

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-14-03

협동연구 2008-01-3

**경제·사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도)**  
**노동시장 양극화의 현황과 대응방안**  
- 선진국의 경험과 사례를 중심으로

윤윤규 외

주관 연구기관: 한국보건사회연구원

협력 연구기관: 한국노동연구원, 대외경제정책연구원

---

경제사회 양극화의 현황과 대응 방안(2차년도)

**노동시장 양극화의 현황과 대응방안**

- 선진국의 경험과 사례를 중심으로

---

경제인문사회연구회 협동연구총서 08-14-03  
협동연구 2008-01-3

---

발행일 2008년 12월

저자 윤윤규 외 (한국노동연구원)

발행인 김용하

발행처 한국보건사회연구원

주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)

전화 대표전화: 02) 380-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인쇄처 예원기획

가격 6,000원

---

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-542-8 93330

ISBN 978-89-8187-545-9 93330(전4권)

## 발간사

지난 11년 전 우리 경제는 전례 없던 경제위기에 직면하여 그 여파에서 벗어나기 위해 사회 각 부문에서 지난한 노력을 수행하였다. 사회 일부에서는 많은 희생과 고통을 감수해야만 했고 또 다른 일부에서는 위기를 기회로 삼아 새로운 도약의 계기로 삼고자 노력하였다. 그러나 뜻하지 않게 지금 우리 경제는 지난 외환위기와 유사한, 어쩌면 그보다 훨씬 어려워 보이는 상황에 직면해 있다. 우리나라는 물론 세계 모든 국가들이 세계적 규모의 금융위기를 경험하고 있는 것이다. 이 새로운 도전을 극복하기 위해 우리 사회는 다시 지혜와 노력을 모아야 할 지점에 놓여 있다.

이러한 시점에서 과거 10년의 위기 극복과정을 돌이켜 보는 것은 매우 의미 있는 일일 것이다. 경제위기가 초래한 각종 사회 경제적 비용이 있겠지만, 그 가운데에서 가장 대표적인 것이 바로 양극화라는 문제일 것이다. 이제 양극화는 우리 사회의 각 부문에서 벌어지고 있는 격차를 통칭하여 묘사하는 관용어가 되어 있다. 양극화의 원인이 무엇이고 어떻게 진행되고 있으며 그것을 해소하기 위해서는 어떠한 노력을 기울여야 할지에 대해 해답을 찾는 것은 학계와 정부는 물론 모든 시민사회가 지난 몇 년간 논의를 집중하여 온 것도 그 때문이다.

올해로 경제인문사회연구회 협동과제인 <경제·사회 양극화의 현황과 대응과제> 연구는 2차년도를 맞이하였다. 1차년도 연구에서 양극화의 다양한 현상을 실증적으로 규명하고자 했다면 이번 2차년도 연구에서는 우리와 유사한 문제에 직면한 주요 선진국들의 정책적 대응 사례에 주목하여, 주요 정책을 소개하고 그로부터 우리가 얻을 수 있는 교훈과 시사점을 도출하고자 하였다.

한국보건사회연구원의 주관으로(1권 총괄보고서 및 2권) 진행된 이 연구에 작년에 이어 한국노동연구원이 참여하였고(3권), 또한 대외경제정책연구원(4권)이 새롭게 참여하였다. 그리하여 세계화와 노동시장 변화가 초래하는 다양한 불평등 현상에 대해 산업, 고용, 소득분배 등 정책분야에서 어떠한 정책적 노력이 진행되고 있는지를 분석하고 있다. 전체 협동연구의 설계와 진행을 책임진 한국보건사회연구원의 강신욱 연구위원과, 협동연구기관의 연구 책임을 맡아 준 윤윤규 연구위원(한국노동연구원), 박복영 연구위원(대외경제정책연구원) 및 참여연구진 모두에게 지혜와 수고를 모아 준 데 대해 깊은 감사를 드린다.

