는 기후위기와 관련해서 고민이나 행동을 했냐고 물어보면, 연령대가 내려갈수록 많다고 응답한 비율이 확연하게 높았다. 2019년 9월에 퓨리서치 센터에서 조사한 결과에 따르면, 기후위기에 대해서 고민하고 행동하고, 이야기하고, 논쟁한 경험을 묻는 질문에 대체로 연령대가 어릴수록 많다고 응답한 것이다. 잠정적으로 기후변화에 대한 세대별 평균적 인식은 아직 뚜렷이 구분되기보다는 일종의 모호한 분화의 초기 단계에 있는 것으로 평가된다.

[그림 5-5] 2020년 선거에서 양당 투표자들이 기후변화를 고려하는가?



자료: Tyson, A. (2020). How important is climate change to voters in the 2020 election. Pew Research Center.

[그림 5-6] 양대 진영의 내부에서 기후위기에 대한 중요성 강도



자료: Tyson, A. (2020). How important is climate change to voters in the 2020 election. Pew Research Center.

라. 최근 기후위기의 글로벌 확산과 청년

“툰베리와 학생기후파업운동, 선라이즈운동(Sunrise Movement), 멸종저항(Extinction Rebellion), 그린 뉴딜(Green New Deal)의 급부상은 모두 1년 내의 짧은 기간에 일어났다. 실제 시위와 파업에 참여한 수백만 기후변화 활동가 대다수는 청년이다. 이는 선진 자본주의 국가에서 환경 투쟁의 거대한 변혁을 의미한다(Foster, 2019).”

벨라미 포스터(John Bellamy Foster)가 2019년 11월에 먼슬리 리뷰(Monthly Review)지에 기고한 글에서 지적한 대목이다. 사실 한국 사회가 미처 눈치 채지 못한 사이에, 기후위기를 세계적 의제로 부각시킬 수 있는 중요한 사건이 2018~2019년 사이에 발생했다. 2003년생인 스웨덴 청소년 그레타 툰베리(Greta Thunberg)는 262년 만에 가장 심한 폭염이 있었던 2018년 여름, “기후를 위한 학교 파업(school strike for climate)”이라는 피켓을 들고 매주 금요일에 학교를 결석한 채 국회의사당 앞에서 1인 시위를 시작했다. 이 시위는 세계적 기후 운동인 ‘미래를 위한 금요일(Fridays for Future)’로 이어져 2019년 3월과 9월에 전 세계의 수백만 청소년과 청년들의 기후파업으로 확산하였고 지금까지 매년 그 흐름이 이어져 오고 있다.

특히 툰베리는 2019년 9월에 유엔 총회장에서 기후위기를 해결하기 위한 행동에 나서라고 세계 지도자들에게 촉구하는 한편, 중요한 국제회의들에 초청되었을 때마다 기후위기를 막을 기성세대의 결단과 행동을 촉구하였다. 툰베리의 활동은 순식간에 전 세계 청소년들과 청년들의 공감을 불러일으켰을 뿐 아니라, 기성세대의 성찰과 자각을 일깨우는 데 엄청난 중요한 역할을 했다. 이를 계기로 기후위기 이슈는 10대 청소년들에 의해 전면적으로 제기되면서 세계적 의제의 판도를 바꿔내고 있다.

한편 우익 포퓰리스트인 트럼프 대통령의 집권 중반기인 2018년 미국에서, 1989년생인 남미계의 알렉산더 오카시오 코르테스가 하원 선거에서 역사상 최연소 민주당 의원으로 당선되었다. 그는 2016년부터 버니 샌더스의 대통령 후보 선거운동을 지원한 ‘미국 민주사회주의자(Democratic Socialists of America)’ 멤버였고, 2020년 대선에서도 공개적으로 샌더스의 선거운동을 지원했다. 그는 당선 직후 미국의 청소년 기후운동 단체 선라이즈운동과 함께 미국 의회 안에 ‘그린뉴딜 특별위원회’ 설치를 요구하며 의회를 압박하는 한편, 2019년 2월에는 에드워드 마키(Edward Markey) 상원의원과 함께 ‘그린뉴딜 결의안’을 제출한다. 그린뉴딜은 불평등과 기후위기에 동시에 대처하는 정책 패키지다. 탄소 배출을 10년 안에 절반 수준으로 떨어뜨려 기후위기를 안전한 수준으로 누그러뜨리는 목표를 달성하기 위해 에너지와 산업, 도시와 시민 생활의 풍경을 근본적으로 전환하는 정책이다.

버니 샌더스, 조 바이든을 포함한 민주당의 주요 대선후보들이 바로 이 그린뉴딜 정책을 선거공약으로 수용하면서 이 정책은 녹색당과 일부 환경단체의 의제의 테두리를 벗어나 일거에 세계적인 화두로 떠올랐다. 2019년 12월에는 유럽연합 집행위원회가 유럽 그린딜(European Green Deal)이라는 이름으로 유럽 차원의 그린뉴딜 정책을 채택하고 곧바로 실행을 위한 세부 작업에 들어가기도 했다. 2020년대의 세계적인 기후운동의 확산에 결정적으로 기여한 것은 유럽의 10대 청소년 학생 톤 베리와 미국의 30대 청년의원 코르테스였다.

사실 최근 기후위기운동에 기여하는 청년 리더들은 두 인물만이 아니다. 2002년생 미국 백악관 환경정의자문위원회 최연소 자문위원인 제롬 포스터(Jerome Foster II)는 워싱턴 기후파업을 이끌기도 했고, 기후 관련 중요 회의에서 연설을 하면서 기후위기 대응을 설득해온 인물이다. 또

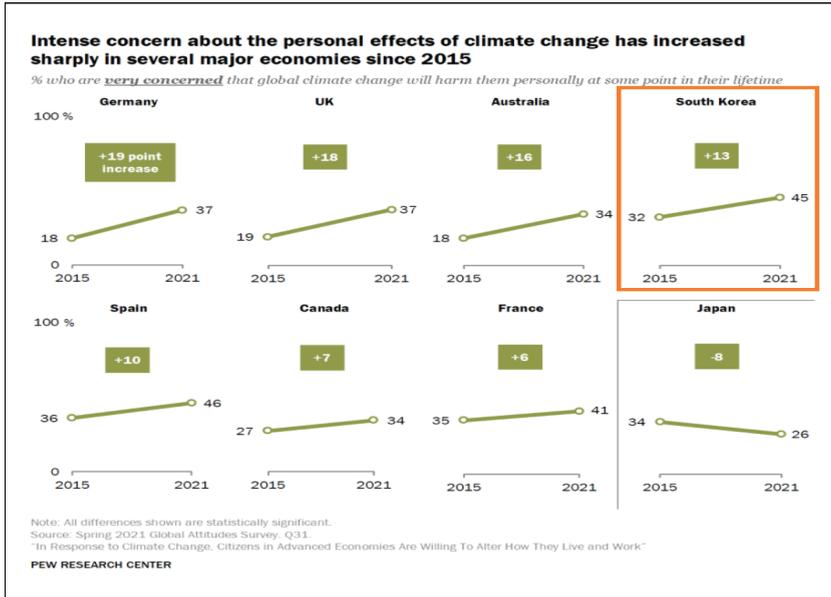
한 2005년생 안드레아 빌라세뇨르(Alexandria Villaseñor) 역시 뉴욕에서 튜베리가 시작한 금요일 기후파업에 참여하면서 기후운동을 이끌고 있다(Christopher Walsh. 2019). 이 밖에도 2001년생 20대 기후정의 운동가 제이미 마골린(Jamie Margolin) 등 최근의 기후위기 대응을 시민운동 차원이나 사회정책 차원에서 선도하고 있는 집단 중 하나가 다름 아닌 청년세대라고 할 수 있다(Angela Dewan et al. 2021).

청년들을 필두로 한 기후위기운동이 크게 확산하고 기후위기 대처를 위한 종합 처방으로써 그린뉴딜 정책이 공론장에서 상당히 공감을 얻으면서 이제 공식적으로 ‘기후위기 부인론’은 크게 후퇴한 것으로 보인다. 반면 초기의 기후변화(climate change)에 대한 캠페인은 기후위기(climate crisis)로, 또는 기후비상사태(climate emergency)라는 더 긴장된 용어로 교체되면서 공감대의 폭을 확장하고 있다. 심지어 유럽에서는 지난해 코로나19가 폭발적으로 확산하는 과정에서조차 인류가 직면한 가장 큰 위험이 코로나19 같은 전염병이 아니라 기후위기라고 응답한 설문결과도 있다. 예를 들어 미국, 영국, 일본은 전염병이 가장 큰 위험이라고 응답했지만, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스페인, 스웨덴 등 주요 유럽 국가의 시민들은 모두 기후변화가 가장 큰 위험이라고 응답했다. 한국의 경우에 코로나19, 사이버 공격, 세계 경제가 가장 큰 위험이라고 응답했지만 기후위기도 매우 높은 응답률로 위기의 상위 순번에 들어왔다(Pew Research Center, 2020. 9. 9.).

좀 더 들어가서 기후위기가 초래할 개인의 삶의 영향에 대해 심각하게 근심하고 있는가 하는 대목에 대해서도 대략 30~40%가 매우 심각하게 걱정하고 있다고 응답했다. 특히 한국이 지난 5년 동안 그 수치가 크게 증가했음을 조사결과가 보여준다(아래 [그림 5-7]). 또한 대부분 국가에서 기후위기 대처를 위해 자신의 생활방식을 바꿀 의향이 있는가에 대한 질

문에서 그렇게 할 수 있다고 응답했다. 한국의 경우 ‘상당히 바꿀 수 있다’(41%), ‘얼마간 바꿀 수 있다’(43%)로 무려 84%가 자신의 생활방식의 변화를 수용할 의지가 있다고 응답한 것이다(Pew Research Center, 2021. 9. 14.). 이런 결과들을 보면 기후위기가 그저 전문가들이나 국제기구의 담론에만 머무르지 않고, 이제는 시민들에게도 상당히 중요한 사회적 해결과제로 떠올랐다고 말할 수 있을 것이다.

[그림 5-7] 기후변화가 개인 삶에 미치는 영향에 대한 강한 염려 정도 조사



자료: Pew Research Center. (2021. 9. 14.). "In Response to Climate Change, Citizens in Advanced Economies Are Willing To Alter How They Live and Work". (<https://www.pewresearch.org/global/2021/09/14/in-response-to-climate-change-citizens-in-advanced-economies-are-willing-to-alter-how-they-live-and-work/>에서 인출)

우리나라에서도 점점 더 기후위기에 대한 청년과 청소년들의 두드러진 목소리가 나오는 중이다. 예를 들어 올해 20세가 된 2002년생 기후활동가 오연재 씨는 100명 가까이 되는 대통령 직속 2050탄소중립위원회 위

원 중에서 유일한 2000년대생이었다. 그런데 그가 8월 27일 위원회에서 공개적으로 탈퇴를 선언했다. 그는 한 언론과의 인터뷰에서 탈퇴하게 된 소감을 다음과 같이 털어놓았다.

“정말 많은 고민을 했어요. 기회를 얻어 들어간 자리에서 끝까지 버티지 않고 나오는 것이 혹시 나쁜 선례로 남아, 청소년이나 청년 당사자의 정책 참여 창구를 좁히지 않을 지에 대한 우려가 컸습니다. 하지만 논의 구조 자체가 비민주적이고, 논의 결과도 기후 위기의 당사자들을 배제한 결과가 나왔어요. ‘자리를 지키는 것이 과연 미래세대의 의견을 관철시킬 수 있는 방법인가’에 대해 ‘그렇지 않다’는 결론을 내렸죠. 기후위기에 제대로 대응할 수 있는 시간을 놓치고 싶지 않기에, 이 논의 구조가 변하길 기다리고 있을 수 없었어요.”(김한솔, 2021)

청년들이 기존 거버넌스에 들어가기도 쉽지 않지만, 들어가도 제대로 목소리를 내기가 어렵다는 것을 보여주는 하나의 사례일지 모른다.

제2절 기후변화의 사회경제적 영향

1. 기후변화의 동인과 사회적 영향

가. 기후변화의 동인과 거대한 가속

앞서 확인한 것처럼, 기후위기가 지구의 세차운동이나 지구의 장기적 기후순환 같은 일반적인 자연현상이 아니라 인류가 화석연료 등을 과도하게 태운 결과 발생한 인위적 현상이라는 인식은 점점 더 확고하게 과학적 증거들로 뒷받침되어 왔다. 이에 대해 특히 IPCC 6차 보고서는 이례

적으로 단정적 어조를 사용해서 이를 재확인해주고 있다.

잘 알려진 것처럼, 지금 기후시스템이 문제를 일으킨 시원은 18세기 말 영국에서 시작한 산업혁명으로 알려져 있다. 특히 주목해야 하는 것은 목재와 비교가 안 되는 석탄이라는 ‘고밀도 화석연료’를 대량으로 사용하기 시작한 것이다. 1700년 250만 톤에 불과하던 영국의 석탄 생산량은 1800년 1,000만 톤, 그리고 1829년 1,600만 톤으로 늘어나면서 비로소 산업혁명이 가속화된다. “최초의 증기선이 등장한 것은 1801년이였다. 그 뒤를 이어 1814년에는 최초의 증기기관차가” 선을 보이면서 19세기를 석탄의 시대로 만들었다.

하지만 18세기 말 산업혁명과 19세기 세계 자본주의 확산을 가능하게 해 준 석탄에너지는 시작에 불과했다. 통상 2차 산업혁명이라고 하는, 19세기 말 석유 사용과 내연기관 자동차 발명, 그리고 전기의 사용이 시작되었기 때문이다. 석탄이라는 화석연료에 더하여, 더 밀도가 높으면서 편리한 석유가 채굴되고 이어 가스까지 활용되면서 20세기는 석탄-석유-가스라는 화석연료의 세기가 된다.

그 결과 “20세기는 1900년 이전 1,000년 동안 사용한 에너지의 10배를 쓴 것으로 추정된다. 그리고 농업을 시작한 이후부터 1900년에 이르는 100세기 동안 인류가 사용한 에너지는 20세기 사람들이 사용한 에너지의 2/3”에 불과했다고 한다. 특히 석유를 무진장으로 사용하기 시작한 2차대전 후에 인간은 진정으로 “신들의 힘”을 소유하게 된다. 석탄은 1890년부터 세계의 일차 에너지로서 자연이나 가축 에너지 사용을 추월했지만, 75년 뒤인 1965년 석유 에너지에게 왕좌를 넘겨주게 되었기 때문이다(앤드류 니키포록, 2013).

결국 1945년 이후 지구의 거의 모든 것이 변하게 된다. 미국의 기후학자 윌 스테판(Will Steffen)은 2004년에 유명한 보고서 “지구적 변화와

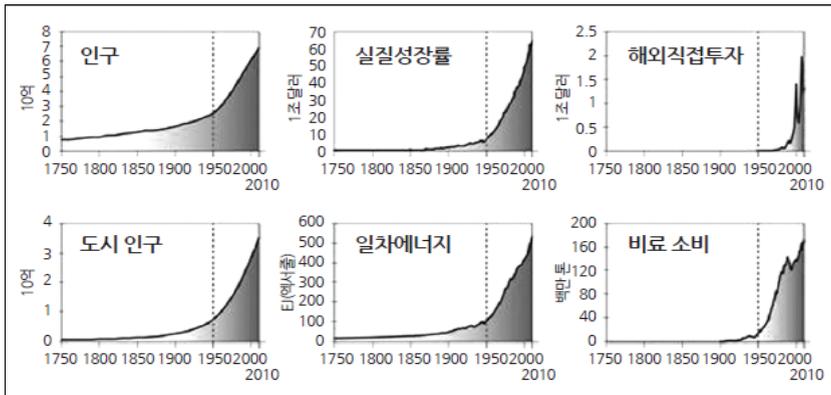
지구 시스템: 압박받는 행성(Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure)”을 발표하는데, 이에 따르면 “산업혁명이 점진적 속도를 내서 전 세계로 확산한 다음 지구의 변화가 연속적으로 증가했다는 것이 아니었다. 자료에 따르면, 인간활동 및 환경 변화의 속도는 점진적이기보다는 오히려 20세기 중반 이후 극적으로 증가했다.” 스테판 연구팀이 검토한 “거의 모든 인간활동 및 지구 시스템 양상에서 1950년 무렵부터 놀랄만한 변곡점이 나타났으며, 1950년 이후의 변화율은 훨씬 더 급격해지고 어떤 경우에는 거의 기하급수적이었다(얼 C. 엘리스, 2021).” 사람들은 이 상황을 ‘거대한 가속(The Great Acceleration)’이라고 부른다. 이때부터 2010년대 중반까지, 지구에 굴러가는 자동차는 4천만 대였던 것이 8억 대로 약 20배 늘어난다. 지구 인구는 3배로 불어났고, 도시인구는 7억 명에서 37억 명으로 5배 이상 불어났다. 플라스틱 사용은 1백만 톤에서 3억 톤으로 300배 늘어났다. 비료는 4백만 톤에서 8천 5백만 톤으로 20배 늘어났다(McNeill, 2016).

이렇게 인류사회에서 일어난 진정으로 폭발적 변화는, 18세기 말의 1차 산업혁명이나 2차 산업혁명이 시작된 19세기 말도 아니고, 1945년 이후였던 것이다. 그 때문에 지금 기후위기를 일으킨 탄소배출의 3/4이 사실은 1945년 이후에 활동하고 있는 세대들이 만들어낸 것이라고 볼 수 있다고 한다. 그 결과 지구 시스템은 특히 20세기 중반부터 탄소순환, 황순환, 질소 순환, 그리고 결정적으로 지구 위의 생물권에서 결정적인 변화가 발생했다. 또한 지구는 자기회복을 해오던 패턴에서 크게 벗어나 지구 시스템에 결정적인 변화가 진행되었다. 심지어 기후위기는 지구의 공전궤도/자전기울기/세차운동 등에 의해 결정되는 간빙기 순환주기도 바꿔서 다음 빙하기를 지연시키는 데까지 왔다고 한다.

그래서 얼 엘리스(Erle Ellis)나 맥닐(McNeill) 같은 학자는 인류세

(Anthropocene)가 1500년대나 1800년대에 시작된 것이 아니라 2차 대전 후부터 시작되었다고 봐야 한다고 주장하기도 한다. 이렇게 기후위기는 이미 지구상에서 사라진 지 오래인 선조들 탓이 아니라, 지금 살아 있는 세대들의 초래한 것이다. 그리고 그 막심한 피해 역시 아직 태어나지도 않은 미래세대가 아니라 지금 살아 있는 세대가 입게 될 것이다.

[그림 5-8] 거대한 가속의 시기에 일어난 주요 사회경제적 지표의 변화



자료: 김병권(2021). 진보의 상상력. 이상복스.

그러면 인간 사회가 속한 지구 시스템이, 화석연료를 총동원한 인간 사회의 ‘거대한 가속’ 탓으로 겪게 된 급격한 변화는 언제까지 계속될 것인가? 이미 지구 시스템의 교란이 인간 사회를 위협할 정도인 상황에서, 당연하게도 거대한 가속이 영원히 지속할 수 없는 것은 물론이고, 당장 거대한 감속을 계획적으로 실시해야 한다. 20세기 후반기의 ‘거대한 가속’은 인류 역사에서 정말로 ‘잠깐’ 있었던 특이한 사건으로 기록되어야 한다. 지금부터 기후위기를 막을 정책들이 해야 할 역할이다(김병권, 2021).

나. 기후위기와 사회적 불평등

기후위기가 자연현상의 하나가 아니라 화석연료를 본격적으로 태우기 시작하면서 발생한 인류의 활동 탓이라는 것, 특히 1945년 이후 거대한 가속으로 에너지 수요가 폭발하고 경제 규모가 팽창하고 인구까지 급팽창하면서 온실가스 배출을 급격히 늘렸기 때문이라는 것은 명확해졌다. 물론 미국 등 일부 나라 일부 집단들에서는 여전히 기후위기를 초래하는 온실가스 배출이, 인간이 화석연료를 태워 지구의 탄소순환을 망가뜨렸기 때문이라는 과학적 사실을 믿지 않는다. 하지만 대부분은 이제 기후위기가 인간의 활동 탓이라고 인정하고 있고, 그래서 지질학자들 사이에서 인간의 탓으로 지질학적 구조가 바뀐 현상을 제대로 설명하기 위해 ‘홀로세(Holocene)’와 구별되는 ‘인류세(Anthropocene)’를 새롭게 정의하는 논의가 점점 더 많은 지지를 받고 있다. 이렇게 보면 기후위기는 인간의 책임이다. 사실 이제부터는 대부분의 ‘자연재난’도 실상 ‘인간이 유발한 인재’라고 봐야 할 정도다.