이번 연구에서 얻어진 주요 연구결과들은 내년도 연구의 주요한 토대를 이루어 양극화 해소를 위한 풍부한 정책적 대안들을 제시하는 데 기여하게 될 것으로 기대한다. 경제위기에 대한 우려의 목소리가 어느 때보다 높은 지금, 이번 협동연구의 결과는 우리에게 당장의 해답을 주지는 못하더라도 매우 소중한 통찰력을 제공해줄 것이다.

2008. 12.

한국보건사회연구원장  
원 장 김 용 하

# 목 차

<b>Abstract</b> .....	<b>1</b>
<b>제1장 머리말(윤윤규)</b> .....	<b>3</b>
<b>제2장 주요 국가의 탈산업화와 소득불평등(이성균)</b> .....	<b>6</b>
제1절 서론 .....	6
제2절 탈산업화 경향에 대한 이해 .....	8
제3절 산업화이론과 탈산업화이론: 불평등에 대한 해석 .....	21
제4절 서비스산업의 내적 이질성과 소득불평등 추이 .....	25
제5절 탈산업화시대의 산업·노동정책 .....	35
제6절 결론 및 정책적 시사점 .....	40
<b>제3장 일본 노동시장의 구조 변동과 소득불평등(이병훈)</b> .....	<b>45</b>
제1절 머리말: 문제 제기 .....	45
제2절 일본 노동시장의 구조 변동 .....	47
제3절 일본 사회의 소득불평등 추이 .....	57
제4절 일본 정부의 노동시장개혁과 양극화 대처 .....	67
제5절 노동시장 양극화에 대한 노동조합단체의 대응 .....	80
제6절 노동시장 구조변동에 관한 한국과 일본의 비교 .....	82
제7절 맺음말: 정책적 시사점 .....	85

<b>제4장 산업별 임금 불평등 국제 비교 연구(신광영)</b> .....	<b>86</b>
제1절 문제제기 .....	88
제2절 산업별 임금 격차 설명 .....	90
제3절 자료 및 분석 결과 .....	95
제4절 결론 .....	107
<b>제5장 저임금고용의 노동시장 이행의 국제 비교(윤윤규)</b> .....	<b>110</b>
제1절 서론 .....	110
제2절 저임금 근로자의 노동시장 이행: 회전문 효과 vs 징검다리 효과 ..	113
제3절 저임금고용의 실태와 노동시장 이행: OECD 국가 간 비교 .....	115
제4절 노동시장 정책·제도와 저임금고용 .....	133
제5절 결론 및 정책적 시사점 .....	148
<b>제6장 결론 및 정책적 시사점(윤윤규)</b> .....	<b>153</b>
제1절 요약 및 결론 .....	153
제2절 정책적 시사점 .....	161
<b>참고문헌</b> .....	<b>167</b>

## 표 목 차

<표 2- 1> 탈산업화와 개방화 추이: 1960년대-1990년대 .....	11
<표 2- 2> 주요 국가의 산업별 생산구조 .....	13
<표 2- 3> 주요 국가 제조업의 국제시장점유율 .....	15
<표 2- 4> 한국에서 주요 산업의 노동수요 전망 .....	19
<표 2- 5> 서비스부문별 임시·일용직 비중(2005년) .....	20
<표 2- 6> 주요 국가의 상대적 빈곤율 .....	22
<표 2- 7> 주요 국가의 산업별 임금수준 .....	26
<표 2- 8> 한국의 서비스산업 임금불평등 .....	28
<표 2- 9> 일본과 미국의 산업·직업별 고용구조 .....	31
<표 2-10> 산업별 여성 고용비중 .....	33
<표 2-11> 한국의 산업별 여성 고용비중 및 임금비중 .....	35
<표 3- 1> 풀타임-파트타임의 시간당 임금 및 노동시간 추이 .....	59
<표 3- 2> 정규직-비정규직의 사회적 보호 비교 .....	61
<표 3- 3> 기업규모별 근무연장제도, 재고용제도 도입 현황 .....	74
<표 3- 4> 정규직-파트타임근로자의 차별적 처우 개선기준 .....	78
<표 3- 5> 노동시장 구조변동의 주요 측면에 대한 한국·일본의 비교 종합 .....	85
<표 4- 1> 변수 정의 .....	96
<표 4- 2> 산업별 고용 분포, 1820-2004 .....	99
<표 4- 3> 미국과 유럽 국가들의 산업별 임금 효과의 표준편차(대수 함수) .....	102
<표 4- 4> 노조원 회귀계수 .....	105
<표 5- 1> 국가별 저임금고용의 발생 비율 .....	118
<표 5- 2> 저임금고용의 비중 : 국가간 비교(2001) .....	119