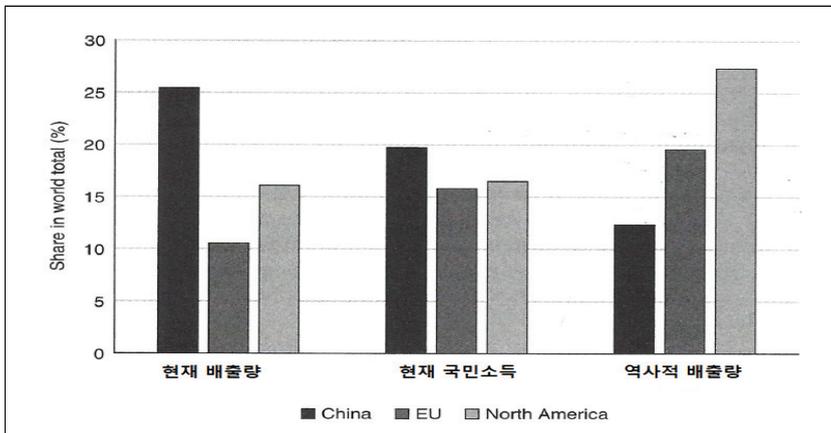
하지만 그렇다고 기후위기의 책임을 추상적인 ‘인간’에게 귀속시키는 것은 올바른 진단이라고 볼 수 없다. 앞서 기후위기가 1950년대 ‘거대한 가속’이 시작되고부터 급격히 위험수위에 접근했다고 했으므로, 그때 세대부터 지금까지 약 3세대가 전체 탄소배출의 3/4을 발생시켰다고 볼 수 있다. 따라서 길게 보면 18세기 말 산업혁명 이후 태어난 모든 세대가 책임을 져야 하지만, 구체적으로는 현재 생존해 있는 세대들이 가장 무거운 책임을 져야 한다. 이렇게 기후위기는 추상적인 인류라는 종의 책임이 아니라, 현세대를 살아가는 인간들의 책임이다.

그런데 기후위기가 현세대의 책임이지만 당연하게도 지구상의 모든 지역에 살고 있는 사람들이 같은 책임이 있는 것이 아니다. 유럽에서는 전후

세대가 가장 많은 탄소배출을 했고 최근 세대는 1인당 탄소배출을 줄여가는 중이다. 반면 한국 등 후발 산업화를 이룬 나라들은 현재 50대 전후 세대의 책임이 가장 클 것이다. 그리고 중국에서는 지난 20년 전부터 앞으로 10년 동안의 경제활동 주력인구의 책임이 가장 클 것으로 전망된다.

또한 국가별 책임의 비중을 물을 수도 있다. 물론 지금 배출을 많이 한 국가가 책임이 있을 것이지만 현재 시점에서 가장 많이 배출한 국가와 역사적 누적량의 관점에서 가장 많이 배출한 국가는 다르다. 예를 들어, 유럽은 현재 11%를 배출하고 있지만, 역사적으로는 20%의 배출 책임이 있다. 북미는 현재 16% 책임, 역사적 누적량으로는 27%의 책임이 있다. 반면 중국은 현재 배출량으로는 25% 책임이 있지만, 역사적 누적량을 합산해보면 13%에 불과하다(Chancel 2020). 그러면 이를 어떻게 조정할 것인가? 도교협약 이래 ‘공통의 차별적 책임(Common but differentiated responsibilities)’ 원칙 아래 현재의 배출 책임, 누적 배출 책임, 그리고 지불능력의 고려를 복합적으로 따지고 있다.

[그림 5-9] 주요국의 탄소배출 책임 평가



자료: Chancel, Lucas(2020). Unsustainable Inequalities: Social Justice and the Environment. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

그런데 이 대목에서 짚어야 할 것이 하나 남아 있다. 한 국가 내부의 국민 구성원들 사이에서는 탄소배출의 책임을 어떻게 나눠야 할까? 각 나라 안의 국민은 모두 동등한 책임을 져야 하나? 그렇지 않다. 각 국가에서도 사회적 계층에 따라 배출 책임이 다르다. 각 국가 안에서도 특히 개인별 소득수준 격차가 탄소배출의 격차를 만들어내는 가장 중요한 요인이다. 미국이나 프랑스 기준으로 상위 20% 부유층이 탄소배출의 3/4의 책임이 있고, 하위 2/3는 고작 20%밖에 책임이 없다. 그래서 불평등과 기후위기를 함께 연구했던 튀카 상셀은 이렇게 요약한다. “경제적 불평등이 크게 보아서 환경적 불평등을 결정한다”(Chancel, 2020). 한 마디로 소득과 부를 많이 누린 사람들이 기후위기 책임이 크다는 것이다.

이렇게 세대별로, 나라별로, 나라 안의 계층별로 탄소배출의 책임은 상당히 다르며 이 때문에 배출 책임에 대한 ‘공정한 할당’과 기후위기로 인한 재난 리스크 및 전환 리스크에 대한 부담할당 이슈가 사회적으로 제기되는 것이다.

여기서부터 전통적인 이슈는 불평등 문제와 기후위기가 교차하기 시작하며 필연적으로 기후위기에 복지 문제가 개입되기 시작하기도 한다. 예를 들어보자. 기후위기에 대처하기 위해서 가장 긴급한 것은 매우 빠른 시간에 화석연료에서 벗어나는 것이다. 산업, 도시, 일상의 모든 방면에서 화석연료 의존에서 벗어나야 한다. 그런데 이 과정은 엄청난 비용과 충격을 동반한다. 문제는 기후위기에 책임이 큰 고소득 국가와 고소득층은 충격을 감당할 자원을 보유한 반면, 기후위기 책임이 작은 저소득국가와 저소득층은 충격에 그대로 노출될 것이라는 점이다.

또한 기존 화석연료 기반 산업에서 일하던 노동자들의 경우, 만약 탈탄소화 과정에서 일하던 기업이 퇴출되면 일자리를 잃게 되고 결국 그들은 생활을 이어가기 어렵게 될 수 있다. 그러면 당장 먹고살 길이 막연해

진 해당 노동자들은 기후위기 대처에 반대할 것이다. 만약 화석연료 사용을 억제하기 위해 탄소세를 매겨서 이로 인해 관련 상품과 서비스 가격이 올라가면, 고소득층은 추가 비용을 감당할 수 있지만, 저소득층은 전기세나 다른 제품 가격 인상 폭이 크지 않더라도 감당하기 힘들 수 있다. 그러면 저소득층은 탄소세를 매겨 전환을 서두르자는 정책에 반대할 가능성이 있다. 실제로 2018년 프랑스에서 유류세 인상에 반대한 노란조끼 운동(yellow vest movement) 사례가 이 가능성의 현실화를 입증한다.

에너지 효율화도 비슷하다. 저소득층이 보유한 전자제품은 대체로 에너지 효율이 낮을 수 있고, 거주하는 주택도 단열수준이 낮을 수 있다. 그런데 그들 스스로는 효율화 비용을 자력으로 감당하기 어렵다. 그러면 저소득층은 전환을 위한 그린 리모델링에 소극적일 것이다. 사실 전력산업-교통체계-주택리모델링 등 화석연료 의존에서 재생에너지 중심으로 전환하는 분야들은 모두 사회적 인프라 성격을 갖거나, 시민들의 필수재 성격을 갖는다. 그런데 이 전환비용을 각자 부담하라고 요구하면 고소득층은 감당할 수 있겠으나 저소득층은 감당하기 어려워질 것이 분명하다.

이처럼 한 국가 안에서 국한해서 볼 때 대체로 탄소배출을 많이 하는 사람은 환경의식이 부재한 사람이 아니고 사는 지역이나 개인 선호도 아니고 상당 부분 '소득 차이가 탄소배출 차이'를 만든다. 한국도 마찬가지이다. 부자들은 더 많은 자연자원을 사용하고 더 많은 탄소를 배출하면서도, 공기청정기나 고급 냉난방 장치 등을 통해 기후위기를 피할 수단도 제일 많이 갖고 있다.

하지만 하위 80%는 탄소배출을 가장 적게 했는데도 불구하고, 기후위기로 인한 피해는 가장 많이 보고 있고 기후위기 피해에 대처할 능력이 가장 떨어진다. 더욱이 탈-탄소 전환 과정에서 피해도 가장 많이 볼 가능성이 있고, 전환 과정에 대처할 자원과 역량도 가장 부족하다. 따라서 '더

배출한 사람이 더 책임져야 정의로우며’, ‘탈-탄소 전환 과정을 불평등을 줄이는 계기’로 삼아야 다수 시민이 참여하는 전환이 가능하다. 한마디로 탈-탄소 사회로의 전환과 사회적 전환(불평등 해소)은 함께 가야만 둘 다 성공할 수 있다고 결론지을 수 있다.

기후위기의 불평등을 해결하는 데 국가와 공공정책의 역할은 결정적으로 중요하다. 앞서 확인한 것처럼, 에너지/교통/주거 등은 기본적으로 인프라 성격, 필수재 성격을 갖기 때문에, 전환 과정에서 형평성을 고려할 수 있는 공공 이니셔티브가 지켜져야 저소득층이나 사회적 약자가 충격을 덜 받는다. 아울러 전환 과정에서 사회적 안전망이 흔들리지 않도록 보장해야 한다. 사실 흔히 말하는 ‘정의로운 전환(just transition)’이 단지 전환 과정에서 저소득층의 부담을 덜어주고 피해를 지원하고 마는 차원의 문제가 아니다. 불평등과 기후위기 사이의 뗄 수 없는 관계로부터 ‘정의로운 전환’의 의미를 파악해야 한다.

불평등의 주된 책임자들에게 탈-탄소 전환 과정의 많은 책임을 분담시키고, 불평등의 주된 피해자들이 기꺼이 탈-탄소 전환 과정에 동참할 수 있도록 유도하는 공공정책을 수립하는 것이 ‘정의로운 전환’이 진짜 의미하는 내용이 아닐까? 이는 기후정의와 관련해서 1996년 캐나다 노동조합 활동가 브라이언 콜러(Brian Kohler)가, 노동조합의 입장에서 환경이나 일자리냐를 선택하는 문제가 아니라, 둘 다인가 아닌가(“The real choice is not jobs or environment. It is both or neither.”)(Kohler, 1996). 하는 문제, 즉 환경정의와 노동정의를 동시에 실현해야 한다고 주장한 이유이기도 할 것이다. 기후위기 정책은 불평등 해소정책과 결합해 수립되어야 한다. 탄소세와 탄소 배당을 함께 가야 하는 이유, 태양광과 풍력을 지역주민 공동체의 이익과 연결해서 설치해야 하는 이유, 녹색 대중교통을 무료로 가야 하는 이유가 여기에 있고, 전환 과정의 부담을 기

업과 고소득층이 주로 부담해야 하는 것도 이 때문이다.

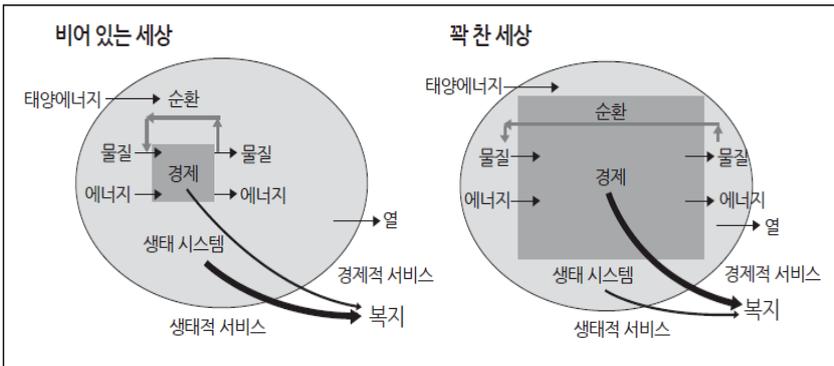
다. 기후위기와 생태적 관점에서의 복지

기후위기는 위기 발생의 책임과 전환의 책임이 평등하지 않다는 것에서 불평등 문제와 연관된다고 요약했다. 그런데 기후위기는 생태적 삶의 위기를 수반하면서 미래의 복지 개념을 새롭게 정의할 것도 요청한다. 예를 들어 생태경제학자 허먼 데일리(Herman Daly) 등에 따르면 거대한 가속이 시작되기 이전인 2차 세계대전까지만 해도 거대한 지구의 크기에 비해 우리의 경제활동 규모가 그리 크지 않았다. 이런 세상을 그는 ‘비어 있는 세상(Empty World: 작은 경제-큰 지구)’이라고 불렀다(허먼 데일리, 2017). 비어 있는 세상에서는 인간의 경제활동으로 대기 중에 탄소가 배출되거나 강과 바다에 오염수가 배출되더라도 지구의 회복력으로 이를 만회할 수 있었다. 그래서 생태가 인류에게 주는 복지, 예를 들어 맑은 공기와, 맑은 물, 그리고 안정된 기후라고 하는 ‘생태복지’가 매우 축소될 위험은 적었다. 따라서 경제성장을 더욱 촉진해 경제적 성과가 주는 물질적 복지를 확대하는 것만이 인류의 중요한 과제였다.

하지만 거대한 가속 이후에 인구 자체와 인구의 경제활동의 크기가 대폭 늘어나고 그에 따른 화석연료의 과도한 사용이 늘면서 상황은 바뀌었다. 이제는 인간의 경제 규모가 너무 커진 ‘꽉찬 세상(Full World: 록스트림 표현으로 작은지구 큰 세상)’이 된 것이다. 이 상황에서는 경제성장이 과도한 탄소배출과 지구 온난화로 대표되는 생태파괴 등으로 이어져 경제적 서비스와 생태적 서비스가 서로 상충하는 관계에 놓이게 된다. 이렇게 과거와 달리 인간의 경제활동 규모가 거대해진 세상에서는, 경제활동의 결과 산출되는 물질적 복지만을 단순히 늘리려고 할 경우, 자연이

제공하는 생태복지(맑은 공기와 물, 토양 등)가 줄어들 수 있다는 것이다. 기후위기 시대에는 경제적(물질적) 서비스와 생태적 서비스를 함께 고려한 복지정책을 세워야 한다는 주장은 앞으로 상당히 현실적인 의미를 갖게 될 것이다(김병권, 2021).

[그림 5-10] 비어 있는 세상의 복지와 꽉 찬 세상의 복지 비교



자료: 김병권(2021). p.155.

2. 기후변화의 세대별 파급효과: 청년세대를 중심으로

가. 기후변화에 대한 세대별 영향

1) 기후변화의 세대적 현재성

1980년대 말 글로벌 수준에서 기후변화가 심각한 이슈가 되기 시작해서 21세기로 넘어올 무렵까지만 해도 사실 기후변화는 지구적 위험이라고 간주하더라도 대체로 ‘인간 외부의 환경문제’나 ‘아직 오지 않은 미래의 문제’로 취급되는 경향이 컸다. 하지만 기후위기의 심각성이 예상을 넘어 빠른 속도로 진행되면서 이제 인류의 생존 문제로 인식하려는 경향

이 나타났으며, 태어나지 않는 미래세대의 문제가 아니라 현재 세대의 문제로 받아들이기 시작했다.

그럼에도 불구하고 여전히 기후변화에 대한 과거 인식 틀이 잘못된 이미지를 주고 있는 것 역시 사실이다. 우선 이 대목을 점검하면서 기후변화가 얼마나 현재적 인류의 문제가 되었는지를 확인해보도록 하자. 먼저, 적지 않게 기후위기는 ‘북극곰의 생존 위협’으로 이미지화되어 있다. 하지만 지구 온난화를 막을 기준 온도인 1.5도까지만 지구 온도가 추가 상승해도, “대부분의 지역에서 평균온도가 상승하고 사람들의 거주지역 대부분에서 극한 고온이 발생하며, 일부 지역에서는 호우 및 가뭄이 증가할 것으로 예상”한다고 유엔의 ‘1.5도 특별보고서’는 밝히고 있다(기상청, 2021).¹⁶⁾ 만약 2도까지 올라갈 경우 해수면이 10cm 더 상승하고 빈곤에 취약한 인구가 수억 명 더 늘어날 것으로 예측하고 있다. 이것만 보아도 기후위기는 북극곰의 생존 문제가 아니라 한국을 포함한 지구 모든 곳에서 생활하는 우리 자신의 문제임을 알 수 있다.

두 번째로 기후위기가 ‘불타는 지구’로 이미지화되면서 ‘하나뿐인 지구를 살리자’는 식으로 인지되는 경향이 있다. 하지만 지구는 1.5도가 아니라 4도 이상까지 온도가 상승하더라도 견재할 것이다. 과학 저널리스트 피터 브래넨(Peter Brannen)은 자신의 저서 『대멸종 연대기』에서, 지난 4.5억 년 동안 지구는 생물의 70% 이상이 멸종하는 다섯 번의 생물 대멸종을 경험했다고 전한다(김병권, 2021.12.1.). “다섯 손가락에 꼽히는 지구사 최악의 사건은 모두 행성의 탄소순환에 일어난 격렬한 변화와 연관”되어 있다. 그런데 2.5억 년 전 페름기 말 지구상의 생물 96%가 멸종한 최대 사건의 경우, 당시 이산화탄소 농도가 무려 8,000ppm이었다고 추

16) https://www.gihoo.or.kr/portal/kr/community/data_view.do?groupid=7&idx=22503

정한다(현재는 고작 410ppm을 넘고 있는 중이다). 그 결과 지구의 평균 온도는 무려 6도까지 추가 상승했다. 하지만 그 후에도 지구는 살아남아서 트라이아스기 대멸종과 백악기 대멸종까지 두 번의 대멸종을 더 겪은 후 지금에 이르고 있다. 지금의 지구 온난화 정도로는 지구가 생존하는데 아무 문제가 없다. 다만 온난화된 지구 위의 생물과 인간의 생존이 문제가 되는 것이다.

세 번째 편향된 인식은 기후위기 대처를 ‘미래세대를 위한 프로젝트’라고 인식하는 것이다. 하지만 이미 지구 온도는 2021년 현재 산업혁명 이전에 비해서 1.1도 정도까지 상승한 상태다. 현재의 추세대로라면 10년마다 0.2도씩 추가로 상승할 것으로 예상되고 있어, 획기적인 대책을 세우지 않을 때, 빠르면 2030년 늦어도 2040년 안에 1.5도를 넘어갈 가능성이 매우 크다. 이미 2020년 여름 한국이 54일간의 최장기 장마를 직접 겪었고, 2019~2020년 사이에 약 10억 마리의 생물 개체를 희생시켰던 호주의 산불 소식을 접했던 것처럼, 지금 이 순간 이미 기후위기를 겪고 있는 상황이다. 그리고 앞으로 10~20년 이내에 미래세대가 아닌 현재 세대, 지금 지구 위에 살고 있는 세대들이 기후위기의 피해를 직접 겪게 될 것이다.

네 번째 편향은 기후위기 대처가 당장 무언가를 서둘러 실행하기보다는, 상당히 장기적인 프로젝트인 것처럼 본다는 것이다. 그러나 기후위기 대처를 위한 이정표 중 하나로 2050년 탄소중립을 언급하지만, 정작 중요한 지표는 ‘2030년 탄소배출 절반 감축’이다. 이는 지난가을 2021년 4월 22일, 지구의 날에 미국 바이든 대통령이 요청한 기후정상회의에서 확인된 사실이기도 하다. 앞으로 10년 동안 탄소배출을 지구적 수준에서 절반 이하로 감축하는가 아닌가에 따라서 그 뒤의 미래가 결정될 것이기 때문이다.

최근 세계적으로 추진되는 ‘그린뉴딜’ 정책의 핵심도 대체로는 ‘10년 국가 프로젝트’로 제안되고 있다. 미국의 청소년 기후운동단체 선라이스

운동이 “그린 뉴딜은 2030년까지 100% 청정 그린 에너지를 달성하고, 필요로 하는 모두에게 생활임금을 보장해주며, 노동자와 일선 공동체들에게 정의로운 전환을 해주기 위해, 미국 사회의 각계 각층을 참여시키는 10년 플랜”(이유진, 2021. p.19)이라고 정의한 이유이기도 하다. 따라서 기후위기를 막기 위한 행동은 30년 뒤가 아니라 지금 당장 해야 한다.

마지막으로 일반 시민이나 노동조합(또는 시민사회)에게 기후위기는 노동조합의 전통적인 과제에 얹어진 부가적인 사회적 과제라는 편향도 있다. 하지만 이것도 심각한 오해에 속한다. 예를 들어 한국의 자동차는 등록 대수 기준으로 2020년 말 기준으로 2,437만 대로 국민 2명 중 1명 꼴로 자동차를 보유하고 있는 셈이다(국토교통부, 자동차등록현황보고자료). 그런데 기후위기 대처를 위해 최근 세계적으로 내연기관 자동차의 신규 판매 금지 정책들이 속속 발표되고 있다. 영국은 2030년부터 내연기관차의 판매를 금지할 계획이고 프랑스도 2030년 가솔린/디젤차를 퇴출할 계획이다. 미국에서는 2035년부터 캘리포니아주가 가장 먼저 내연기관차 판매를 금지하기로 했다(박상용, 2020). 가장 더딜 것으로 예상했던 중국의 경우도 2025년까지 전체 자동차 판매량의 25%를 전기차로 채우고 2035년부터는 내연기관 자동차 판매를 중단하기로 했다(조귀동, 2020). 이는 내연기관 관련 제조업의 커다란 변혁을 가져옴에 따라 기후위기가 ‘노동 외부의 사회적 사안’으로 치부될 문제가 아니라 ‘노동 내부의 중대 이슈’가 된다는 점을 잘 보여준다.