<표 5- 3> 저임금근로자의 소득이동성(1986→1991) .....	123
<표 5- 4> 저임금고용 상태의 지속기간: 국가간 비교 .....	126
<표 5- 5> 저임금고용→실업 이행의 횟수 및 생존함수 추정결과 .....	128
<표 5- 6> 저임금고용→비저임금고용, 교육훈련, 비경제활동 이행에 대한 생존함수 분석 .....	130
<표 5- 7> 저임금고용→실업→저임금고용 이행에 대한 생존함수 및 지속기간 .....	131
<표 5- 8> 저임금고용 발생에 대한 노동시장 법·제도의 효과 회귀분석 결과 .....	141



## 그림 목 차

[그림 2- 1] OECD 국가의 개인서비스업과 사회서비스업 비중(1998년) ···	16
[그림 2- 2] 2000년대 한국 서비스산업의 고용비중 ···········	18
[그림 3- 1] 청년층의 취업동향 ···········	50
[그림 3- 2] 청년 니트(NEET)족의 규모 변화 추이 ···········	50
[그림 3- 3] 고용형태별 근로자 구성비율 추이 ···········	52
[그림 3- 4] 고용형태별 근로자수의 변화 추이 (1991~2002년) ·········	53
[그림 3- 5] 청년 직장이동자의 고용형태 변화 추이 (1988~2004년) ·····	53
[그림 3- 6] 연령범주별 비정규직 비중 ···········	55
[그림 3- 7] 파트타임 근로자의 비중 변화 추이 ···········	56
[그림 3- 8] 정규직 대비 비정규직의 시간당 임금비율 ···········	58
[그림 3- 9] 정규직과 파트타임 근로자의 연령계층별 연간 임금총액 분포 ···	59
[그림 3-10] 일본 여성 정규-파트타임 근로자의 임금격차 추이 ·········	60
[그림 3-11] 기업규모간 월정급여 격차 추이 (남성, 1000명 이상 기업=100) ···········	62
[그림 3-12] 기업규모간 상여금 격차 추이 (남성, 1000명 이상 기업=100) ···········	63
[그림 3-13] 기업규모별 고용비중 추이 (남성 기준) ···········	64
[그림 3-14] 노동분배율의 주요 국가 비교 ···········	65
[그림 3-15] 노조 조직률과 파트타임 조합원의 변화 추이 ···········	81
[그림 4- 1] 거시 제도적 효과 ···········	94
[그림 5- 1] 저임금고용 발생비율과 소득불평등도(D5/D1비율) ·········	120
[그림 5- 2] 저임금고용 비중과 소득이동성 지표 ···········	124

[그림 5- 3] 저임금고용 발생률과 노조 조직률 및 단체교섭의 집중성 ·	137
[그림 5- 4] 저임금고용 발생률과 단체협약 적용범위 확대 .....	138
[그림 5- 5] 저임금고용 발생률과 Kaitz 지수 및 실업급여 대체율 .....	140
[그림 5- 6] 덴마크의 유연안정성 황금삼각형 모델 .....	145

## **Abstract**

This research examines several aspects of the polarization phenomena in labor markets of the advanced countries, and then suggests several policy implications for the Korean labor market and related policies. Specifically, the research comparatively investigates the realities of labor market polarization, the factors affecting these phenomena and policy implementation to solve the problems across several countries such as European countries, the United States and Japan. The research covers four main topics, that is, ① changes in the nature of labor market polarization in the post-industrial society characterized by expansion of service sector, ② the structural changes and polarization phenomena of the Japanese labor market, ③ the effects of institutional factors such as collective bargaining structure on wage differentials among industries, and ④ the realities of low-wage employment and its transition performance in the labor markets.

The main results and policy implications from international comparisons of the polarization phenomena in the labor markets are as follows.

First, there exist considerable differences in the speed and scale of expansion of service sector. The United States has moved most rapidly toward the post-industrial economy with fast decline in manufacturing sector, while Germany and Japan with competitiveness in manufacturing tend to show slower speed than other countries. There also exist differences in the composition of service sector across countries. The portion of business service tends to be higher in the U.S. and U.K, while that of personal service is

higher in Germany and Japan. Countries with well-established welfare system tend to have higher portion of social service.

Second, Japanese government recently begin to modify partly the existing neo-liberal labor market policies as the problems of social polarization due to the excessive use of irregular workers become more serious. Japanese government attempted to impose stronger regulations on the excessive use of irregular workers and to implement several programs to restrain the increasing trend in young freeter(free arbeiter). These efforts of Japanese government to solve problems arising from social polarization deserve to be noted.

Third, wage differentials among industries tend to be narrowed in the countries where the structure of collective bargaining is more centralized at industrial(or national) level and the practice of extending collective agreement to non-unionized firms is established. These findings imply that in order to alleviate wage differentials among industries. it would be effective to enhance the level of collective bargaining from firm level to industrial(or national) level and also to establish the extension practice of collective agreement to non-unionized firms.

Finally, Denmark, known as an exemplary model of labor market flexicurity, appears to show the best performance in dynamics of low-wage employment among advance countries. This implies that the labor market strategy enhancing the flexicurity would contribute to alleviating social risks of low-wage workers in labor market transitions and to promote their upward movement. To this end, it is worthwhile to benchmark the Danish model of labor market system, where the well-established social safety net with generous unemployment insurance and efficient training system is in harmony with higher level of labor market flexibility and corporatist industrial relations.

## 제1장 머리말

외환위기 이후 우리 경제는 저성장기조로의 전환과 성장의 고용창출력 저하라는 환경 변화가 고착화되는 가운데 고용구조, 고용의 질, 근로소득 분배, 부문간·계층간 이동성 및 성과 등 노동시장의 다양한 측면에서 양극화 현상이 확대되고 있다. 노동시장을 비롯하여 경제·사회의 다양한 영역에서 나타나는 양극화현상은 우리 경제·사회의 역동성과 발전 잠재력과 사회통합을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 우리나라 노동시장의 양극화 현상은 경기요인에 따른 일시적 현상이기보다는 수십년간 지속된 경제발전의 과정에서 축적된 경제·산업구조, 노동시장, 교육체계, 사회보장 등 사회의 모든 분야에 걸친 구조적 문제가 상호작용하여 초래된 복합적인 현상으로 판단된다. 따라서 노동시장의 양극화 현상을 올바르게 이해하기 위해서는 노동시장 차원의 접근을 넘어서서 세계화, 산업구조 변화, 기술특성 변화 등 경제적 요인과 노동시장 유연화, 분배구조의 변화, 사회보장제도 등 사회적 요인을 함께 고려하는 학제적 연구가 요구된다.

물론 노동시장에서 나타나는 양극화 현상은 비단 한국만의 특수한 현상이라고 할 수 없다. 노동시장의 양극화 현상은 세계화, 산업의 고도화·서비스화 및 정보화의 빠른 전개 등 경제·사회 환경의 변화 속에서 선진국을 비롯하여 각 국가에서 표출되고 있는 하나의 일반적 경향으로 관찰되고 있는 것이 사실이다. 노동시장의 양극화의 특성이나 양태는 국가마다 상이하게 나타나는데, 이러한 차이는 산업구조의 특성 및 고도화 정도, 서비스화 및 탈산업화의 정도, 개방화 및 세계화에 노출된 정도, 노사관계 등 제도의 구조 및 특성 등 노동시장에 영향을 미치는 다양한 요인들의