이처럼 기후위기는 현세대들에게 단지 생활의 외부 문제라거나 현세대들의 당면 문제가 아닌 아직 태어나지 않은 미래세대들을 위한 현세대의 도덕적 의무 같은 것이 아니다. 명확히 현세대들의 노동자들은 물론 각계 각층에게 일종의 생존의 위협으로 다가오고 있는 것이다. 물론 그 가운데에도 특히 청년세대들, 그리고 말할 것도 없이 아직 태어나지 않은 미래

세대가 훨씬 더 큰 위협에 직면할 것은 명확하다. 그러므로 기후위기는 당장 현세대들 사이의 세대 간 정의로 접근할 필요가 있으며, 말할 것도 없이 현세대와 미래세대들 사이의 정의로 확대될 수 있다.

2) 기후변화와 세대 간 정의

기후위기는 세대 불평등이 가장 심각하게 드러나는 분야다. 기성세대의 무지와 무책임한 경제활동에서 시작된 기후위기가 결국 그 후손의 피해로 이어지기 때문이다. 그렇지 않아도 다양한 사회경제적 이유로 심각해지고 있는 세대갈등에 기후변화가 기폭제 역할을 할 수 있다는 예상도 가능하다. 그 결과 실제로 기후위기 문제에 가장 적극적으로 나서는 계층은 청년층이다. 그런데 역설적으로 청년층의 의견은 관련 정책이나 공론장에서 온전히 반영되지 않는다. 이에 대해서 미국 싱크탱크 ‘뉴아메리카’의 윌리스 웰스(David Wallace-Wells) 연구원은, “청년들은 정치적인 힘이나 마땅한 부가 없을 수 있지만, 중요한 것은 이들이 각성하고 있다는 점”이라며 이후 공론장에서 청년들이 목소리가 커질 가능성을 내비쳤다. 더 나아가 그는 “젊은 층의 움직임이 갈수록 활발해지고 있고 이미 주도적인 역할을 수행 중이다. 이들이 정계와 재계에 목소리를 냄으로써 보다 빠른 조치가 취해질 가능성이 열리고 있다”고 희망적인 전망을 나타기도 했다(최민지, 2021).

사실 우리 사회에서 세대 문제와 관련된 복지나 정의의 문제는 주로 ‘연금 문제’ 같은 세대 간 복지재원의 배분 이슈가 거론되었다. 반면 기후위기와 관련된 자연자본의 공정한 배분은 제대로 검토되지 않았다. 그러나 최근 기후정의 운동에 나서는 청년들과 청소년들은 “당신들은 늙어서 죽겠지만 우리는 기후변화 때문에 죽을 것”이라면서 분노를 쏟아내면서, 기성세대가 차세대의 미래를 도둑질하고 있다고 비판하고 있다. 스웨덴

기후활동가 그레타 툰베리가 대표적이다.

기후위기에 대한 세대 간 정의는 지난 2021년 8월 31일에 국회를 통과한 「기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법」의 3조 1항에는 “미래세대의 생존을 보장하기 위하여 현재 세대가 져야 할 책임이라는 세대 간 형평성의 원칙과 지속가능 발전의 원칙에 입각한다”는 조문에 들어가 있기도 하다. 다만 문서형식이 아니라 공론장에서의 충분한 토론을 통해 이 원칙을 어떻게 구현할 것인지를 모색해야 한다. 이 문제를 제대로 풀기 위해서는 세대 사이에 ‘대기를 포함한 자연자원의 분배’를 어떻게 정의롭게 해야 하는지에 대한 질문에 대답해야 한다. 세대 간의 공정한 자원분배 문제는 오래된 정치철학의 쟁점이기도 하다. 존 롤스(2003)는 자신의 저서 『정의론』에서 세대 사이의 정의를 다음과 같이 언급하고 있다.

“서로 상이한 세대에 속하는 사람들은 동시대인들에 있어서와 같이 서로 간에 의무와 책임을 갖는다는 것이다.” “현세대는 마음 내키는 대로 행동할 수 없으며, 서로 다른 시대의 사람들 간의 정의를 규정하기 위해서 원초적 입장에서 채택될 원칙의 구속을 받게 된다.”

그는 무지의 장막(veil of ignorance)에서의 선택이라고 하는 정의론에서 밝힌 접근방법을 세대정의에서도 그래도 적용하면서 “모든 선행세대들이 그렇게 했으면 하는 바램”을 다음 세대에게 투영시키자고 제안한다.

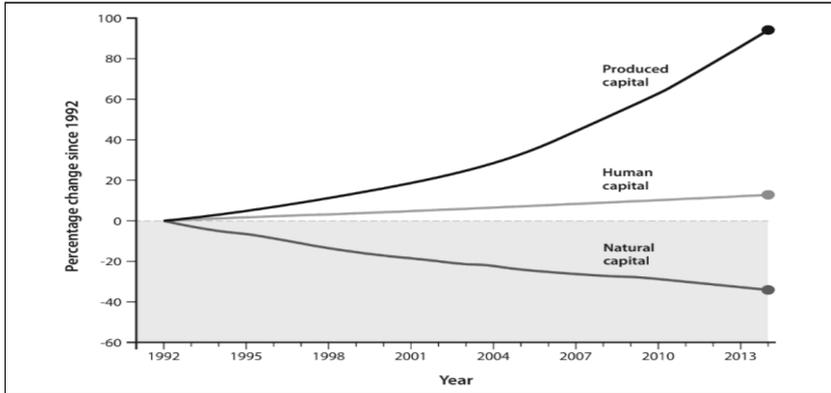
“그들은 자신들이 어버이들이라고 상상하면서, 자신들의 아버지와 할아버지 세대들에 대해 어느 정도 요구할 권리가 있는지에 주목해보으로써, 그들이 자신들의 자신과 손자 세대들을 위해 어느 정도 저축해야 하는가를 확인하게 된다.” 다시 말해서 무지의 베일 속에서는 “아무도 자기가 어느 세대에 속하는지를 모르는 까닭에 각 세대의 관점에서 문제를 바라보는 하지만 채택된 원칙은 공정한 조정을 나타내게 된다.”

롤스의 접근방법은 경제학에서 통상적으로 사용하는 ‘미래에 대한 할인’은 쉽게 허용되지 못한다는 것과 같은 맥락이다. 롤스는 “우리가 시간적으로 앞에 오거나 뒤에 온다는 이유만을 들어서 세대들을 달리 취급할 수 없다”면서, “그것이 단지 시간상으로 더 가까이 위치하고 있다는 이유로, 우리가 미래의 더 큰 선보다 현재의 더 작은 선을 택하는 것을 정당화할 수는 없다”고 주장한다. 아직 널리 받아들여지지는 않고 있지만, 기후변화의 심각성과 관련해서 참조할 필요가 있는 견해다.

최근에 사피크(Minouche Shafik) 같은 경제학자들은 인적자본(교육, 사람들이 만들어내는 제도와 사회적 구조 포함)과 생산자본(기술, 기계, 인프라스트럭처)은 물론 자연자본(토지, 기후, 생물 다양성 등)까지를 포괄해서 세대적 상속을 이야기하기 시작했다. 여기서 주의할 것은 인적자본과 생산자본은 가역적인 데 비해서 자연자본은 비가역적이고, 특히 자연자본의 소실은 매우 상호의존적인 생태시스템에 영향을 주는 멸종의 위험을 포함하고 있다는 사실이다.

이 관점에서 보면 지난 시기 생산자본에 대해서는 과잉투자를, 자연자본에 대해서는 과소투자를 해왔다. 현재 자연 보존을 위해서 지출되는 공적·사적비용의 규모는 910억 달러로, 환경을 악화시키는 활동에 투입된 보조금 지급비용의 0.02%에 불과하다고 한다. 이것이 지금까지는 복지를 위해 더 나은 길처럼 포장되었다. 그 결과 이미 잘 알려진 바와 같이, 현재 우리가 기후위기를 방치하게 되었고 우리는 틀림없이 다음 세대들에게 더 뜨거운 지구를 물려주게 될 것이고, 이는 되돌릴 수 없는 것이다. 생물 다양성의 악화도 마찬가지다. 지금 우리는 지난 수 백년 동안 평균적으로 봐왔던 것보다 100~1,000배나 높은 비율의 멸종을 목격하는 중이다. 이는 앞으로 자연과 인간의 웰빙에 지대한 영향을 주게 될 것이다(Shafik, 2021).

[그림 5-11] 생산자본과 인적자본, 그리고 자연자본의 '글로벌 상속' 추이



자료: Minouche, S. (2021). p.151. Figure 16.

지금까지는 대체로 선조들이 후손들에게 자신들이 물려받은 것보다 더 많은 것을 물려주어왔다. 그런데 지난 1992~2014년까지 140개국을 조사한 결과에 따를 때, 각각의 개인들은 미래에 두 배나 많은 생산자본을 물려받게 되고 인적자본은 13% 더 많이 물려받게 된다. 하지만 거꾸로 자연자본은 무려 40%나 더 적게 물려받는 것으로 조사되었다 (Minouche, 2021, pp.150-151). 이 결과는 다음 세대들에게 더 나은 삶을 보장해주는 것인가? 대답이 쉽지 않다.

그러면, 자연자본을 포함하여 종합적으로 현세대와 미래세대 사이에 공평하게 웰빙을 공유하는 방안은 무엇일까? 우선 경제학자들이 주로 해왔던 관행처럼, 자연자본에 대해서 미래 할인율을 적용하면 안 되고, 오늘날 살아가는 사람들과 동일한 정도로 미래세대의 웰빙에 비중을 두려는 노력이 필요하다. 미래세대가 사용할 자연자원에 할인율을 함부로 적용하게 되면 잠재적으로 미래세대의 생존에 대한 선택을 너무 많이 제약하기 때문이다.

한 가지 희망적인 소식은 사람들이 의외로 미래세대에게 자원을 분배

해주는 문제에 대해서 지나치게 ‘근시안적으로’ 판단하는 ‘시야의 비극’에 갇혀 있지 않다는 사실이다. “2014년 하버드와 예일대학 소속의 과학 연구팀은 사람들이 자연 세계를 두고 어떤 결정을 내리는지에 관한 놀랄 만한 연구를 발표했다. 연구팀은 사람들이 미래세대들과 제한된 자원을 어떻게 나누도록 선택할지에 관심이 있었다. … 하버드 예일대 팀은 사람들을 그룹으로 나누고 모든 세대에 걸쳐서 관리되어야 할 공통 자원들의 일부를 각자의 몫으로 제공했다. 평균 68%의 개인들이 자신들의 몫을 지속가능하게 이용하는 쪽을 선택했다. 재생 가능한 만큼만 저수지를 이용하고 더 얻을 수 있었을 이윤을 포기함으로써 미래세대들이 살아나갈 수 있도록 한 것이다. 요컨대 사람들 다수는 경제학 이론이 예견했던 것과 정반대로 행동했다”(마야 괴펠, 2021).

제3절 기후위기에 대응하는 청년정책의 방향

기후위기는 미래세대가 살아갈 생존 터전을 악화시키게 된다는 점에서 그 자체로 세대 문제이다. 따라서 현세대의 적극적인 기후위기 대처는 현세대뿐 아니라 미래세대를 위한 행동이기도 하다. 그러나 이미 전개된 기후변화에 대응할 수 있도록 미래세대를 위한 경제적, 정치적 조치를 새롭게 준비하는 것도 상당히 필요한 과제일 수 있다. 유럽은 최근 ‘다음 세대 유럽회복펀드(Next Generation EU recovery fund)’를 만들어서 그중 37%를 기후변화에 할당하고 있는데, 이런 방식을 포함해서 미래세대가 더 적극적으로 기후변화에 대응할 수 있는 자원들을 분배하는 것이 필요할 수도 있다.

우리가 미래세대에게 우리가 받은 것과 똑같은 자원을 유산으로 넘겨

주지는 않는다 하더라도, 적어도 ‘동일한 정도의 기회’를 넘겨주는 게 해야 한다. 우리는 미래세대가 뭘 선호할지 알 수 없으며, 물려주어야 할 자원에 대한 회복 불가능한 손실은 피해야 한다. 그런데 이미 기후변화를 포함하여 몇 가지는 회복 불가능해졌고, 그 결과 이미 미래에 대한 너무 많은 위험과 불확실성을 남겨놓았다.

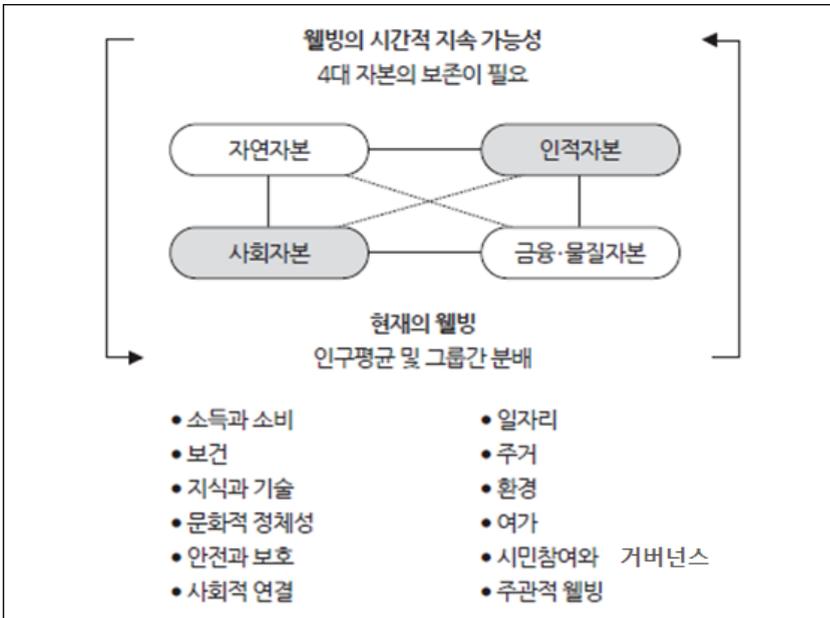
또한 시장경제시스템과 시장가격은 환경이 제공해주는 진정한 가치를 알려주지 못한다는 점을 유의해야 한다. 특히 GDP 중심으로 성공지표를 판단하게 되면 기후위기와 환경에 대해 잘못된 길로 접어들 수 있다. 사실 GDP는 기후위기에 대해서 아무것도 말해주지 않는다. 지금 현실을 보더라도 전 세계가 더 높은 성장을 추구하면서 기후위기라는 초유의 글로벌 위기를 맞게 되었지만, 이후 성장의 추이가 기후위기를 해소시켜줄 것이라는 어떤 암시도 얻을 수 없기 때문이다. 오히려 탈-성장을 주장하는 일군의 사람들은 지금까지 경제정책의 목표를 GDP 성장률에만 두는 ‘성장주의(growthism)’ 중독 때문에 기후위기가 악화되었다고 주장하고 있는 실정이다(Hickel 2020).

관련하여 최근 아이슬란드와 뉴질랜드가 국가 예산편성의 기준으로 2018년부터 GDP가 아니라 복수의 목표를 기준으로 삼은 ‘웰빙 예산제’ 등 실제 사례가 생기고 있다는 점도 주목할 만하다. 특히 뉴질랜드의 저신다 아던(Jacinda Ardern) 총리는 웰빙의 ‘지속성’을 측정하는 네 가지 지표로 자연자본 - 인적자본 - 사회자본 - 금융-물적 자본을 제시했다. 그리고 ‘당면’한 웰빙지표로서 12개 지표를 제시하고 이를 예산 편성의 기준으로 잡고 있다고 한다. 더 나아가 최근 다보스 포럼 창립자 클라우스 슈밥처럼 비즈니스계의 여론들도 점점 더 GDP 단일목표제에 대해 의구심을 갖는 목소리가 커지고 있는 것 같다(Schwab, 2020).

기후위기에 대한 세대 간 정의에서 가장 어려운 점이 있다. 미래세대가

현재의 시장시스템과 정치시스템에서 그들의 목소리를 제대로 대변하게 할 방법이 없다는 것이고, 사회계약에서 그들의 이해관계를 보장하기 위한 협상에 참여할 수 없다는 것이다. 더욱이 사회의 고령화에 따라 기성세대들이 점점 더 오랫동안 현실 정치권력을 행사하고 있고, 그만큼 미래세대는 물론이고 현재의 청년세대조차도 발언권을 행사하기가 어려워지고 있다. 기성세대가 더 부유하게 되면 더 많은 것을 물려줄 수 있지 않을까? 불행하게도 그럴 수 없다. 현재처럼 불평등한 사회에서는 늘어나고 있는 생산자본이나 인적자본은 매우 불평등하게 상속되는 한편, 점점 더 악화하는 자연자본은 모두 동일하게 상속되고 있기 때문이다.

[그림 5-12] 뉴질랜드 예산 수립에 사용되는 삶의 표준 프레임워크



자료: Schwab, Klaus(2020). Stakeholder Capitalism: A Global Economy that Works for Progress, People and Planet. New Jersey: Wiley.

이런 딜레마를 해결하기 위해 일부에서는 다소 뜻밖의 아이디어가 나오기도 한다. 예를 들어 2019년 가디언 기사에 따르면, 영국 웨일즈 지방에는 ‘미래세대를 위한 장관(행정관)’이 법적으로 신설되었다고 한다(Oliver Balch, 2019). 아직 태어나지 않은 세대들의 이해관계를 현세대의 의사결정에 적극적으로 반영하기 위해서이다.

한편 정치학자 데이비드 런시먼(David Runciman)은 투표연령을 6세부터로 하자고 주장하기도 했다. 왜 노인들에게는 사망 직전까지 투표권을 부여하면서, 어린이들은 문맹만 깨치면 투표권을 주지 않느냐고 그는 반문한다(Matthew Weaver, 2018). 새로운 사회계약을 주장하고 있는 경제학자 샤피크는 구체적인 방안은 모르지만 확실한 것은 “우리는 젊은 세대와 미래세대의 이해관계에 더 비중을 줄 방안을 모색”해야 한다는 것이라고 다시 강조한다(Minouche, 2021).



제6장

삶의 환경 변화에 조응하는 청년정책 방향과 과제

제1절 청년층 삶의 환경 변화의 함의

제2절 청년정책의 방향

제3절 정책과제



제 6 장

삶의 환경 변화에 대응하는 청년정책 방향과 과제

제1절 청년층 삶의 환경 변화의 함의

1. 변화하는 이행과정의 함의

비야르의 진단과 같이 오늘날 청년들의 어른 되기는 이전 세대가 그랬던 것처럼 정규직, 집, 결혼과 출산을 통해 자리를 잡는 것이 아니라 불연속성과 불안정성으로 규정되는 사회에서 새 출발의 능력이 요구되는 사회에 진입한다는 것을 의미한다(Viard, 2021: 52). 따라서 단선적이고 연속적인 이행의 과정으로 청년기를 이해하는 기존의 관념에서 벗어나 단속적이고 불안정적인 이행과정으로 새롭게 이해하는 것에서부터 청년정책의 틀을 설정할 필요가 있다. 보다 구체적으로는 청년기를 아동기, 성인기, 노년기와 더불어 새로운 인생의 국면으로 공식화하고 이 시기에 필요한 지원을 발굴해서 적극적으로 대응하는 것이 필요하다.

『청년기본법』은 청년을 본격적인 정책대상으로 규정했다는 점에서 상당한 의의를 가진다. 그러나 법 자체를 포함해서 법에 근거하여 마련되고 있는 일련의 정책들이 변화한 이행의 특성을 제대로 반영하고 있는지에 대해서는 세심한 검토가 필요하다.

2. 인구구조 변화의 함의

우선 평균수명 증가에 따라 길어진 노동 이외의 시간에 대한 대처가 필요하다. 실제 생애 시간 중 일하는 시간의 비중은 줄어들었지만 우리나라

청년정책을 비롯한 기존의 사회제도들은 근로활동을 중심으로 짜여진 측면이 있다. 이는 여가와 관계 맺기 등의 다양한 측면에서의 정책적 검토가 필요하다는 것을 시사한다.

한편, 저출산에 따른 청년기 인구의 감소추세는 특별한 대책이 필요함을 시사한다. 이는 절대적인 노동공급의 감소는 생산력 자체에 부정적인 영향을 미칠 수 있지만, 사회보장의 관점에서 이는 청년층의 인구부양비를 증가시키는 결과로 이어진다. 노인빈곤율이 특히 높고, 기대여명이 증가하는 상황에서 의료비와 연금 등 노후소득보장에 투입되는 세원을 미래세대가 부담해야 하는 상황은 지속성을 담보하기 어렵다. 이 같은 상황임에도 노동시장 기회구조의 축소와 노동시장 양극화는 노동시장 참가자들에게 더 큰 부담으로 전가될 수 있다. 따라서 이는 노동시장 이중구조 해소와 전반적인 노동시장 기회구조를 확대할 수 있는 정책방안이 필요하다는 것을 시사한다. 이와 더불어 출산 환경을 유리하게 조성하고, 결혼과 출산의 경제적 부담을 낮추는 방식의 정책개발도 지속적으로 요구된다.

그리고 연금을 비롯한 노후보장을 둘러싼 세대 간의 갈등 또는 충돌에 대한 대비가 필요하다. 이론적으로 사적 이전은 기성세대에서 미래세대로 흐르고, 공적 이전은 미래세대에서 기성세대(특히 노인세대)로 흐른다. 특히 고령화가 빠른 속도로 진행되는 상황에서 세계에서 유래 없이 높은 노인빈곤율을 보이는 우리나라에서 아직 더딘 속도로 성숙하고 있는 국민연금제도는 세대 간 갈등의 불씨가 될 것으로 예측된다. OECD(2016)가 보고하듯이 주요 선진국에서 청년은 새로운 빈곤위험집단으로 노인을 대체하고 있다. 이는 청년의 낮은 고용률, 높은 실업률, 그리고 다수의 니트, 노동시장 분절화, 이동성 저하 등에서 기인하는 청년층의 소득 감소 경향과 노인세대로 집중되는 공적이전지출과 관련이 있다(김문길·이주미,

2017: 28-29). 우리나라의 경우는 워낙 높은 노인빈곤율에 따라 아직은 공적이전 지출의 세대 간 배분의 균형을 논할 계제는 아니지만 노동시장 환경과 소득창출 기회에 대한 적절한 개입이 없을 경우 선진국의 빈곤연령 프로파일을 따라갈 가능성이 크다. 따라서 청년층에 대한 정책개입은 빈곤예방 차원에서도 중요한 의미를 가진다 할 수 있다.

3. 노동시장 변화의 함의

노동시장 이중구조화, 근로형태의 다양화는 노동시장에서 가장 핵심적인 변화이자 위협이라 할 수 있다. 노동시장에 처음 진입하는 단계에 있는 청년들에게 노동시장 이중구조는 노동시장 전반적인 기회구조를 제약하는 문제를 유발하고, 기존의 노동법제로부터 보호받지 못하는 다양한 근로형태의 확산 역시 새롭게 진입하는 청년들의 법적 지위를 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 이 같은 문제에 대응하기 위하여 노동시장 이중구조를 혁파할 수 있는 정책도구가 적극적으로 고안될 필요가 있고, 고용형태의 다변화에 대응할 수 있는 노동시장 제도개혁 또한 시급히 검토되어야 할 것이다.

먼저, 노동시장 제도 개혁과 관련해서 유연안정성을 강화하는 방향으로의 노동시장 개혁이 중요하다. 길어진 생애 시간이라는 인구학적 변화와 상대적으로 짧아진 일하는 시간의 비중, 그리고 평생직장과 평생직업이라는 개념이 퇴색하고 있는 현실 등을 감안할 때 청년들이 쉽게 진입하고 이동할 수 있도록 노동시장의 기회구조를 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 고용의 유연화와 안정화를 동시에 추구할 필요가 있다. 이 밖에 협의의 플랫폼을 광역화하는 방향과 재택근무 등 근로방식의 다양화와 안정화를 추구할 필요성이 있다. 노동시장 이중구조를 개혁하기 위한 과

제로 노동에 대한 보상체계의 유연화 등이 필요하고, 노동시장 내 다양성을 확대하기 위한 제도개선도 동시에 필요하다.

4. 기후변화의 함의

기후위기는 미래 세대의 생존 환경을 악화시킨다는 측면에서 세대문제로 치환된다. 따라서 기후위기에 대한 정책을 마련하기에 앞서 세대 간 정의의 관점을 정책에 입히는 것이 선행될 필요가 있다. 그리고 이 같은 관점에서 기후위기에 대응하는 전략을 수립하는 과정에서 미래세대의 목소리가 반영될 수 있는 참여 측면의 정책적 고려가 무엇보다 중요하다 하겠다. 또한 근본적으로 경제성장을 통해 인류의 삶의 질이 크게 향상되었음에도 기후위기라는 상당한 대가를 지불해야 하는 상황에서 성장지향에 대한 재검토가 필요하다. 『성장의 한계』에서 제시하는 것과 같이 이제는 ‘의도적인 성장의 억제’를 통한 ‘지속가능한 사회’의 희망을 제시해야 할 시점이라 할 수 있다(Meadows, Meadows & Randers, 2012).

5. 불평등 문제의 함의

“불평등은 그것에 우리가 어떤 이름을 붙이는가와 상관없이 실질적인 고통을 유발”한다(Wilkinson & Pickett. 2019: 107-108; 김문길 외 2019: 170). 불평등은 경제적으로, 개인 차원의 심리적으로, 그리고 그 결과로 사회적으로 많은 비용을 유발한다.

먼저, “불평등이 커질수록 사회적 위협과 지위 불안이 커지고 위축과 복종, 종속 본능으로 이어지는 수치심을 유발”하며 “사회 피라미드가 더 높고 가팔라지고 지위 불안이 증가하면 심리적 비용이 광범위하게 발생”

한다. 그리고 “지위 경쟁과 불안이 증가하고 사람들은 상냥함과 이타심을 잃어가며 남을 폄훼하는 경향이 증가”하게 된다(Wilkinson & Pikett, 2019: 108; 김문길 외 2019: 170). 이는 사회적 비용으로 이어진다. 또한 “빈곤감을 느끼면 근시안이 되어 지금 당장 손에 넣을 수 있는 것을 취하고 미래를 무시”할 가능성이 있고, “지금 잘 살고 있다고 느껴지면 미래까지 내다보게 된다”(Payne, 2017, pp. 88-89; 김문길 외 2019: 170). 이는 사회의 계층 구조 속에서 하층에 속한 청년들에게 미래를 대비할 수 있는 시간과 경제적 여건을 제공하지 못하고, 사회이동을 통한 계층상승의 기회를 붙잡기 어려운 환경을 제공하게 된다. 한편, 사회통합적 관점에서 커다란 비용을 유발한다. 불평등은 경쟁심을 부추기고 결속력을 저하 시킨다(Vries, Gosling, Potter, 2011). 불평등한 국가일수록 이웃과 노인, 이민자, 환자와 장애인을 도우려는 의지가 약하고, 높은 지위를 얻고자 더 열심히 애쓰기보다 자신의 앞길을 막고 있는 불평등이라는 거대한 장애물에 좌절하는 경향이 발견된다(Paskov, Gërxhani, Van der Werfhorst, 2016). 결과적으로 시민참여가 현저히 낮아지고, 신뢰수준이 낮아져 사회통합이 제한된다. 그리고 소득불평등은 지위의 중요성을 증가시켜 결과적으로 소득과 지위 경쟁의 중요성도 강화시키게 된다. 이는 시민들로 하여금 공정성에 민감하게 만들고, 소비가 개인의 가치를 의미하는 척도화가 되어 그 결과 불평등한 사회일수록 노동시간이 길어지고 가계부채가 점점 증가하게 된다(Iacoviello, 2008; Bowles & Park, 2005). 불평등은 이상과 같이 다양한 측면에서 사회적 비용을 유발하고, 개인의 측면에서 심리적 악영향을 유발한다.

청년 문제와 불평등 문제를 결부시킬 때 두 가지 차원의 불평등 문제를 논할 수 있다. 하나는 청년세대와 기성세대 간의 불평등을 지칭하는 세대 간 불평등 문제다. 이는 종종 세대 간 경쟁이나 갈등을 강조하는 논자들

의 주된 근거로 활용된다. 다른 하나는 청년세대 내에 존재하는 불평등, 즉 세대 내 불평등 문제다.

세대 간 불평등 문제는 전술한 바와 같이 이철승(2019)의 문제의식과 맞닿아 있다. 이는 미국에서도 베이비부머와 밀레니얼 및 Z세대 간의 경제적 기회의 불균등에 주목하며, 이는 베이비부머의 청년 세대에 대한 착취의 구조에서 기인한다는 관점과 비슷한 맥락을 가지고 있다. 기브니(B. Gibney)는 2017년 『쏘시오패스 세대: 베이비붐 세대는 어떻게 미국을 배신했는가(A Generation of Sociopaths: How Baby Boomers Betrayed America)』라는 제하의 저작을 통해 베이비부머가 남에 대한 배려가 부족하다는 것을 강조한 것과(Petersen, 2021: 58), 경제학자 도프케(M. Dopke)와 질리보티(F. Zilibotti)가 베이비부머를 “사회적 계약을 파기하고 자기 자신을 위해 망을 보며, 자신의 교육과 개인의 성공에 더 투자하되, 사회적 보호는 덜 중시했다”(Dopke & Zilibotti, 2019; Petersen, 2021: 58-59에서 재인용)고 보는 것도 이와 같은 맥락이다. 이들 베이비붐 세대 또는 586 세대에 대한 비판적인 관점은 “자신들이 일조한 불평등한 사회의 수혜자”라는 대목에서 가장 잘 드러난다(Gottlieb, 2020; Petersen, 2021: 62에서 재인용).

그러나 이와 같은 관점에서 비판의 대상이 되는 것이 모든 베이비부머들이 아니라 백인 중산층 이상의 베이비 부머들이다. 우리나라도 마찬가지로 당시 20% 남짓했던 학번을 가진 계층(대학 진학자)과 그렇지 않은 계층을 구분할 필요가 있다. 학번을 가진 586들은 대학생, 대학졸업자의 유래 없이 큰 프리미엄을 누린 덕분이라 할 수 있다. 이 프리미엄은 임금에서뿐만 아니라 정치적, 사회적 지위에 있어서도 발휘되었다고 볼 수 있다. 실제 베이비부머는 우리 경제사에서 가장 축복받은 세대로 불리기도 한다. 대학에 진학하지 않은 절대 다수의 베이비 부머들도 호황기에

노동시장에 진입하였고, 1980년대 후반 신도시 건설로 인한 주택공급 확대의 수혜를 입을 수 있었다. 고성장 시기에서 소득과 계층 지위에 있어서 현재 청년세대가 경험하기 어려운, 높은 절대적 사회이동성을 경험할 수 있었다. 그러나 최근 베이비부머가 노동시장에서 퇴장하기 시작하면서 이들의 소득감소에 따른 빈곤위험이 증가하고 있다는 사실을 간과할 수 없다. 특히 저소득 베이비부머의 경우 주거 안정성과 은퇴 후 소득 안정성 측면에서 불안정성이 커질 것으로 우려되고 있기도 하다(김진후·조강현·이재수, 2020). 베이비붐 세대와 현재 청년세대 간의 불평등 문제를 확대해석하는 것에 대해서 사회문제의 책임을 특정 세대에 돌림으로써 “자본가나 권력자와 같은 전통적인 기득권자에게 묻지 않고, 고임금을 받는 정규직 기성세대라는 '새로운' 기득권자에게 전가”한다는 비판이 따른다(전상진, 2018). 또한, 1981년생은 만으로 쉰이 되는 2031년에야 1967년생이 만으로 서른이었던 1997년에 누린 사회적 지위에 이를 수 있다는 사실은 기성세대의 사다리 걷어차기 때문이 아니라 평균수명 증가에 따라 생애주기가 전체적으로 길어진 탓으로 보아야 한다는 지적(정희원, 2021)은 설득력이 있다.

따라서 우리가 세대와 관련된 불평등 문제를 논하는 데 있어서는 세대 내에 강고히 존재하는 불평등 문제에 주목하지 않을 수 없다. 청년정책의 방향성을 설정하는 데 있어서 청년세대 내의 불평등, 나아가 우리 사회의 전반적 불평등 문제에 주목해야 한다. 앞서 인용했던 앳킨슨은 기회의 불평등을 시정하는 것은 중요한 일이지만 결과의 불평등이 기회의 불평등을 유발하는 기제를 이해한다면 결과의 불평등을 시정하는 것이 근본적인 처방이라고 보았다(Atkinson, 2015). 마찬가지로 앞서 언급했던 চে티와 그의 동료들의 연구에서 과거 코호트(1940년대 생)에 비해 현재 코호트(1980년대 생)의 절대적 이동성이 크게 약해진 것에는 낮은 경제성

장률보다 소득 불평등에 기인하는 바가 크다고 보았다. 따라서 ‘아메리칸 드림’을 되살리기 위해서는 경제성장이 고루 분배될 필요가 있음을 제기한다(Chetty et al., 2016).

이와 같은 논의는 세대 간 불평등의 문제의식은 설득력을 가지고 있지만 이에 지나치게 집중 할 경우 세대 내 불평등 문제가 희석될 수 있다는 사실을 인지할 필요가 있다는 점을 보여준다. 특히 청년정책의 방향성을 논할 때 청년세대 내에 강고히 자리하고 있는 불평등 문제를 직시하지 않을 수 없다. 따라서 청년정책 방향 설정에 있어서 청년세대 내 불평등 완화의 지향성을 분명하게 할 필요가 있다.

제2절 청년정책의 방향

1. 변화된 이행과정에 조응

불연속적(단속성, intermittence)이고 불안정한 삶의 경로에 따라 스스로의 힘으로 성인으로의 이행을 완수하기가 어려워진 상황에서 개인의 역량에 맡기는 것이 아니라 이행(어른 되기) 과정에 대한 사회적 지원이 필요하다는 사실을 재확인할 필요가 있다. 기존의 사회정책(또는 사회제도)이 단선적이고 안정적인 생애 이행과정에 맞추어져 있어, 변화된 이행과정에는 더 이상 적합하지 않아 필연적으로 사각지대를 발생시키고 있다. 따라서 길어지고 복잡해지고 불안정해진 성인으로의 이행과정에 조응할 수 있도록 사회정책을 개편할 필요가 있다.

2. 불평등 완화

불평등은 전술한 것과 같이 그 심리적으로 부정적인 영향으로 인해 미래를 준비하는 청년들에게 장기적 안목으로 미래를 위해 투자할 수 있는 능력을 잠식시킬 수 있다. 그리고 전반적으로 복잡해지고 불안정해진 이행과정을 자력(부모의 도움)으로 헤쳐나올 수 있는 계층과 그렇지 않은 계층이 구분되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 청년정책의 방향은 변화된 이행과정에서 특별한 '정책적 고려'가 필요한 계층을 지원할 수 있도록 설정될 필요가 있다.

3. 청년층 삶의 환경변화 조응

변화된 이행 경로와 청년세대 내 불평등 문제와 더불어 인구구조 변화, 노동시장 변화, 기후변화와 같은 삶의 환경 변화에 조응할 수 있도록 정책 방향을 설정할 필요가 있다. 특히 기후변화는 현 청년세대뿐만 아니라 미래 청년에게 부정적인 영향이 가중된다는 측면에서 시급하게 대책이 마련될 필요가 있다. 서울시가 제시한 '2025 서울시 청년정책'에서 주요 정책영역으로 '다음자리'를 설정하고 성평등, 인권과 더불어 기후변화와 환경과 관련한 미래의제를 설정한 것을 참고할 필요가 있다(변금선 외, 2020).

4. 사회권적 접근

노동법학자 알랭 쉬피오(Alain Supiot)는 “모든 사람은 한 사회의 전체 노동력(the labour force)을 구성하는 지위 또는 자격을 가지고 있고

며 그 자격으로 사회권을 향유할 수 있어야 한다는 의미”에서 노동담지성(étatprofessionnel)이라는 개념을 제안하였다. 이 개념에 따르면 사람은 누구나 일정한 사회적 지위를 보장받음으로써 전 노동 생애에 걸쳐 다양한 유형의 노동, 일, 활동 사이를 자유롭게 선택하며 이동할 수 있게 된다. 이를 청년정책에 적용하면 모든 청년들은 독립된 시민으로서 사회를 구성하는 지위 또는 자격을 가지고 있고, 그에 따른 권리를 누릴 수 있어야 하며, 그에 따라 청년정책의 핵심 목표는 그런 이행을 뒷받침하는 개인의 ‘행위능력’을 키우는 것이 된다. 알랭 쉬피오는 유연안정성 개념이 개인의 ‘고용가능성’을 강조하는 반면, 노동담지성 개념은 개인의 ‘행위능력’을 중시한다고 본다(알랭 쉬피오·박제성, 2016: 414).

이는 센(A. Sen)과 누스바움(M. Nussbaum)의 역량접근(capabilities approach)에 근거한 청년정책 방향과도 연관된다. 모든 청년들이 미래의 실현능력을 갖추어 수 있도록 보편성과 보충성의 정책 원칙을 동시에 견지할 필요가 있다.

5. 전 생애주기적 관점 견지

아동, 청소년은 미래 청년으로서 이들의 발달 수준과 부모의 배경과 같은 맥락적 변인들이 성인으로의 이행 조건을 좌우한다는 측면에서 아동, 청소년기 정책과 긴밀히 연계될 필요가 있다. 그리고 중장년은 청년이 주된 이행시기를 거친 후에 다다르게 되는 생애주기 상의 단계이므로 이들에 대한 정책 역시 청년정책의 연장선에서 조망될 필요가 있다. 예컨대, 현행 법정 청년 연령대의 상한인 34세가 지나면 청년정책의 대상에서 제외하는 것이 옳을 것인가 하는 문제가 제기된다. 따라서 궁극적으로 청년정책은 전체 생애주기에 걸친 사회정책의 틀 속에서 구상될 필요가 있다.

6. 취약계층 발굴과 지원

이행의 과정에서 모든 청년들이 어려움을 겪는 것이 아니다. 생애에 걸쳐 접할 수 있는 다양한 이행의 경로들이 무거운 과업으로만 여겨지지 않는 청년들도 존재한다. 대체로 경제적으로 안정되어 있고, 높은 인적자본 수준을 보유한 청년들이 여기에 해당할 것이다. 그러나 다양한 이행 경로들이 무거운 과업으로 인식되고, 과업을 수행하기 위해 소진되고 번아웃을 경험하게 되는 청년들은 따로 존재하기 마련이다. 대체로 경제적으로 불안정하고, 인적자본 수준이 높거나 이를 충분히 활용할 기회가 제약된 계층이다. 특히 저소득, 저학력, 결손가정, 장애, 가족 내 돌봄 부담 등의 타이틀을 보유하고 있는 청년들에게 더욱 어렵게 다가갈 것이다. 우리는 이들을 취약계층으로 부르고 있으며, 복지의 대상으로 당연시하고 있다.

그러나 청년이라는 이유로 복지지원에서 배제되거나 그렇지 않더라도 복지대상으로 인지되지 않는 이른바 사각지대에 있는 청년들의 유형이 다수 존재한다. 취약계층 청년은 몇 가지 기준으로 분류할 수 있다. 먼저, 인적 속성에 따른 취약계층 청년으로 장애청년과 이주배경 청년을 들 수 있다. 그리고 관계적 속성에 따라서 청년부양자와 사회적 고립청년을 들 수 있다. 청년부양자는 다시 가족 내에서 경제적 부담을 지는 청년과 한 부모 청년, 그리고 청년돌봄자(영케어러)로 세분할 수 있다. 일자리 특성에 따라서는 고용 취약계층 청년과 고용 밖 청년으로 크게 구분할 수 있다. 이 중 전자는 다시 저임금 근로, 비정형 근로, 열악한 고용환경에 처한 청년으로 구분할 수 있고, 후자는 실업청년과 니트청년으로 구분할 수 있다. 그리고 전통적인 분류기준인 경제력으로 볼 때 빈곤청년과 과채무 청년으로 구분할 수 있다.

이상 열거된 취약계층 청년들 중 장애와 같은 인적 속성이나 실업, 니

트와 같은 일자리 특성, 그리고 빈곤청년과 같은 경제력 수준에 따라 분류되는 계층에 대해서는 기존의 사회보장제도나 최근 확대된 청년정책으로 일정 정도 대응이 가능하다. 그러나 영케어러와 같이 관계 특성에 의한 취약계층 청년과 고립청년에 대한 관심은 부족한 것이 사실이다. 따라서 다양한 속성에 의한 청년 취약계층에 대한 공식적인 분류와 이들의 규모와 실태를 우선 파악할 필요가 있고, 정책이 미치지 않는 사각지대를 적극 발굴하고 이들에 대한 지원정책을 고안할 필요가 있다.

제3절 정책과제

1. 길어진 시간, 짧아진 시퀀스에 대응하는 정책

가. 포괄적 활동지원

길어진 생애 시간에 대비하여 삶의 경로가 복잡해지고 다양해지면서 개별 시퀀스가 짧아지고 있다는 것은 오늘날 청년들의 생애과정 전반과 성인으로서의 이행 과정에서 나타나는 가장 핵심적인 특성이라 할 수 있다.

고용보험제도를 비롯한 기존의 노동시장제도 혹은 사회보장제도는 전통적인 고용-피고용 관계에 기반하여 설계되어 있어 이 체계에 속해 있지 않은 청년들은 보호를 받지 못하거나, 받더라도 보장수준이 낮은 문제에 직면하고 있다. 국민취업지원제도 등을 비롯해 고용보험제도의 보장범위와 보장수준을 개선하기 위한 정책적 노력이 진행되고 있으나 플랫폼 노동 등 새로운 고용형태에 대한 완전하고 효과적인 보호를 제공하기에는 한계가 있다. 현행 직업훈련 체계는 고용보험 가입을 전제로 하고 있어

고용보험 비가입 사업장에 속한 노동자, 고용-피고용 관계에서 벗어나 있는 자영업자, 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자 등은 배제되어 있다. 이에 '고용'이 아닌 '시민권'에 기반한 사회안전망을 제공할 필요가 있다. 다양해지고 찾아지는 이행의 국면에 대응할 수 있는 정책 과제로 '사회적 배낭'(sac a dos social) 개념을 검토할 수 있다.