#### 4 노동시장 양극화의 현황과 대응방안

특성과 결합방식 등이 상이한데 기인한다고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 문제인식 하에서 선진국을 비롯하여 주요 국가들의 노동시장에서 나타나는 양극화 현상의 실태가 어떠한지, 양극화에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지, 그리고, 양극화 문제를 해결하기 위해 어떠한 정부정책들이 수행되었고 그 효과는 어떠한지 등을 분석하고, 그 분석결과를 바탕으로 우리나라 노동시장의 양극화 문제를 해결할 수 있는 정책적 시사점을 발견하고자 한다. 특히 우리나라와 유사한 역사적 발전 경험과 노동시장 구조를 가지는 선진국들을 중심으로 양극화의 현황과 원인, 정책처방 등을 종합적으로 파악하고 나아가 우리나라의 경우와 비교함으로써 유용한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

구체적으로 본 연구는 노동시장 양극화를 초래하는 요인들 가운데 경제·산업부문의 구조 변화라는 경제적 요인, 노동시장에 영향을 미치는 법·제도적 요인, 그리고 노동유연화 흐름 등이 고용구조, 고용의 질, 근로소득 분배 및 노동이동이라는 측면에서 노동시장의 양극화현상에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다.

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 서비스산업 확대 또는 탈산업화 추세에 따른 노동시장 양극화의 성격 변화, 정부 정책의 효과를 주요 선진국 사이에 비교하고, 이를 바탕으로 좋은 일자리를 낳는 사회구조적 특성과 정책적 조건들을 도출한다. 제3장에서는 우리나라와 경제사회구조나 역사적 발전경험이 유사한 일본을 중심으로 노동시장 양극화 현황 및 배경원인, 이에 대한 정부 및 노동조합의 정책대응을 고찰하고 이로부터 정책적 시사점을 얻고자 한다. 제4장에서는 산업별 임금격차에 대한 국제비교를 통하여 제도적인 요인이 산업별 임금격차에 미치는 영향이 국가 간에 어떻게 다른지를 분석하였다. 제5장에서는 미국, 유럽 등 주요 국가를 대상으로 저임금고용의 실태 및 노동시장 이행경로 및 성과에서의 차이, 그 결정요인을 사회적 위험에 노출될 가능성이 높은

저임금근로자를 중심으로 살펴보고 원활한 노동시장 이행을 위한 정책적 시사점을 도출한다. 끝으로 제6장에서는 선진국의 경험 및 사례를 종합적으로 요약·정리한 다음 노동시장 양극화 해소를 위한 정책대안을 제시한다.

## 제2장 주요 국가의 탈산업화와 소득불평등

### 제1절 서론

최근 들어서 탈산업화 경향에 대한 연구가 사회과학계에서 활발히 진행되고 있다. 자본주의 등장 이후 경제활동의 중심영역이었던 제조업의 비중이 하락하고 서비스산업의 중요성이 부각되자, 많은 학자들과 경제전문가들은 이러한 탈산업화 경향의 원인과 과정, 그리고 결과에 대하여 많은 관심을 갖게 되었다. 일부 학자들은 탈산업화과정을 시기별로 구분하고 탈산업화의 역사적 특성을 강조하였으며(Behrman, 1986; Summers, 1986), 다른 학자들은 탈산업화의 사회문화적 특성을 해석하였다(Harvey, 1989). 이처럼 탈산업화 경향은 제조업을 중심으로 경제사회현상을 해석하려는 학계의 관심을 서비스산업 중심으로 변화시켜는 중요한 계기였다.

현재 사회과학분야의 학자들이 주목하는 주제는 탈산업화가 노동시장에 미치는 영향이다. 산업구조와 고용구조가 변화함에 따라서, 시기별 국가별 노동시장구조변동을 구체적으로 분석하는 연구가 다수 발표되었다. 특히 주요 선진국의 경우에 탈산업화 경향이 강화되는 시기에 소득불평등도 확대됨에 따라서, 탈산업화가 소득불평등이나 빈곤에 미치는 영향에 주목하는 연구들이 발표되고 있다. 일부 학자들은 탈산업화의 긍정적 결과를 강조하지만(Bell, 1989; Fuchs, 1968), 탈산업화가 소득불평등을 확대하고 근로빈곤층을 양산한다는 비판적 시각도 존재한다(Bluestone and Harrison, 1982).