사회적 배낭(sac a dos social)은 프랑스민주노동총연맹(CFDT)이 2018년 최소한 교통시설 유지관리를 포함하는 협상된 계약에 의거, 모든 사람이 개인 및 집단 권리의 주요 부분을 유지하도록 보장하는 '소셜 백팩'을 주장한 것에서 착안한 개념이다. 무상의료, 주택에 대한 권리 등을 포함한다. 비슷한 맥락에서 '고용'이 아닌 '시민권'에 기반한 사회안전망 마련의 측면에서 프랑스에서 운영중인 '개인활동계좌제' 도입을 검토할 수 있다. 프랑스에서는 권리에 기반한 직업훈련체계가 일찍이 도입되었다. 1971년 개인훈련휴가(CIF), 2004년 개인훈련권리(DIF), 2015년에 개인훈련계좌(CPF), 2017년에 개인활동계좌로 발전하여 시민권에 기반하여 고용상태와 무관하게 훈련을 받을 수 있는 권리를 보장하고 있다. 개인활동계좌는 개인훈련계좌, 직업위험예방계좌, 공익활동계좌로 구성된다(박제성 등, 2016: 96). 16세 이상의 모든 임금근로자가 노동 권리의 하나로 신청할 수 있으며, 노동자들이 자신의 노동조건을 개선할 수 있는 노동 권리로 자율성과 직업경로의 안정성을 보장하는 취지로 시행 중이다. 2019년 1월부터 계좌 적립 단위가 시간(전일제 근로자의 경우 연간 24시간, 5년간 최대 120시간)에서 돈(시간당 15유로, 6개월마다 최대 500유로 적립하고 장애인이나 단기계약직의 경우 최대 800유로)으로 환산하여 지급하는 것으로 변경되었다. 개인이 선택한 교육이 계좌 적립금액보다 비싼 경우, 고용된 기업/단체나 고용센터를 통해 연간 최대 100유로를 더 지원받을 수 있다.

개인활동계좌의 활동 영역은 다음과 같다. 권리로 보장하는 영역을 훈련으로 국한하지 않고 보다 포괄적인 범위로 확장할 함으로써 훈련, 공익활동, 휴가, 공공서비스 등으로 확장하되, 별도의 계좌로 구분해서 운영하고 있다. 먼저, 훈련은 통상적인 직업훈련체계와 동일한 범위인데, 고용상태와 무관하게 실업 등의 상황에서도 적립, 적용 가능하도록 설계되어 있다. 공익활동은 공공서비스 영역을 포괄한다. 서울시 청년활동지원사업의 '청년매니저'와 같이 개인활동계좌 참여자, 사회출발자본 수혜자, 기존의 국민취업지원제도 참여자 등에 대한 포괄적인 서비스 지원을 담당하게 된다. 이 경우 공공일자리사업과 연계가 가능하다.

참고로 프랑스는 훈련계좌에 시간 적립이 가능한 공익·봉사활동의 범주를 국가서비스법전에 따른 공익 활동, 국방법전에 따른 예비군 활동, 치안법전에 따른 지역시민안전 활동, 공중보건법전에 따른 위생 보건 활동, 노동법전에 따른 견습생 지도 활동 등의 7가지로 구체화한 바 있다. (박제성 등 2016: 99). 이에 착안하여 타임뱅크 제도와 같이 지역사회 내 자원봉사 활동을 할 경우 활동의 범위로 인정하는 방안을 고려해볼 수 있다.

나. 여가 지원

생애 시간이 크게 증가했음에도 불구하고 오늘날 청년들은 항상 시간 부족을 호소하는 역설적인 상황에 놓여져 있다. 근본적으로 이행, 특히 직업이행 과정에서의 치열한 경쟁을 완화할 수 있는 방향으로의 정책설계가 필요하다. 공무원, 공공기관·공기업, 대기업 등 안정적인 일자리를 보장해줄 수 있는 소수의 기회구조를 탈피해서 다양한 성공의 경로를 마련하는 것이 가장 근본적인 처방이라 할 수 있다. 그러나 이를 위해서는 청년정책의 틀을 벗어나 우리 사회가 지향해야 할 장기적인 방향성 속에

서 구조적인 개혁이 요구된다. 따라서 구체적인 청년정책으로는 미시적인 접근이 필요하다 하겠다.

이와 같은 맥락으로 쉼과 여가를 보장할 수 있도록 문화바우처와 여행바우처와 같은 다양한 정책 패키지를 검토해볼 필요가 있다.

2. 노동시장 변화에 대응하는 정책과제

가. 고용형태 다양화, 불안정 노동 증가 대응 과제

불안정 노동이 증가하는 상황에 대한 대응은 크게 두 가지로 나누어지는 것으로 보인다. 하나는 노동과의 연계를 끊고 보편적 기본권의 관점에서 사회안전망을 재편하자는 것이고, 다른 하나는 불안정 노동을 억제하는 동시에 노동계약 상의 안정성을 제고하는 방식이다. 전자는 기본소득을 지지하는 근거로 주로 활용되고 있는데, 본 연구에서는 대안적 제도로 검토하지는 않는다. 후자의 경우는 또다시 현재 사회보장제도의 기본 전제인 노동과의 연계를 약화시킴으로써 노동자로서 법적인 보호를 받지 못하는 일군의 고용형태 종사자들을 사회보장제도에 포함시키자는 주장과 이들의 노동자성을 인정함으로써 기존의 사회안전망으로 포괄하자는 주장으로 나뉠 수 있다.

전자의 경우는 고용형태와 무관하게 일하는 모든 국민을 실업급여로 보호할 수 있도록 정부가 추진하고 있는 전국민 고용보험을 통해 어느 정도 대응이 될 것으로 보인다. 가장 우선적으로 예술인들에 대해서는 지난해 12월부터 고용보험이 적용되고 있고, 금년 7월에 특수형태근로종사자(특고)의 고용보험 적용을 위한 고용보험법과 보험료 징수 관련법이 국회 본회의를 통과해서 이들에 대한 보호가 강화될 것으로 전망된다. 금년 7

월부터 산재보험 적용 직종이 고용보험의 적용을 받을 수 있게 되었고, 내년 1월에는 배달대행 등 1차 플랫폼 직종이, 내후년 7월에는 기타 특고 및 플랫폼 종사자 직종으로까지 확대될 예정이다. 자영업자에 대해서는 아직 사회적 논의와 적용방안에 대한 검토가 진행 중이다.

그러나 플랫폼 노동에 대한 고용보험 적용과는 별개로 가장 근본적인 문제는 이들의 노동자성을 법적으로 인정할 것인지에 대한 논의다. 이와 관련해서 최근 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 플랫폼 종사자를 근로자로 추정하는 ‘고용관계 추정 원칙’의 내용을 담은 지침의 초안(draft)을 공개했다는 것은 상당히 중요한 의미를 가진다. 집행위원회는 새로운 규정을 통해 플랫폼 노동자들이 노동권과 사회적 권리를 향유할 수 있게 될 것으로 보았다. 그동안 유럽 각 국에서는 플랫폼 노동자의 법적 지위에 대한 오랜 논쟁과 법적 다툼이 있었지만 국가마다 상이한 판단을 내리고 있는 것으로 알려져 있다. 물론 초안이 공개된 것이어서 실제 어떻게 실행이 될지는 장담하기에 이르고, 지침이 공식화한다고 하더라도 각 국가들이 이를 그대로 수용할지는 아직 미지수다. 그러나 유럽 연합 집행위원회의 이 같은 지침은 우리나라에서도 수용이 될 수 있도록 적극적인 검토가 필요할 것으로 생각된다.

나. 고용보험제도의 미시 제도개선 방안

거시 경기부양을 위해서는 고용보험에 재정을 투입할 필요가 있다. 코로나19 발발 이전에는 실업급여가 비경제활동인구로 들어가는 것을 막는 1차 방파제 역할을 하였다. 노동시장 이직률이 높은 유연한 노동시장일 수록 이러한 기능이 강했다. 고용유지 지원은 효율적 이직을 억제하여 신규 고용 창출을 억제하는 점을 기존 연구들은 지적한다.

그러나 코로나19가 팬데믹(Pandemics)화 된 이후 실업급여가 쌓인 방과제는 더욱 취약해졌고 이전의 환류 기능도 상실해 갔다. 이보다는 애초부터 근로자들의 일터 이탈을 사전 예방하는 정책이 더욱 중요해졌다. 이탈을 방지하기 위해서는 임금수준이 생산성과 연동되어 유연 조정할 수 있는 임금체계 구축과 재택 근로와 배치전환같이 근무행태와 환경을 유연하게 조정할 수 있는 능력이 더욱 중요해졌다. 유급휴직, 무급휴직, Work Sharing 등 코로나19 이후 재평가가 이루어져야 한다는 것이 노동전문가들의 지배적인 의견이다.

한편, 특수고용노동자의 경우 최근 220만 명 중 택배 기사, 퀵서비스 기사, 대리운전 기사 등 14개 직종(산재 가입)의 약 76만 명이 산재보험에 의무가입하고 있다. 이들 직종에 고용보험 의무가입화가 추진될 가능성이 높으며, 나머지 170만 명은 자영업방식의 임의가입화가 추진될 가능성이 크다. 산재에 가입한 특수형태 고용의 고용보험 의무가입을 추진하는 데는 용이한 점과 걸림돌이 동시에 존재한다. 용이한 점은 고용보험료의 절반을 부담할 사업주가 분명하다는 점이 있다. 이미 산재에 가입한 특수형태 고용의 경우 사용자를 특정할 수 있어 근로자와 사용자가 각각 절반씩 보험료를 부담하는 고용보험의 보험료 징수가 용이하다. 걸림돌은 산재의 경우에는 일정 시점 장소에서 발생하는 사고의 경우에 대한 보호가 중요하지만, 고용보험에 가입한 근로자의 경우에는 ‘고용’이라는 최소한의 정기성, 지속성이 필요하다. 따라서 근로자로서 출퇴근 여부가 이에 대한 대리기준이 될 수 있다. 통상 택배의 경우에는 업무 속성이 출퇴근을 필수적으로 요구하지만 보험설계인의 경우에는 그렇지 않으므로, 이에 대한 실태조사가 필요하다.

또한, 고용보험 확대에는 일정 기간 조건부 운영 후 자금재정 등 모니터링, 별도 계정 운영 및 14개 직종을 의무화할 경우 Opt-out(가입의무

가 있지만, 일정조건 하에, 자발적 선택으로 가입 예외 가능)제도 유지, 근로장려세제의 대분류 업종별 조정소득 세분화와 같은 서비스와 재정 안정성을 위한 한시적 조치가 필요하다고 본다. 궁극적으로는 소득파악 시스템 재구축과 조세와 복지정책의 통합화를 위한 노력을 지속해서 추진해야 한다.

다. 노동시장 내 다양성 존중

노동시장 내 다양성 존중의 사례로 두 가지를 들 수 있다. 첫 번째는 구글의 사례이다. People Analytics Team을 설치하여 Google 검색 방법과 동일하게 HR/노무관리를 진행하였다. 이 Team은 스물다섯 명의 통계학, 심리학, MBA 출신의 전문가로 구성되어 직원과 관련된 모든 의사결정은 빅 데이터를 활용해 주도하였다(엄동욱, 2013). 기업의 이러한 노력은 세대별 수평적 문화를 적응시키는 데 성공하였지만, 성인지(性認知) 경영에는 실패하게 되었다는 평가를 받았다. 결국, 2018년 구글 파업 때 근로자들은 ‘괴롭힘과 차별 시간에 대한 강제중재의 근절’, ‘임금 및 기회 불평등 근절’, ‘성폭력 관련 투명성 보고서 공개’, ‘성적 비위 신고를 위한 명확하고 통일된 절차 마련’, ‘최고다양성책임자가 CEO에 보고 할 수 있는 권한 부여’와 같은 사항들을 요구하게 되었다.

두 번째로는 SHELL의 사례가 있다. SHELL은 ‘Diversity and Inclusion 프로그램’을 활용하여 기업 내 세대 간 차이, 성별 차이, 문화적 차이 등을 공유하고 있다. 대표적으로 ‘Diversity and Inclusion Awareness Skills’(Diversity and Inclusion 정책의 기본에 대한 교육), ‘Managing Inclusion’(관리자들 대상 직원의 참여를 이끌어내는 업무환경 조성에 대한 교육), ‘Beyond Boundaries’(다양한 문화에서 온

직원들로 구성된 팀의 역량을 개발, 극대화), ‘Gender Awareness’(성별로 인한 차이, 불합리한 관념 또는 직장에서의 제한에 대한 교육, 개선방안 논의), ‘Women’s Career Development’(여성이 진행하는 여성 근로자 경력 관리 및 능력 향상 교육), ‘Lunch & Learn’(각 사업장의 작업 환경에 맞는 내용을 선정, 진행) 등이 있다.

이와 더불어 기존의 세대 간 차이, 성별 간 차이 등에 초점을 맞추었던 기존 기업 사례와 달리 성 소수자 그룹에 대한 존중 사례로 BMW 사례를 들 수 있다. BMW는 성 소수자들을 위한 축제 “BMW’s Diversity and Openness: LGBT+ (AIQOC) bar supported by BMW”를 지원하였으며, 이 축제를 통해 LGBTAIQ¹⁷⁾가 BMW를 많이 구매하는 계기가 되었다. 더불어, BMW는 기업 내 LGBT 직원들을 대상으로 사내 점심 파티도 제공하며 LGBT 직원에 대한 배려를 보여줌으로써 이 또한 이들의 커뮤니티에 마케팅으로 활용하였다.

밀레니얼 세대의 노동시장 진입에 따른 다양성 존중이 중요해지면서 국내의 경우 대기업을 중심으로 세대 간, 성별 간 차이에 대해 소통하며 상호 학습하려는 노력이 나타나고 있다. 대표적 사례로 포스코의 CEO 주재 영보드 간담회, 본부별 통통 커미티(committee), 본부장 런천미팅을 들 수 있다. 이 사례들은 밀레니얼 세대를 중심으로 구성된 소통기구로서 조직 문화 개선을 위해 젊은 세대의 직원과 경영층이 직접 소통하는 자리를 만든 것이다. 특히, 영보드 간담회의 경우 최근 참여할 수 있는 선발 직급을 하향하여 보고서 없이 젊은 세대와 자유롭게 소통하는 데 초점을 두고 있다.

17) LGBT는 레즈비언(lesbian)과 게이(gay), 양성애자(bisexual), 트랜스젠더(transgender)의 앞 글자를 딴 것으로 성적소수자를 의미한다. LGBTAIQ는 LGBT에 무성애자(Asexual), 간성(Intersex), 아직 자신의 성 정체성, 성적 지향에 의문을 품은 사람(Questioner)을 더한 것을 의미한다.

밀레니얼 세대에게 동기를 부여하기 위한 몇 가지 방안이 있다. 첫 번째는 HR 제도의 다양화이다. 자기 결정권이 강화된 HR 제도, 예를 들어 반일근무제, 남직원 육아휴직과 같은 제도를 운용하는 것이다. 두 번째는 개인의 성장을 지원하는 HR 관리이다. 조직원 스스로 성장 가능하도록 복지자 프로그램, E-러닝 강좌 같은 학습 체제를 만드는 것이다. 밀레니얼 세대는 자신의 삶에 있어서의 역량 강화 및 성취감을 중요하게 생각하는 만큼 알찬 내용의 프로그램은 밀레니얼 세대를 고양하는데 도움이 될 수 있다. 세 번째는 수평적 의사소통이다. 수평적 조직문화를 바탕으로 한 쌍방향 의사소통의 일상화는 밀레니얼 세대와의 의사소통에 있어서 기본이다. 관련 사례로는 직급별 호칭 없애기, 영어 이름 부르기 등이 있다. 네 번째는 일의 의미를 명확하게 하는 것이다. 회사의 가치 및 일의 의미를 정확히 설명하며 더불어 공감의 태도와 직무에 대한 역지사지 태도를 갖추는 것은 밀레니얼 세대와의 의사소통에 있어 중요한 점이다.

[그림 6-1] 밀레니얼 세대를 위한 종합조직관리 시스템



자료: 권순원 외(2020)

각국 정부와 초일류기업 경영에서 다양성 관리(Diversity Management)가 화두인 젠더, 인종, 세대별 다양성 시대에 초일류기업들은 CDO(Chief Diversity Officer)를 두어 이로 인한 사회갈등 해소를 위하여 노력하고 있다. 기술과 인종, 사람의 인식이 다양해지고 동시에 기술과 자본이 글로벌화하면서 다양성 관리에 대한 니즈가 커지고 있다. 나와 다른 사람(젠더, 세대, 인종, 종교 등)과 함께 일하는 방식을 훈련하는 것이 모든 경영에 녹아들어야 한다. CDO는 갈등을 사전에 예방하는 예방자이면서 동시에 다양성이 창의성으로 연결되기 위한 생산적 문화 창출자로서의 역할을 한다. Fortune 500 기업의 20% 이상이 CDO(Chief Diversity Officer)를 두고 있지만, 우리나라의 대기업들에는 아직 CDO가 없다. 한국 또한 현재 다양성 존중에 대해 인지하고 있지만 아직 이에 대한 시각, 사회적 분위기, 기업과 정부의 노력은 부족함을 알 수 있다.

사회에 다양성이 점차 확산하는 것은 당연한 상황이기 때문에 기업뿐만 아니라 국가 정치 및 정책 분야에서도 젠더 간, 세대 간, 국적 간, 구 산업과 신 산업 종사자 간 다양성 관리가 필요하다. 그렇지 않을 경우, 기존 사회적 갈등이 확대 재생산될 수 있기 때문이다. 따라서, 전체주의를 타파하고 조직과 사회문화의 다양성을 존중하는 세포 마케팅, 세포 인사관리가 필요하다. 소수 집단의 창의적인 의견도 채택되고 반영될 수 있는 개방형 관리체계 하에서 집단자치 공간을 줄이고 개인 자치의 공간을 넓혀 나갈 필요가 있다.

라. 고용과 직업훈련의 긴밀한 연계

직업계고 출신의 급격한 취업률 하락에 따라 직업교육훈련에 대한 국가의 역할이 중요해지고 있다. 직업계고 교육내용의 직업적 관련성을 강

화하고, 노동시장에서 우수한 성과를 보여온 독일의 듀얼 시스템(일주일에 며칠은 학교에서 이론 수업을 받고 며칠은 기업에서 현장실습)의 사례를 모방하여, 일본은 ‘일본판 듀얼 시스템’을 2005년에 도입했고, 우리나라는 일학습병행제를 2014년에 도입하였다. 직업교육과 고등교육(대학)의 혼합을 위하여 일본이 2019년에 전문직대학을 도입한 것과 같이 우리나라는 2021년에 마이스터 대학을 도입하였다. 양국 모두 분절적 숙련형성체제에 국가주의적 요소들을 부가한 것으로 평가할 수 있다. 특히 일본보다 한국에서 더욱 더 국가주의적 요소들의 중요성이 증가했는데, 직업훈련 분담금 제도와 내일배움카드는 일본에는 없는 제도다. GDP 대비 직업훈련에 대한 공적 투자는 일본보다 한국에서 7배 더 많은 것으로 알려져 있다.

내부노동시장이 효율적으로 작동하는 일본에 비해 한국은 연공급, 자동승진 등 인사제도 및 숙련형성에 대한 노조와 노동자들의 소극적 태도로 인하여 불완전하게 작동하고 있어 기업은 갈수록 대기업 정규직 규모를 축소하는 방식으로 내부노동시장을 줄여가고 있다. 이에 따라 청년 니트의 비중이 높은 것은 불가피한 현상이라 할 수 있다. 이러한 상황에서 한국 노동시장정책의 과제는 내부노동시장의 바깥에 외부노동시장 및 직종별 노동시장을 육성하고 확대하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 노동시장과 직업교육훈련의 연계 강화(고용과 직업훈련의 긴밀한 결합), 실업자와 전직자를 위한 계속훈련의 획기적 개선, 취업가능성 향상을 위한 교육 훈련 품질 향상, 기능 미스매치 예측과 개선연구 강화, 직업능력평가 기준의 표준화와 직업자격 정비, 훈련공급자 개혁, 연공급 축소 및 직무급 확대 등을 검토해볼 수 있다(정승국).

3. 그 밖의 정책 제안

가. 취약계층 청년 대책

최근 이슈로 부상하고 있는 청년간병인(영케어러), 사회적 고립청년(은둔형 외톨이), 이주배경 청년, 구직단념 청년 등에 대한 대책을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 법적 근거를 마련함으로써 취약계층 청년을 법적으로 정의하고, 이들을 지원할 수 있는 제도적 근거를 마련할 필요가 있다. 가칭 청년복지증진법을 제정할 필요가 있다.

그리고 취약계층 청년 유형별로 전국적인 규모를 추정하고, 이들의 실태를 파악하기 위한 대규모 실태조사가 필요하다.

나. 청년특화 전달체계 정비

부처별, 지자체별 분산되어 있는 전달체계 정비 위한 추진체계 마련: 기존 청년정책 전달체계. eg. 지자체 청년센터, 중앙정부 사무 위탁운영 기관(고용노동부 청년센터, 대학일자리센터 등), 중앙정부 기존 사업 전달체계. 취약청년 특화 전달체계. 적극적 사례관리가 필요한 대상 집단(영케어러, 은둔형외톨이, 사회적 고립청년, 장기니트, 장기구직자, 저소득 청년, 경계성 지능 청년 등)에 대한 원활한 서비스 지원을 위한 방안으로 가칭 청년복지센터 설립을 검토할 필요가 있다. 현재 국무조정실에서 설립을 추진하고 있는 가칭 '청년진흥원' 설립과 연계해서 검토할 수 있다.

기존 고용, 사회복지 분야 전달체계 청년친화성 강조 방향의 개편도 필요하다. 복지제도의 사례관리사 역할을 하는 청년 전담 코디네이터를 운영하는 것을 검토할 수 있다. 이와 더불어 청년 전담 코디네이터의 경우 밀

착 사례관리가 중요하다는 점에서 1인이 담당하는 사례자 수를 적정한 수준에서 제한할 필요가 있다. 독일 사회법전에서 상담사 혹은 사례관리사가 담당하는 청년 수를 성인보다 적게 설정한 사례를 참조할 필요가 있다.

다. 에라스무스 청년활동 사업(Erasmus+ Youth in Action Programmes) 사례

이 사업은 유럽연합(EU)의 2014-2020년에 걸친 교육, 청년, 스포츠 활동에 대한 에라스무스 플러스 지원사업의 일부로, 청년 프로젝트와 과외활동 성격의 지역사회 자원봉사(youth work)에 대한 지원 기회를 제공한다. 에라스무스 플러스 프로그램의 총예산은 177억 유로(원화 24조 3,000억 원)으로, 그중 14억 유로(원화 1.9조 원)가 청년 부문에 배정되었으며, 그 후속 사업은 2021-2027년에 계획되고 있다.

에라스무스 청년활동 사업(EU 규정 No. 1288/2013)은 에라스무스 플러스 사업의 일환으로 2014년 1월부터 청년층의 교육, 훈련, 스포츠 활동을 촉진하기 위하여 존재하였다. 유럽 집행위원회(European Commission)와 교육·시청각·문화 집행기구(EACEA, Education, Audivisual and Cultural Executive Agency)가 개별사업을 총괄적으로 관리하며 국가별로, 에라스무스 플러스 사업은 개별 국가의 기관에 위임되고 있다. 국가별로 해당 기관은 자기 나라의 사업에 대한 정보를 제공하고, 해당 국가에서 제출한 사업계획서를 점검/평가하고, 참여하는 인원과 조직에 대하여 지원하게 되어 있다.

에라스무스 플러스 청년활동 사업의 표적집단은 13-30세 청년으로, 청년의 자원봉사에 적극적인 시설이나 기관, 청년단체, 또는 청년층을 위해서 또는 청년층과 협업을 하는 기관도 지원대상이 된다. 청년활동 사업

의 구체적 목표는 (1) 문화적 다양성(cultural diversity)과 이질적 문화와 종교 간의 대화를 촉진하며 (2) 자유, 관용, 인권 존중 등 공통 가치를 개발하고 (3) 청년층의 민주사회를 위한 방송매체 변별능력(media literacy), 비판적 사고, 기업가 정신(entrepreneurial spirit)을 촉진하고, (4) 청년층의 적극적 시민의식(active citizenship)을 고취하고, (5) 지역사회 자원봉사 전문가의 역량을 강화하는 것으로 되어 있다.

에라스무스 플러스 사업은 프로젝트를 선정함에 있어서 기회균등(equal opportunity)과 포용성(inclusion)에 역점을 두고 있다. 여기서 포용성은 각종 프로젝트 사업의 기획과 설계에서 열악한 배경 또는 환경에 있는 청년들을 사업에 포함하도록 하여, 프로그램 혜택에 접근 능력을 향상시키는 것을 의미한다. 청년 부문에서, 포용성/다양화 전략(Inclusion/Diversity Strategy)은 에라스무스 플러스 프로그램 사업에서 기회를 상실한 청년층의 참가와 포용을 지원하는 공통적 방침으로 설계되었다.

에라스무스 플러스 청년활동 사업의 틀 안에서, 이동, 협력, 참여 등의 증진을 위한 다양한 프로젝트 영역에 대하여 지원사업이 행하여진다. 이들 영역은 핵심 활동 영역으로 간주할 수 있다. 핵심활동 1 (이동성 증진): 이 영역은 청년층, 특히 청년 자원봉사 활동가들의 이동성을 증진시키는 것이다. 따라서 자금지원은 일차적으로 사회적으로 적합성이 있는 주제에 대해서 상이한 국가 출신의 청년들의 회의를 주선하는 것으로, “청년층의 만남(youth encounter)”에 대해서 가능하고, 또 청년층의 지역사회 자원봉사 전문인력의 교류와 훈련을 위해서도 가능하도록 하도록 되어 있다. 핵심활동 2 (협력의 증진): 전략적 파트너십의 일부로, 청년활동 사업 프로젝트는 청년 부문과 교육 부문에서 혁신과 부문 간 협력을 목표로 하는 사업에 자금지원을 한다. 청년층의 국경을 넘는 구상이나 역량강화사업도 지원하도록 되어 있다. 핵심활동 3 (참여의 증진): 청년층

간 대화 촉진(Youth Dialogue)의 방침에 따라 민주적 생활에 적극적인 참여와 관여를 촉진하는 사업에 대해서도 재정지원을 하도록 되어 있다.

자원봉사, 일자리 및 인턴십, 연대강화 프로젝트 등의 핵심 영역이 아닌 사업들은 또 다른 유럽연합 청년개발 프로그램인 유럽연대성협력단(ESK, European Solidarity Corporation)이 재정지원을 하도록 되어 있다.

이와 같은 사례를 참조하여 청년들의 활동 그 자체의 가치를 추구할 수 있도록, 그리고 기후변화의 가장 큰 피해세대로써 관련 정책에 직접 참여할 수 있도록 하는 기제를 마련할 필요가 있다.

라. 이행기 청년 장기 연구 프로젝트

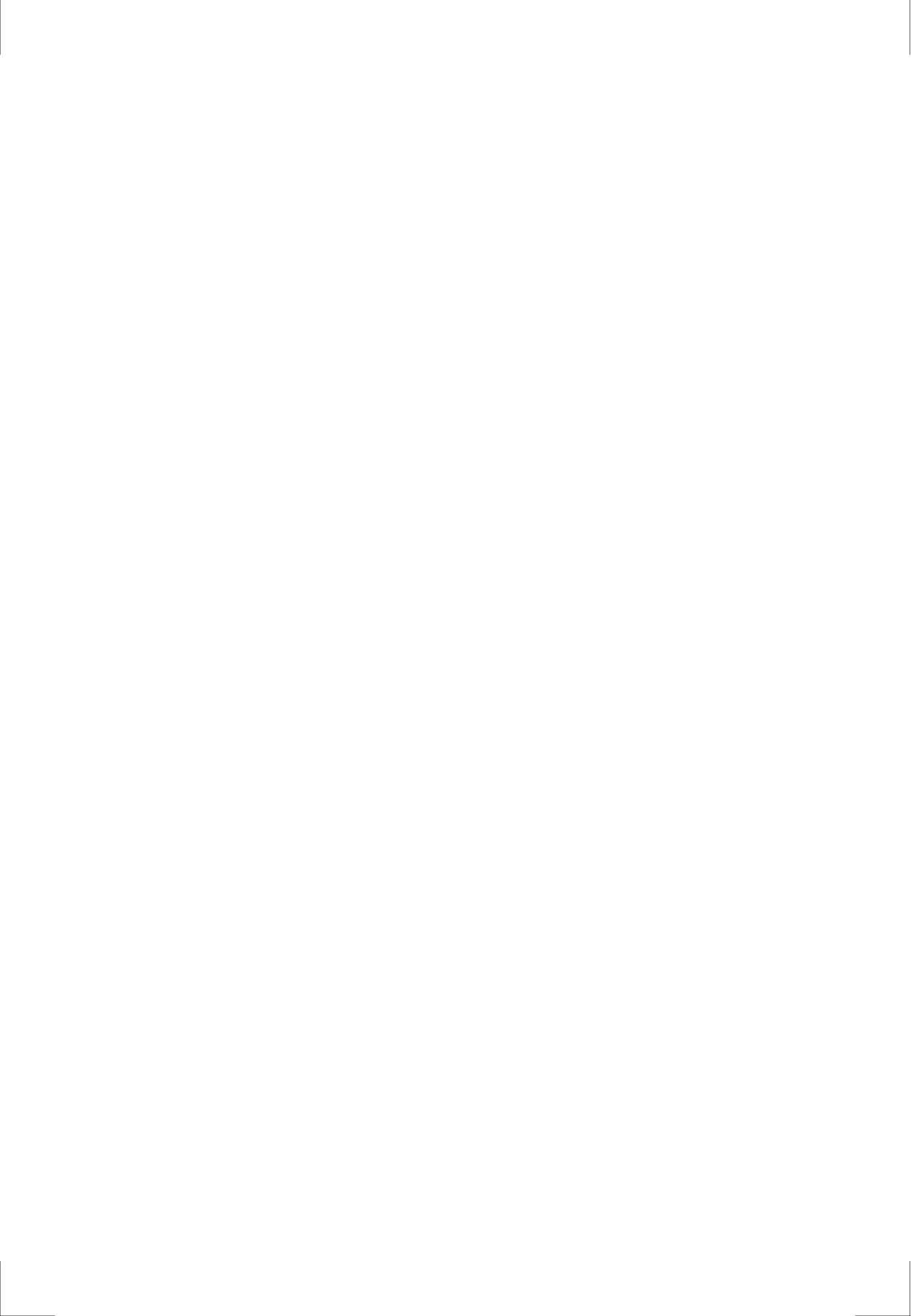
이행기 청년의 특성을 파악함으로써 근거기반 정책의 기초 자료로 활용하기 위한 장기 연구 프로젝트를 제안하고자 한다. 미국 맥아더재단 Research Network on Transition to Adulthood 사례를 참조할 수 있다. 미국의 경우 '성인 전환기와 공공 정책에 관한 맥아더 리서치 네트워크' 맥아더 재단(MacArthur Foundation)이 Research Network on Transitions to Adulthood를 구성하여 장기 연구를 수행하였다. 아동, 성인, 노인과 달리 청년들에 대한 관심이 낮은 데 대한 문제의식에서 출발한 것인데, 성인으로의 이행이라고 하는 생애사에서 근본적인 변화 과정에 있는 청년들에 대한 정책적 관심을 환기하기 위하여 이들에 대한 관찰과 이들이 미국에서 어른이 되는 것의 의미를 새롭게 조명하고자 하였다.

이 연구 프로젝트는 크게 세 단계로 진행되었다. 첫 번째 단계는 성인으로의 이행 경향에 대한 기록(documenting the trends)이고, 두 번째 단계는 변화에 대한 설명(explaining the changes)이고, 세 번째 단계

는 정책적 해법(policy solution)을 제시하는 것이다. 이를 위해 다양한 분야의 학자들이 2000년부터 2008년까지 총 8년간 연구프로젝트에 투입되어 두 종류의 대규모 연구에서 성인이 되는 경로의 변화 정도를 매핑하는 작업을 실시하였다. 첫 번째는 다양한 전국단위 조사(1900년으로 거슬러 올라감)의 기존 데이터를 사용한 양적 연구이다. 두 번째 연구는 500명의 젊은 성인을 인터뷰하여 젊은이들이 전환을 탐색하는 질적 연구이다. 성인기 이행의 경로를 특징짓는 지역적 맥락을 파악할 수 있도록 다양한 지역의 청년들을 대상으로 인터뷰를 수행하였다.

이 연구 프로젝트의 가장 큰 특징은 다학제적 연구라 할 수 있다. 사회학자들은 모두에게 영향을 미치는 광범위한 사회적 변화를 검토(부모의 집에서 사는 것에 대한 사회적 인식과 변화 요인, 사회규범 변화의 경제적 요인 탐색)하고, 경제학자들은 최신 통계 방법을 활용하여 노동력과 임금, 기본 생계비 등 경제적 요소들이 성인 이행 과정에 미치는 영향 분석하였다. 심리학자들은 어른이 되어가는 순서를 청년들이 인식하는지, 순서대로 되지 않을 때 어떤 기분을 느끼는지, 어른의 정확한 의미와 생애단계별 삶의 구분되는 모습을 탐색하였다. 범죄학자들과 사회복지 전문가들은 취약청년의 성인 이행 과정 추적하고 정책 지원과 그 중단의 영향을 탐색하였다(Settersten & Ray, 2012: 23-25).

이와 같은 사례를 참조하여 우리나라에서도 다양한 유형의 청년들의 삶의 궤적과 삶의 여건을 파악할 수 있도록 양적 연구와 질적 연구를 병행할 필요가 있다. 양적 연구는 2022년부터 실시 예정인 ‘청년 삶 실태조사’를 기초로, 각종 청년층 행정통계를 결합하여 청년통계체계를 구축하는 것에서 출발할 수 있다. 또한 다양한 배경과 인구사회경제적 특성을 가진 청년들의 삶의 궤적을 추적할 수 있도록 질적패널을 구축함으로써 질적 연구를 종단적으로 수행할 필요가 있다.





국내문헌

- 2050탄소중립위원회(2021). 2050 탄소중립 시나리오 초안. 서울: 2050탄소중립위원회.
- 강미나 등. (2016). 2016년 주거실태조사. 국토교통부
- 강준만. (2008). 선샤인 지식노트. 인물과사상사.
- 갤럽리포트. (2020). 기후변화와 지속가능성 관련 인식: WIN 다국가 비교조사. <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1219> 에서 인출.
- 고영우. (2019). 청년여성의 지역이동 특성과 수도권 취업이동 분석: 1970, 1980, 1990년대생 코호트 간 비교. 노동리뷰, 170, 20-29. 세종: 한국노동연구원.
- 관계부처합동. (2020a). 한국판 뉴딜 종합계획: 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환. 한국정부 제 7차 비상경제회의 자료집.
- 관계부처합동. (2020b). 2050 탄소중립 추진전략. 관계부처합동.
- 관계부처합동. (2021. 7. 13.). 자립준비청년(보호종료아동) 자립의 길, 「보호종료아동 지원강화 방안」. 관계부처합동 보도자료. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156461720> 에서 인출.
- 관계부처합동. (2021a). 제1차 청년정책 기본계획('21~'25). 관계부처합동.
- 관계부처합동. (2021b). 2021년 청년정책 시행계획. 관계부처합동.
- 구첵희, 오혜정, 손병덕. (2019). Gilbert와 Specht의 정책 분석틀을 활용한 국내 청년사회보장정책 분석. 청소년학연구, 26(9), 371-398. 한국청소년학회.
- 국무조정실 청년정책조정과. (2021.8.26.) 청년세대 코로나 위기 극복, 격차 해소, 미래도약 지원을 위한 -반값 등록금 실현 등 청년특별대책 87개 과제 발표-. 국무조정실 보도자료. <https://www.opm.go.kr/opm/news/press-release.do?mode=view&articleNo=137060> 에서 인출.

- 권순원, 조준모, 박지순, 최흥기. (2020). 노동시장 변화에 따른 새로운 정책과제 모색 및 제도개선 방안 연구. 세종: 고용노동부, 부산: (사)한국고용노사관계학회.
- 권순원. (2017). 노동시장 이중구조 해소 방안. 세종: 고용노동부.
- 금융감독원. 금융통계정보시스템. <http://fisis.fss.or.kr/fss/fsview/indexw.html>
- 기상청. (2021). 지구온난화 1.5도씨 특별보고서 해설서. 기상청.
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, ...송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 세종: 보건복지부, 세종: 한국보건사회연구원.
- 김문길, 김태완, 임완섭, 정은희, 김재호, 안주영, ...최준영. (2017). 청년빈곤의 다차원적 빈곤 특성과 정책대응 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김문길, 이주미. (2017). 청년 고용 및 빈곤의 국제적 조망과 시사점. 보건복지포럼, 244(0), 20-37.
- 김문길, 정해식, 곽윤경, 김미곤, 우선희, 이정윤. (2019). 사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구(VI)- 사회통합 상태 진단. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김문길. (2016). 한국의 청년, 성인으로의 긴 여정. 2016년 제1차 사회통합포럼 발표자료. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김문길. (2021). 청년의 다차원적 특성과 정책 시사점. 경사연리포트. p. 18-23. 세종: 경제·인문사회연구회.
- 김병권. (2020). 기후위기와 불평등에 맞서는 그린뉴딜. 책숲.
- 김병권. (2021). 진보의 상상력. 이상박스.
- 김성아, 이태진, 최준영. (2021). 주택연금의 노후 빈곤 완화 효과. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김승섭. 아픔이길이되려면. 동아시아.
- 김현우, 강명구. (2020). 삶의 자기결정권 선호에 따른 밀레니얼 세대 청년층의 인구이동 특징. 한국지역개발학회지, 32(5), 49-77. 한국지역개발학회.
- 김형주, 연보라, 배정희. (2020). 청년 사회·경제실태 및 정책방안 연구V. 세종: 한국청소년정책연구원.

- 김형주, 임지연, 유설희, 배진우. (2018). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구
Ⅲ. 세종: 한국청소년 정책연구원.
- 대통령직속정책기획위원회. (2019). 청년정책 패러다임 전환을 위한 실행연구.
대통령직속정책기획위원회.
- 리처드 리브스. (2019). 20 vs 80의 사회. 서울: 민음사.
- 마경희, 조영주, 문희영, 이은아, 이순미. (2018). 성불평등과 남성의 삶의 질에
관한 연구. 서울: 한국여성정책연구원.
- 마스케리니. (2016). 유럽 청년보장: 유럽 청년정책의 새로운 기본틀. 국제노동브
리프. 2016년 5월호, 5-26. 세종: 한국노동연구원.
- 마야 괴펠. (2021). 미래를 위한 새로운 생각. 나무생각.
- 박재홍. (2010). 한국사회의 세대갈등: 권력·이념·문화갈등을 중심으로. 한국인
구학, 33(3), 75-99. 한국인구학회.
- 박지순, 조준모, 김용근, 박신규, 이수정. (2018). ICT분야 일자리 변화에 대비
한 노동법 개편방향 연구. 4차산업혁명위원회.
- 박지순. (2018). 4차 산업혁명과 노동법의 과제. 강원법학, 54, 161-208. 강원
대학교 비교법학연구소.
- 변금선, 김승연, 박민진, 이해림. (2020). '2025 서울시 청년정책' 비전과 전략.
서울연구원.
- 성경룡. (2015). 세대균열과 세대연대-정치 영역과 사회정책 영역에서의 차별적
작용에 관한 연구. 한국사회복지학, 67(4), 5-29. 한국사회복지학회.
- 신윤정, 고든솔, 박소은, 안수란, 우해봉, 이원진, ...윤홍식. (2021). 미래 인구가
조 변화에 따른 보건복지 대응. 세종: 한국보건사회연구원.
- 심상우. (2019). 4차 산업혁명시대의 한·중 노동관계법 연구. 석사학위논문. 서
울: 경희대학교 법무대학원.
- 안주엽. (2017). 비정규직 관리목표 달성을 위한 정책 패키지 연구. 고용노동부.
- 알랭 쉬피오, 박제성. (2016). 진정으로 인간적인 노동체제, 노동법연구 제40호.
- 앤드류 니키포룩(Andrew Nikiforuk). (2013). 에너지 노예, 그 반란의 시작. 서
울: 황소자리.

- 양연호. (2021). 지구 운명 담은 IPCC 보고서, 그리고 해결책 10가지. 그린피스
열 C. 엘리스(2021). 인류세. 교유서가.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 손창균, 최현수, 이선우, 김문길, 김계연, 오지현, 송치
호, 서봉균, 유현상, 김은정. (2007). 2007년 최저생계비 계측조사 연구.
보건복지부·한국보건사회연구원.
- 오삼일, 이상아. (2021). 고용상황 악화가 신규 대졸자에 미치는 장단기 영향.
BKO이슈노트, 2021-2호, 1-10. 한국은행.
- 오재호, 이현우, 천영석. (2018). 경기도 청년정책 현황과 방향. 정책연구, 1-99.
경기도: 경기연구원.
- 우해봉, 이지혜. (2019). 한국의 혼인과 출산 생애 분석과 정책 과제. 세종: 한국
보건사회연구원.
- 윤기철. (2014). 스마트워크(Smart Work)시대 화이트칼라 근무제도 개선방안
연구. 서울: 한국경제중은일터연구소.
- 이근. (2019). 디지털사회 2.0.. 21세기북스.
- 이승욱, 강희성, 박지순, 조용만, 권혁, 최석환, 김기선. (2016). 근로계약 전반에
관한 제도개선 방안 마련을 위한 연구. 고용노동부, 한국노동법학회.
- 이유진, 김영한, 윤옥경, 임하린. (2017). 인구절벽 현상과 청소년정책의 과제.
세종: 한국청소년정책연구원.
- 이유진. (2021). 기후위기 대응을 위한 그린뉴딜과 도시재생, 그린뉴딜시대 도시
재생 대응전략 포럼 자료집. 서울시도시재생지원센터·서울시도시재생지
원센터협의회
- 이정아, 김수현. (2017). 정규직의 허구적 안정성과 청년의 불안정성. 경제와사
회, 114, 194-224. 비판사회학회.
- 이철승. (2019). 불평등의 세대. 서울: 문학과 지성사.
- 임덕영, 이경애, 진미윤, 이의중. (2017). 청년 주거 문제와 정책 방안 연구. 대
전: 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 임무송. (2019). 디지털시대의 근로시간제와 일터혁신, 노사공포럼, 49(2),
임홍택. (2018). 90년생이 온다. 서울: 웨일북.

- 장비아르. (2021). 기나긴 청춘. 황소걸음.
- 장석인. (2019). 한국산업의 구조전환, 산업미래전략포럼 세미나, 한국공학한림원.
- 전기택, 김종숙, 정성미, 이선행, 박근화. (2019). 2017년 기준 일·가정 양립 실태조사. 세종: 고용노동부, 서울: 한국여성정책연구원.
- 조남호. (2005). 소년, 청소년, 청년. 새국어소식, 87. 국립국어원.
- 조준모, 권순원, 박지순, 권혁, 김동배, 노광표, ...최흥기. (2015). 노동시장 구조 개선방안과 실행전략. 고용노동부.
- 조준모, 조동훈, 박송동, 김진하, 정예성, 정덕성, 박세정. (2018). 신소재(고부가경량금속 중심) 산업 육성을 위한 전문인력 양성 방안. 세종: 한국노동연구원, 세종: 고용노동부.
- 존 롤스. (2003). 정의론(A Theory of justice). 이학사.
- 최광성. (2020). Does internship participation raise employability?. 2020년 한국노동경제학회 하계 학술대회 발표자료집. 한국노동경제학회.
- 통계청. (2019). 2019년 인구총조사(전수) 원자료. 대전: 통계청.
- 통계청. (2019. 3. 28.), 장래인구추계: 2017~2067년. 통계청 인구동향과 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=373873에서 2021. 12. 26. 인출.
- 통계청. (2020a). 2020년 가계금융복지조사(가구, 가구원) 원자료. 대전: 통계청.
- 통계청. (2020b). 인구동향조사. 통계청. 대전: 통계청.
- 통계청. (2021a). 2020년 12월 및 연간 고용동향. 사회통계국 고용통계과. 대전: 통계청.
- 통계청. (2021b). 2020년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과. 대전: 통계청.
- 통계청. (2021c). 2020년 청년 사회경제실태조사 조사결과. 대전: 통계청.
- 통계청. (2021d). 2020년 혼인·이혼통계. 대전: 통계청.
- 통계청. (2021e). 인구총조사, 가구주의 연령 및 가구원수별 가구(일반가구). 대전: 통계청. (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1511&conn_path=I3에서 2021.11.28. 인출)

- 통계청. (2021f). 인구총조사, 성 및 연령별 1인가구. 대전: 통계청. (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1PL1502&conn_path=I3에서 2021.11.28. 인출)
- 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사: 2000, 2005, 2010, 2015, 2020년 (국가 통계포털. 대전: 통계청.
- 피터브래넨. (2019). 대멸종 연대기(The End of the World). 흐름출판.
- 한국경제연구원. (2020.12.1.). 10년간 청년 대졸자 실업률 OECD 순위, 14위에서 28위로 하락. OECD 25-34세 고등교육 이수율 및 고용지표 비교 보도자료. 한국경제연구원.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2021). 한국복지패널 15차년도 조사자료 사용자 지침서. 세종: 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원. (각 연도). 한국복지패널 원자료. 세종: 한국보건사회연구원.
- 한국청소년정책연구원 (2018). 청년사회·경제실태조사 원자료. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 한국청소년정책연구원 (2019). 청년사회·경제실태조사 원자료. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 한국청소년정책연구원 (2020). 청년사회·경제실태조사 원자료. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 한국청소년정책연구원. (2017). 청년사회·경제실태조사 원자료. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 한요섭. (2020). 전공 선택의 관점에서 본 대졸 노동시장 미스매치와 개선방향. KDI FOCUS. 세종: KDI.
- 허먼 데일리. (2017). 성장을 넘어서 -지속 가능한 발전의 경제학. 열린책들.
- 황도경, 신현웅, 성민현, 이예슬, 여지영, 임승지, 신영석. (2013). 저소득층 건강수준 제고를 위한 재난적 의료비 부담완화 방안. 보건복지부·한국건강증진재단·한국보건사회연구원.

국외문헌

- Aassve, A., Iacovou, M., & Mencarini, L. (2006). Youth poverty and transition to adulthood in Europe. *Demographic research*, 15, 21-50.
- Alderfer, C. P., & Smith, K. K. (1982). Studying intergroup relations embedded in organizations. *Administrative Science Quarterly*, 35-65.
- Alkire, S. & Apablaza, M. (2016). Multidimensional Poverty in Europe 2006-2012: Illustrating a Methodology. *OPHI Working Paper No. 74*. OPHI.
- Bloom, David E. and Mathew J. McKenna. (2015). Population, Labour Force and Unemployment: Implications for the Creation of (Decent) Jobs, 1990-2030. 2015 UNDP Human Development Report Office BACKGROUND PAPER.
- Chancel, Lucas. (2020). *Unsustainable Inequalities: Social Justice and the Environment*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Devadasan, S.R., S. Goshteeswaran, J. Gokulachandran. (2005). Design for quality in agile manufacturing environment through modified orthogonal array-based experimentation. *Journal of Manufacturing Technology Management*. 16(6): 576-597.
- Eloundou-Enyegue, Parfait M. Giroux, Sarah C. and Michel Tenikue. (2017). Understanding Social change: A decomposition approach. IUSSP.
- European Commission. (2013). EU measures to tackle youth unemployment.
- European Commission. (2020). Erasmus+ Youth in Action Programmes. EC. <https://www.youthpass.eu/en/erasmusplus/the-programmes/>에서 인출.

- Fahmy, E. (2006). Youth, poverty and social exclusion. In C. Pantazis, D. Gordon and R. Levitas (eds). *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Bristol: The Policy Press.
- Frame, E., de Lannoy, A., & Leibbrandt, M. (2016), Measuring multidimensional poverty among youth in South Africa at the sub-national level. *Working Paper Series 169*. Southern Africa Labour and Development Research Unit.
- Freeman, R. B., & Medoff, J. L. (1984). What do unions do. *Indus. & Lab. Rel. Rev.*, 38, 244.
- Galland, O. (1984). *La Decouverte: Les Jeunes*. Paris: La Decouverte Editions.
- Galland, O. (1991). *Sociologie de la jeunesse*. Paris: Armand Colin.
- Hickel, Jason. (2020). *Less is More: How Degrowth will Save the World*. London: William Heinemann.
- Hotchkiss, Julie L. (2009). Decomposing changes in the aggregate labor force participation rate. Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper, 6.
- IPCC. (2018). *Global warming of 1.5°C*. IPCC.
- IPCC. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, IPCC.
- Jaeger, Hans. (1985). Generations in History Reflections on a Controversial Concept. *History and Theory*, 24(3), 273-292.
- Kohler, B. (1996). Sustainable development: a labor view. In *Persistent Organic Pollutants Conference*. Chicago IL, 5.
- Kotlikoff, L. J., & Burns, S. (2005). *The Coming Generational Storm: What You Need to Know about America's Economic Future*. Cambridge: MIT University Press.
- Mannheim, Karl. (1952). The Problem of Generations. *Essays on the Sociology of Knowledge: Collected Works*, 5, 276-322. New York: Routledge.

- Matsuyama, J. (2016). Measuring Poverty in Japan from a Multidimensional Perspective. forthcoming.
- McKinsey Global Institute. (2016). Poorer than their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economics. McKinsey & Company. McKinsey Global Institute.
- McNeill, J. R. (2016). The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene since 1945. Belknap Press.
- Mitra S., Jones, K., Vick, B., Brown, D., McGinn E., & Alexander J. (2013). Implementing a Multidimensional Poverty Measure Using Mixed Methods and Participatory Framework. *Social Indicators Research*. 11, 1061-1081.
- Möller, J., Umkehrer, M. (2016). Are there long-term earnings scars from youth unemployment in Germany?. 474-498. De Gruyter Oldenbourg.
- OECD. (2016). Society at a Glance – Spotlight on Youth. OECD Publishing. Paris.
- OECD. (2017a). *Health at a Glance 2017*. OECD.
- OECD. (2017b). Terms of Reference: OECD Project on the Distribution of Household Incomes. OECD
- Oshio, T. & Kan, M. (2014) Multidimensional poverty and health: evidence from a nationwide survey in Japan. *International Journal for Equity in Health*. 13: 128.
- Pilcher, Jane. (1994). Mannheim's Sociology of Generations An undervalued legacy. *British Journal of Sociology*, 45(3), 481-495.
- Rippin, R. (2012). Operationalising the Capability Approach: A German Correlation Sensitive Poverty Index. *Discussion Papers No. 132*. Courant Research Centre, George-August-Universität Göttingen.

- Ryder, N. B. (1965). The cohort as a concept in the study of social change. *American Sociological Review*, 30(6), 843-861.
- Schmillen, A., M. Umkehrer. (2013). The Scars of Youth - Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experience. IAB Discussion Paper, 6/2013.
- Schwab, Klaus. (2020). *Stakeholder Capitalism: A Global Economy that Works for Progress, People and Planet*. New Jersey: Wiley.
- Schwandt, H., & Von Wachter, T. (2019). Unlucky cohorts: Estimating the long-term effects of entering the labor market in a recession in large cross-sectional data sets. *Journal of Labor Economics*, 37(S1), S161-S198.
- Shafik, M. (2021). *What We Owe Each Other: A New Social Contract for a Better Society*. Princeton University Press.
- Steffen, W., Sanderson, R. A., Tyson, P. D., Jäger, J., Matson, P. A., Moore III, B., ... & Wasson, R. J. (2006). *Global change and the earth system: a planet under pressure*. Springer Science & Business Media.
- Suppa, N. (2015). Towards a Multidimensional Poverty Index for Germany. *OPHI Working Paper 98*, University of Oxford.
- Suppa, N. (2016). Comparing Monetary and Multidimensional Poverty in Germany. *OPHI Working Paper 103*, University of Oxford.
- Tajfel, H., Turner, J. C., Austin, W. G., & Worchel, S. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. *Organizational identity: A reader*, 56(65), 9780203505984-16.
- Tyson, A. (2020). How important is climate change to voters in the 2020 election. Pew Research Center.
- Umkehrer, M. (2015). The impact of changing youth employment patterns on future wages. IAB-Discussion Paper.

- United Nations Environment Programme. (2019). Emissions Gap Report 2019. United Nations.
- United Nations. (2019). World population prospects 2019. Department of Economic and Social Affairs, 141.
- Von Wachter, T. (2020). The persistent effects of initial labor market conditions for young adults and their sources. *Journal of Economic Perspectives*, 34(4), 168-94.
- Wagle, U. R. (2014). The Counting-Based Measurement of Multidimensional Poverty: The Focus on Economic Resources, Inner Capabilities, and Relational Resources in the United States. *Social Indicators Research*. 115, 223-240.
- Whelan, C. T., Nolan, B., Maître, B. (2014). Multidimensional poverty measurement in Europe: An application of the adjusted headcount approach. *Journal of European Social Policy*. 24(2). 183-197.
- Woodman, Dan and Wyn, Johanna. (2015). Youth and Generation Rethinking Change and Inequity in the Lives of Young People. 122. London: Sage Publications Ltd.
- World Bank. (2019). *The Changing Nature of Work*. World Bank Group.

법률

- 고용보험법, 법률 제17859호 (2021).
- 공무원연금법, 법률 제17752호 (2020).
- 국민연금법, 법률 제18212호 (2021).
- 군인연금법, 법률 제16760호 (2019).
- 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법, 법률 제18469호 (2021).
- 사립학교교직원 연금법, 법률 제17954호 (2021).
- 청년고용촉진 특별법, 법률 제18628호 (2021).

청년기본법, 법률 제16956호 (2020).

청년실업해소특별법, 법률 제7185호 (2004).

최저주거기준, 국토해양부공고 제2011-490호 (2011).

신문기사, 홈페이지 자료

Angela Dewan, Aditi Sangal, Isabelle Jani-Friend, Melissa Mahtani and Meg Wagner. (2021. 9. 24.). Young people rally at climate protests around the world. CNN.

Christopher Walsh. (2019. 8.15.). Teens Mobilize to 'Save the Planet'. The East Hampton Star.

<https://edition.cnn.com/world/live-news/live-updates-climate-protests-unga-intl/index.html> 에서 인출

<https://monthlyreview.org/2019/11/01/on-fire-this-time/> 에서 인출

<https://www.donga.com/news/article/all/20210309/105783142/1> 에서 인출

<https://www.easthamptonstar.com/2019815/teens-mobilize-save-planet> 에서 인출

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020091109390003600> 에서 인출

<https://www.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202106232133005> 에서 인출

<https://www.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202106232133005> 에서 인출.

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202109011437001#csidxa4aee8f3425cc329d8b39ac12a6be54> 에서 인출

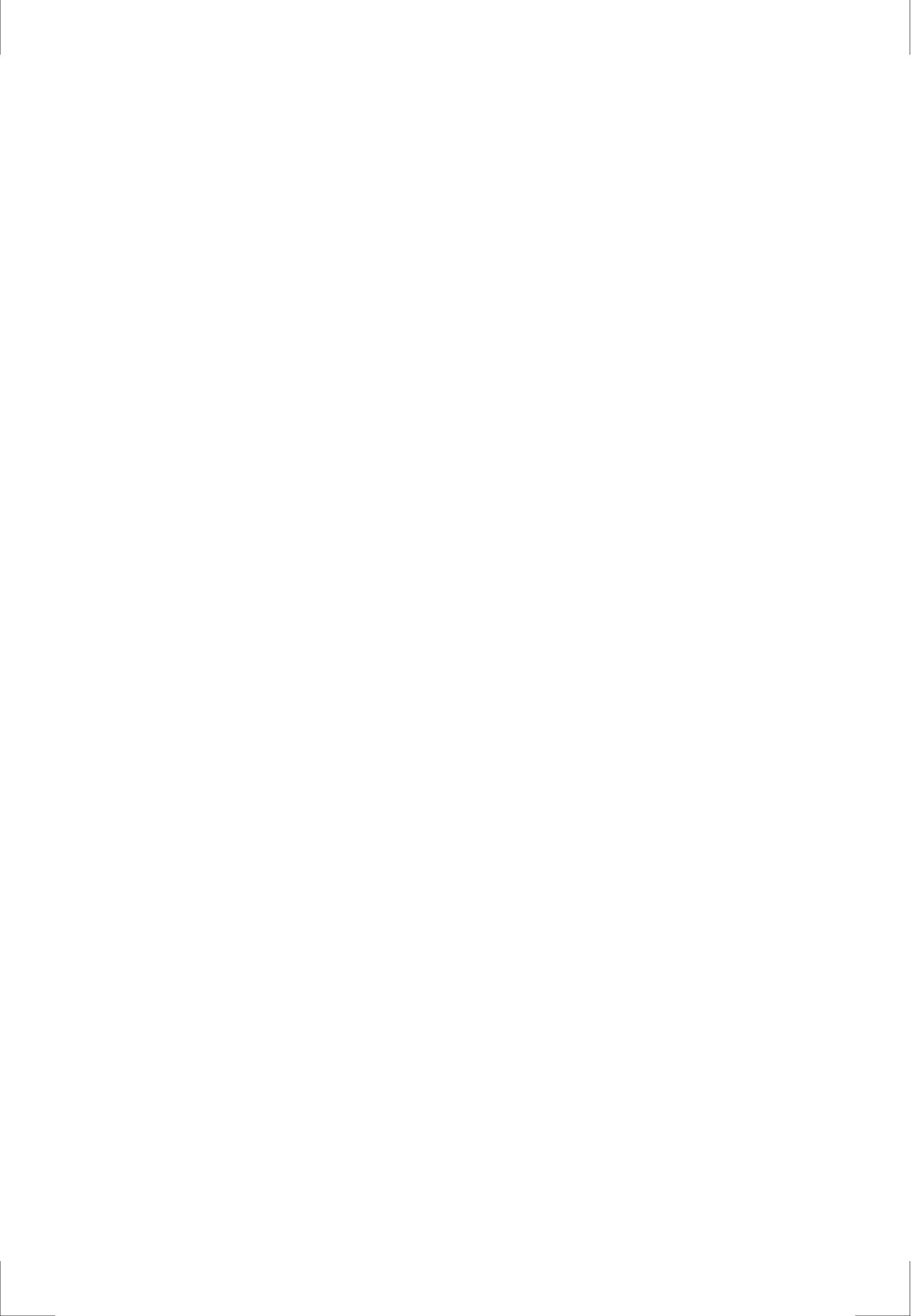
<https://www.theguardian.com/politics/2018/dec/06/give-six-year-olds-the-vote-says-cambridge-university-academic> 에서 인출

<https://www.theguardian.com/politics/2018/dec/06/give-six-year-olds-the-vote-says-cambridge-university-academic> 에서 인출

- <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/02/meet-the-worlds-first-future-generations-commissioner> 에서 인출
- <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/02/meet-the-worlds-first-future-generations-commissioner> 에서 인출.
- <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210809151000009?input=1195m> 에서 인출
- John Bellamy Foster. (2019. 11. 1.). On Fire This Time. Monthly Review.
- Matthew Weaver. (2018. 12. 6.). Lower voting age to six to tackle bias against young, says academic. The Guardian.
- Oliver Balch. (2019. 3. 2.). Meet the world's first 'minister for future generations. The Guardian.
- Pew Research Center. (2020. 9. 9.). Despite Pandemic, Many Europeans Still See Climate Change as Greatest Threat to Their Countries. Pew Research Center.
- Pew Research Center. (2021. 9. 14.). In Response to Climate Change, Citizens in Advanced Economies Are Willing To Alter How They Live and Work. Pew Research Center. (<https://www.pewresearch.org/global/2021/09/14/in-response-to-climate-change-citizens-in-advanced-economies-are-willing-to-alter-how-they-live-and-work/> 에서 인출)
- Sam Meredith. (2021.8.9.). Landmark U.N. report delivers stark warning on climate change, says it's 'code red for humanity'. CNBC. (<https://www.cnn.com/2021/08/09/ipcc-report-un-climate-report-delivers-starkest-warning-yet.html>)에서 인출
- The Korea Times. (2010). Fiasco of 386 Generation. The Korea Times.
- 강현석. (2020. 8. 4.). '청년'은 몇 살?...법·지자체 조례 제각각 '혼선'. 경향신문. <https://m.khan.co.kr/local/local-general/article/202008042115025#c2b> 에서 인출.

- 김문길. (2021. 9.26.). 청년 빈곤의 다차원적 특성과 청년정책에의 함의. 대학신문. <http://www.snunews.com/news/articleView.html?idxno=22465>에서 인출.
- 김병권. (2021.12.1.). [기획1] 늦어진 과제, 기후위기. <https://www.peoplepower21.org/Welfare/1850955>에서 인출
- 김한솔. (2021.9.1.). 2002년생 청소년 기후활동가는 왜 탄소중립위를 사퇴했을까. 경향신문.
- 김형민. (2021.3.9.). 자녀 대학학자금 언제 받을지 모르는데...금감원 MZ세대 '사내기금' 청산 요구. 동아일보.
- 대한민국 정책브리핑 홈페이지(<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148864193>)
- 박상용. (2020. 11.19.). 英, 내연車 퇴출 5년 앞당긴다...“2030년부터 판매 금지”. 한국경제신문. <https://www.hankyung.com/international/article/2020111843051>에서 인출
- 손상원. (2020. 8. 4.). 청년 나이는'...청년기본법에 34세·조례에 39세 혼란 우려. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200804055700054>에서 인출.
- 엄동욱. (2013.09.16.). [인적자원관리] 구글의 인사혁신, 핵심은 '빅데이터'. 중소기업뉴스. 삼성경제연구소. <http://news.kbiz.or.kr/news/articleView.html?idxno=32933>
- 이본영. (2021.9.14.). 석유 부국 노르웨이 총선, 석유시대 종말 앞당기나. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/1011638.html>에서 인출
- 이본영. (2021.9.28.). 정권 주인 못 가린 독일 선거, 서로 “우리가 정부 구성”. 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/1012853.html>에서 인출
- 이상호. (2016.5.12.). 통계청 고용보조지표 3가지 따로 발표. 한겨레. https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/743679.html에서 인출.

- 이순혁. (2020.3.17.). 시대변화의 '아픈 손' 맞잡아줄 청년기본법...기대해도 될
까?. 한겨레.
- 조귀동. (2020.10.28.). 중국, “2035년 내연기관 자동차 퇴출” 공식 선언. 조선
비즈. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/10/28/2020102800915.html에서 인출
- 조준모. (2019. 12. 31.). <2020전만> 좌파는 왜 노동개혁에 침묵하는가?. ifs
POST. https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=2657 에서 인출.
- 최민지. (2021. 6. 23.). 청년들 지구 살리기 주도 역할...정·재계 빠른 액션 이끌
수도. 경향신문.



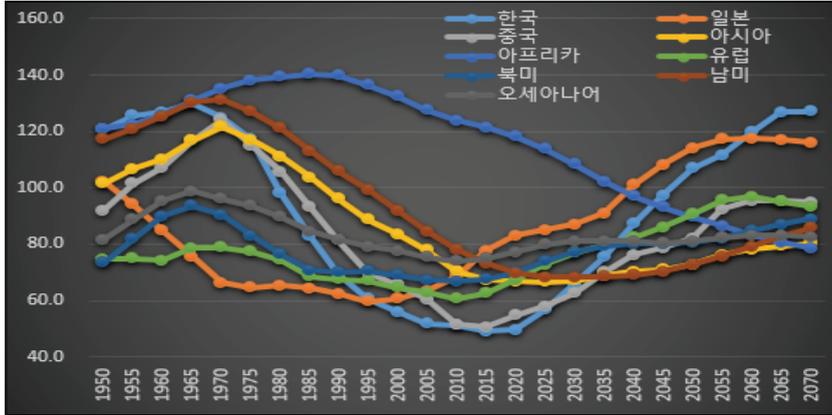


1. 인구보너스(demographic dividend)와 인구오너스(demographic onus)

인구보너스(demographic dividend)란 총인구 중 생산연령인구(한국의 경우 15-64세의 인구)의 구성비가 증가하고, 경제활동인구 증가율이 인구증가율보다 높아지고, 총인구 대비 경제활동인구가 풍부한 상태가 되면서 경제활동이 촉진되는 것을 말한다. 한편, 생산연령인구의 구성비가 감소하고, 경제활동을 방해하는 것을 인구오너스(demographic onus)라고 한다. 하버드대학 경제학자 David Bloom and Jeffrey Williamson의 World Bank Economic Review에 출판된 논문 〈신흥아시아의 인구변천과 경제기적〉 Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia에서 인구보너스 개념을 제창하고, 인구보너스 시점과 인구오너스 시점이 경제 전반, 특히 생산연령인구의 저축효과와 국내 자본의 형성에 미치는 영향이 크다는 점을 지적하였다.

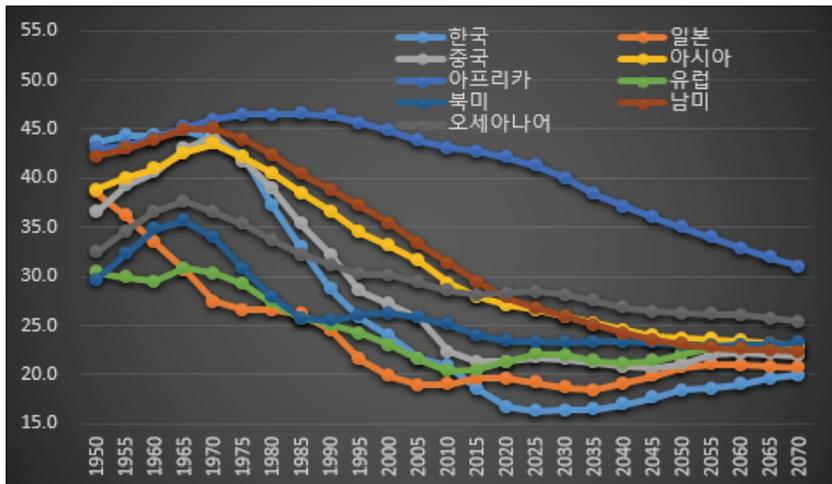
우리나라는 1960년대 이후 특히 1970년대와 1980년대에 들어서 전국적 가족계획사업의 성과와 더불어 출산율이 대폭 감소하면서, 유소년 인구가 감소하고, 경제활동인구로 진입하는 청년층의 인구의 증가로 노동집약적 경제성장이 가능해진다. 한편 2020년대에는 저출산의 장기적 지속으로 경제활동인구로 진입하는 청년층 인구는 감소하고 노동집약적 경제성장이 힘들어지고, 인구고령화의 진행으로 사회적 부양부담은 증가하게 된다. 결국, 1970년대 이후 인구보너스의 시기는 끝나고, 2020년대 이후부터는 인구오너스의 시대가 막을 열게 될 가능성이 크다.

[부록 그림 1-1] 동아시아 한중일 3국과 세계 주요지역의 총부양비 추이: 1950-2070년



자료: United Nations (2019), World Population Prospects, 1950-2070

[부록 그림 1-2] 동아시아 한중일 3국과 세계 주요지역의 유소년인구 구성비(%) 추이: 1950-2070년



자료: United Nations (2019), World Population Prospects, 1950-2070

유엔인구기금(UNFPA, United Nations Population Fund)는 인구 보너스를 “인구의 연령구조 변화, 특히 생산연령인구(15-64세)의 구성비

가 생산연령이 아닌 인구(0-14세 유소년인구와 65세 이상 고령인구)의 구성비를 초과하는 상황이 지속되면서 얻을 수 있는 경제성장의 잠재적 능력(economic growth potential that can result from shift in a population's age structure, mainly when the share of working-age population (15-64) is larger than the non-working-age share of the population (0-14 and 65+)”이라고 하였다. 환언하면, 피부양인구 대비 경제활동이 가능한 연령의 인구가 증가할 때 발생하는 경제적 생산성의 상승”을 가리킨다. 유엔인구기금은 청년층 인구의 증가와 출산력의 저하는 인구보너스를 수확할 수 있는 개연성을 증대시킨다고 주장한다.

인구보너스는 총인구 중에서 생산연령인구의 비율이 높을 때 수확할 수 있는데, 그 이유는 점증하는 청년층 인구가 생산연령인구에 흡수되면서 경제활동에 종사하여 경제성장에 공헌할 가능성이 크기 때문이다. 한편 경제성장에 공헌할 가능성을 현실화하기 위해서, 청년층 세대에게 양질의 교육, 적정수준의 영양과 건강/보건을 향유할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

인구보너스 시대의 상세한 정의에 관해서는 다음과 같은 관점이 있다. 그중 정의 (2)의 시대가 인구보너스가 가장 활발한 기간이다. 생산연령인구를 20-64세, 비생산연령인구를 0-19세와 65세 이상으로 정의할 때,

- (1) 생산연령인구가 계속 증가하고, 출산율의 저하로 총부양비가 계속 감소하는 기간
- (2) 총부양비가 저하하고(곧 생산연령인구의 구성비가 증가하고), 생산연령인구가 비생산연령인구, 곧 유소년인구와 고령인구를 합친 인구의 1.7-1.8배가 되는 기간
- (3) 생산연령인구가 비생산연령인구 1.7-1.8배가 되는 기간

한국

우리나라는 2013년, 또는 2016년에 정의(2)에 규정된 인구보너스 시기가 종료되고, 2025년에는 인구보너스기가 종료될 것으로 예상되고 있다. 21세기 이후 매년 OECD 가입국 중 최초의 출산율을 기록하고, 최근에는 0.8명대의 초저출산을 기록하면서, 유엔 장래인구 전망에서는 2048년에는 65세 이상의 인구 구성비(%)가 37.4%에 이르러 일본을 추월하는 OECD 국가 중 최고령 국가로 진입하게 될 것이다.

일본

일본은 선진국 중에서 일찍이 1992년에 정의(2)에 규정한 인구보너스 시점이 끝나고, 2005년에는 정의(3)에 의한 인구보너스 시기가 종료되기 때문에, 세계 선두에서 저출산/고령화의 위험에 도전하고 있지만, 유엔 장래인구 전망에서는 2048년에 고령화의 속도가 한국이 일본을 추월하게 되어 있다.

중국

중국은 2010년에 정의(2)에 의한 인구보너스 시점이 끝나고, 2034년에 정의(3)에 해당하는 인구보너스 시점이 종료할 것으로 예정되어 있다. 인구대국은 현재 안정적 경제성장을 하고 있다는 주장이 있지만, 고령화에 대한 공포감은 커지고, 선로후부(先老後富)의 문제점을 해결하기 위한 사회정책 방안이 강구되고 있다.

아시아

아시아 국가의 인구보너스 시기는 국가별로 다르다. 향후, 인구보너스기를 맞이하는 1억을 넘는 국가로서는 인도네시아, 필리핀, 인도, 파키스탄, 방글라데시 5개국을 들 수 있다. 이들 국가는 향후 본격적인 인구보너스 시기를 맞이하여, 2040-2060년까지 계속될 것으로 예상되고 있다.

아프리카

아프리카 국가는 앞으로 인구보너스 시기를 맞이할 것으로 예상되고 있다. 남아프리카 공화국은 2025년, 이집트는 2033년부터, 각각 인구보너스가 활발해질 전망이다. 아프리카 전체는 인구보너스 시기가 2070년까지 계속될 것으로 전망되고 있다.

유럽

동유럽과 러시아를 제외하고, 1999년에 정의(2)에 규정된 보너스를 종료하고, 2010년에는 정의(3)에 해당하는 인구보너스기가 종료한다.

북미

미국은 2008년 정의(2)에 의한 인구보너스 시기가 종료하고, 2014년에는 정의(3)이 규정하는 인구보너스 시기가 종료될 것으로 전망되고 있다. 북미 지역에서 미국의 경우, 히스패닉의 상대적으로 높은 출산율로, 인구 고령화의 속도가 늦어서 총부양비가 빠른 속도로 악화되지 않고 있다.

남미

멕시코, 브라질 등이 2015년 현재 본격적인 인구보너스 시기를 맞이하고 있으며, 남미 전체에서는 2033년까지 계속될 것으로 전망되고 있다.

2. 청년층(15-29세)와 경제활동인구 전체

본 보고서에서 경제활동인구를 분석하였지만, 실업자와 취업자를 합한 경제활동인구가 청년층의 경우에는 그들의 실제 경제활동을 정확하게 측정하지 못한다는 비판이 있었다. 이에 따라 통계청은 국제노동기구의 노동저활용(labor underutilization) 개념을 이용하여, 고용보조지표를 개발하였다.

고용보조지표 1 = (실업자 + 시간 관련 추가 취업 가능자) / 경제활동인구 × 100

고용보조지표 2 = (실업자 + 잠경제활동인구) / 확장경제활동인구 × 100

고용보조지표 3 = (실업자 + 시간 관련 추가 취업 가능자) / (확장경제활동인구 × 100)

청년층 고용보조지표별	2015	2016	2017	2018	2019	2020
고용보조지표1(%)	10.7	11.6	11.7	11.4	11.3	12.6
시간관련 추가취업가능자	67	76	79	86	102	149
고용보조지표2(%)	20.6	20.5	21.1	21.0	20.9	22.0
잠재경제활동인구	611	582	618	633	657	693
고용보조지표3(%)	21.9	22.1	22.7	22.8	22.9	25.1
실업자	389	426	426	408	386	370
경제활동인구	4,253	4,334	4,333	4,312	4,331	4,133
확장경제활동인구	4,864	4,915	4,950	4,945	4,988	4,826
전체 고용보조지표별	2015	2016	2017	2018	2019	2020
고용보조지표1(%)	5.5	5.5	5.7	6.1	6.4	7.8
시간관련 추가취업가능자	504	512	571	629	750	1,088
고용보조지표2(%)	9.4	8.9	9.1	9.5	9.3	10.0
잠재경제활동인구	1,748	1,576	1,640	1,729	1,703	1,873
- 잠재취업가능자	33	36	52	49	60	65
- 잠재구직자	1,715	1,540	1,587	1,680	1,643	1,808
고용보조지표3(%)	11.2	10.7	11.0	11.6	11.8	13.6
실업자	976	1,009	1,023	1,073	1,063	1,108
경제활동인구	27,153	27,418	27,748	27,895	28,186	28,012
확장경제활동인구	28,901	28,994	29,387	29,625	29,889	29,885

그동안 정부가 발표하는 실업률이 국민이 체감하는 실업률과 괴리가 크다는 지적이 오래전부터 있었다. 공식적으로 실업자는 ‘조사 대상 기간에 수입이 있는 일을 하지 않았고, 지난 4주간 적극적으로 구직활동을 하고 즉각적으로 취업이 가능한 사람’으로 정의된다. 상당히 엄격한 조건에 해당하는 실업자만이 공식적으로 실업통계에 잡히는 것이다. 이러한 이유로 취업준비생, 구직단념자, 단시간 근로자 등이 실업자에서 제외되는 현상이 발생한다. 공식적 실업통계에 기초한 노동시장정책의 실효성이 떨어진다는 지적도 늘어나면서 학계와 언론 등에서 실업률 조사 방식의 개선과 공식 실업률을 보완할 수 있는 보조지표의 개발이 필요하다는 의견이 계속 제기됐다. 이에 따라 국제노동기구(ILO)는 2013년 10월 국제노동통계총회(International Labor Conference)에서 기존 실업자 개념의 한계를 보완할 수 있는 고용보조지표에 관한 국제 기준을 마련했다. 고용보조지표는 ‘체감실업자’ 개념을 적용한다. 체감실업자는 공식 실업자 외에 충분히 일하지 못하는 취업자, 취업하고자 하는 욕구는 있으나 일하지 못하는 비경제활동인구와 같이 사회적 관점에서 노동이 충분히 활용되지 못하는 노동력을 의미한다. 확장경제활동인구는 경제활동인구에 잠재경제활동인구를 더한 새 개념이다(이상호, 2016. 5. 12.).

우리나라의 경우 통계청이 고용보조지표를 공식적으로 발표하기 전까지 영문(Labor underutilization indicator)을 직역한 ‘노동저활용지표’ 등 몇 가지 개념을 혼용하였다. 그러다 2014년 9월 ‘고용보조지표’로 개념을 통일하고 2015년 1월부터 고용보조지표를 공식적으로 발표하고 있다. 현재 통계청이 발표하는 고용보조지표는 세 가지다. 고용보조지표 1은 공식 실업자에 시간 관련 추가 취업 가능자를 포함하고, 고용보조지표 2는 공식 실업자에 잠재취업가능자와 잠재구직자 등을 나타내는 잠재경제활동인구를 포함한 체감실업률이다. 고용보조지표 3은 공식 실업자

에, 시간 관련 추가 취업 가능자와 잠재경제활동인구를 모두 고려한 체감 실업률을 의미한다(이상호, 2016. 5. 12.).

3. 청년세대의 경제활동과 세대별 영향

전통적 인구학에서는 인구구조의 변화가 경제활동에 미치는 영향을 연구하는 데 있어서 경제활동인구 수와 경제활동참가율을 분석하지만, 우리나라에서는 취업자 수와 고용률을 분석하는 경우가 많기 때문에(신윤정 외, 2021), 아래와 같이 연령대별 고용률 추이와 연령대별 취업자 수의 변화에 연령대별 인구수 변화와 고용률의 변화가 어떤 영향을 미치는지를 살펴볼 수 있다.

주요 연령대별 고용률 추이를 보면 일부 등락이 있지만 전반적으로는 인구 증감이 취업자 수에 미치는 영향이 큰 것으로 확인된다. 환언하면, 15-19세와 20-34세의 청년세대의 경우는 인구감소가 취업자 수의 감소에 영향을 미치고 있으며, 35세 이상의 인구 즉, 생산연령인구의 경우에는 인구증가가 취업자 수의 증가에 영향을 미치는 것으로 나타난다(신윤정 외, 2021).

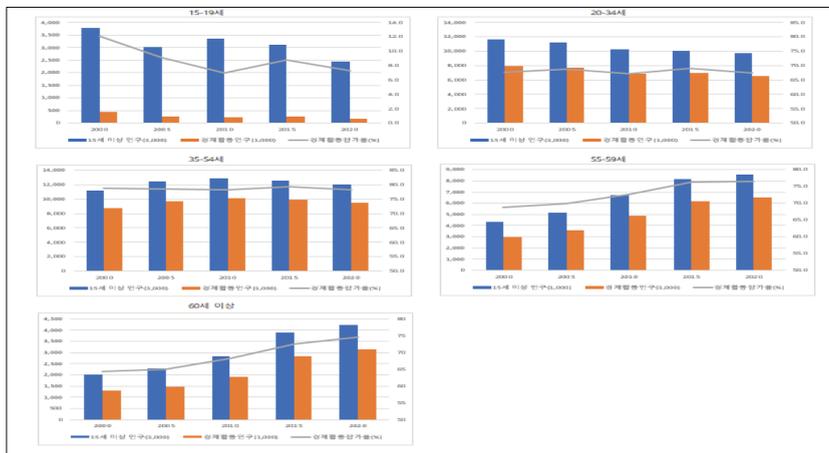
284 청년층 삶의 환경 변화 진단과 사회보장제도 개편 방향 모색을 위한 연구

〈부록 표 3-1〉 우리나라 주요 연령대별 고용률(%) 추이: 2000~2020년

구분	15-19	20-34	35-54	55-59	60+
2000년					
15세 이상 인구(1,000)	3,767	11,692	11,160	4,361	2,006
취업자 수(1,000)	388	7,436	8,486	2,902	1,248
고용률(%)	10.3	63.6	76.0	66.5	62.2
2005년					
15세 이상 인구(1,000)	3,025	11,262	12,423	5,144	2,283
취업자 수(1,000)	241	7,258	9,501	3,508	1,444
고용률(%)	8.0	64.4	76.5	68.2	63.3
2010년					
15세 이상 인구(1,000)	3,361	10,231	12,907	6,754	2,821
취업자 수(1,000)	207	6,451	9,849	4,789	1,876
고용률(%)	6.2	63.1	76.3	70.9	66.5
2015년					
15세 이상 인구(1,000)	3,124	10,091	12,580	8,158	3,890
취업자 수(1,000)	245	6,506	9,733	6,068	2,745
고용률(%)	7.8	64.5	77.4	74.4	70.6
2020년					
15세 이상 인구(1,000)	2,452	9,740	12,081	8,553	4,224
취업자 수(1,000)	162	6,096	9,215	6,357	3,049
고용률(%)	6.6	62.6	76.3	74.3	72.2

자료: 통계청. (2021a). 2020년 12월 및 연간 고용동향.

〔부록 그림 3-1〕 우리나라 주요 연령대별 인구(천 명), 취업자 수(천명), 고용률(%)



자료: 통계청. (2021a). 2020년 12월 및 연간 고용동향. 2000~2020년자료.

〈부록 표 3-2〉 우리나라 주요 연령대별 취업자 수 증감의 요인분석

구분	15-19	20-34	35-54	55-59	60+
	(A1) 취업자 수의 증감(1,000)				
2000-2005	-147	-178	1,015	606	196
2005-2010	-34	-807	348	1,281	432
2010-2015	38	55	-116	1,279	869
2015-2020	-83	-410	-518	289	304
	(A2) 취업자 수 증감의 비율(%)				
2000-2005	-37.9	-2.4	12.0	20.9	15.7
2005-2010	-14.1	-11.1	3.7	36.5	29.9
2010-2015	18.4	0.9	-1.2	26.7	46.3
2015-2020	-33.9	-6.3	-5.3	4.8	11.1
	(B1) 인구 증감 요인에 의한 취업자 수 증감(1,000)				
2000-2005	-59	-277	966	534	175
2005-2010	26	-665	374	1,198	380
2010-2015	-19	-90	-253	1,044	754
2015-2020	-44	-220	-381	294	241
	(B2) 인구 증감 요인에 의한 취업자 수 증감의 비율(%)				
2000-2005	-15.2	-3.7	11.4	18.4	14.0
2005-2010	10.9	-9.2	3.9	34.1	26.3
2010-2015	-9.0	-1.4	-2.6	21.8	40.2
2015-2020	-18.1	-3.4	-3.9	4.8	8.8
	(C1) 고용률 증감 요인에 의한 취업자 수 증감(1,000)				
2000-2005	-88	99	49	72	21
2005-2010	-55	-157	-21	139	74
2010-2015	57	145	137	235	115
2015-2020	-39	-190	-137	-5	63
	(C2) 고용률 증감 요인에 의한 취업자 수 증감의 비율(%)				
2000-2005	-22.7	1.3	0.6	2.5	1.7
2005-2010	-22.7	-2.2	-0.2	4.0	5.1
2010-2015	27.3	2.3	1.4	4.9	6.1
2015-2020	-15.8	-2.9	-1.4	-0.1	2.3
	(D) 인구 증감 요인이 취업자 수 증감에서 차지하는 구성비(%) (B1/A1)				
2000-2005	40.2	155.7	95.2	88.1	89.4
2005-2010	-77.5	82.4	107.6	93.5	87.9
2010-2015	-48.9	-164.1	218.1	81.7	86.8
2015-2020	53.5	53.6	73.5	101.6	79.3



간행물 회원제 안내

회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

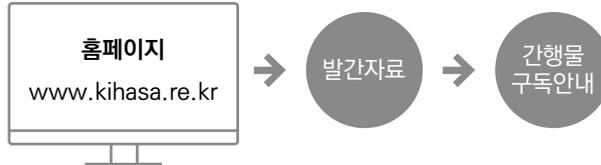
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8016)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>