그러나 최근에는 이러한 이분법적 시각을 벗어나려는 경향이 확대되고 있다. 탈산업화가 정보화, 세계화, 산업구조조정 등 사회변동과 동시에 진



행되기 때문에, 탈산업화가 소득불평등이나 빈곤문제에 미치는 영향도 매우 복합적인 인과관계를 포함한다. 학자들은 사회조사자료를 실증적으로 분석하고 탈산업화의 순(net) 효과를 이론적으로 규명하였다(Mckinley, 2008; Katz and Murphy, 1992; Lawrence, 1991). 또한 탈산업화가 진행되는 국가별 특성을 고려하는 연구도 등장하였다. 이러한 연구들은 전 세계적으로 서비스산업 활동의 비중이 증가하는 경향을 인정하더라도, 산업발전 경로와 고용구조가 국가별로 상이하기 때문에, 탈산업화 경향이 소득불평등에 미치는 영향도 국가별로 다를 것이라는 점에 주목한다(OECD, 2001; Appelbaum and Albin, 1990; Saxonhouse, 1989; 이성균·김영미, 2007, 김유선, 2006).

그러나 탈산업화의 소득불평등효과에 대해서는 아직 단일한 결론이 제시되지 못하는 것이 학계의 현실이다. 탈산업화 현상이 산업 및 직업별 분절화, 노동유연화, 기술혁신 등 노동시장의 주요 변화와 복합적으로 연관되기 때문에, 이 문제에 대한 사회과학계의 해석은 수많은 논리적 인과성을 포함하고 있다. 또한 탈산업화 경향에 따른 소득불평등 문제를 해결하려는 각 국가의 정책들도 국가별, 시기별, 산업별로 상이하다. 일부 국가와 전문가 집단은 숙련형성과 생산성향상을 통한 제조업 활성화전략을 선호하였고, 서비스산업의 부가가치화를 추구하여 탈산업화시대의 불평등 문제를 해결하려는 국가도 존재한다.

탈산업화 경향은 한국사회의 노동시장변동과 소득불평등을 이해하는데 있어서도 매우 중요한 주제이다. 주지하다시피 한국경제도 서구와 마찬가지로 생산시설의 해외이전 사례가 증가하고 서비스산업 활동의 비중이 높아지는 경험을 하였다. 노동시장에서 서비스산업의 고용비중이 높아진 점도 선진 자본주의 국가와 마찬가지로이다. 2000년에 61.6%에 이르던 서비스산업의 고용비중은 2006년 들어서 66.4%를 차지하였으며, 서비스산업 가운데 사업·개인·공공서비스부문의 비중도 동 기간에 24.6%에서 31.3%로

증가하였다(통계청, 2007). 이러한 탈산업화 경향은 현 정부의 서비스산업 발전정책에 따라서 예전보다 더 강화될 전망이다. 정부는 경제성장의 새로운 동력으로서 서비스산업 발전전략을 추진하고 있다. 예를 들어서, 의료서비스 산업의 고용창출 효과가 제조업보다 약 4배 이상 높다고 주장하며, 의료 서비스산업의 규제완화 및 고부가가치화를 추진하고 있다. 따라서 주요 국가에서 탈산업화가 취업자 개인의 소득수준과 사회적 차원의 소득분포에 어떤 영향을 미치는가를 연구하는 일은 이론적으로 볼 때 매우 중요한 의미를 갖으며, 한국의 일자리창출과 소득분배정책을 마련하는데 있어서도 많은 시사점을 제공한다.

이 글은 탈산업화가 소득불평등에 미치는 영향에 대한 기존의 연구성과를 정리하여 이 문제를 이해하기 위한 이론적 가설을 제시하고 소득불평등 완화에 필요한 정책적 시사점을 찾고자 한다. 먼저 탈산업화가 진행되면서 나타난 고용구조 및 소득분포상의 변화에 대한 연구결과를 정리하고, 이러한 주장이 제기된 실증적 자료를 제공한다. 또한 탈산업화 경향이 강화되면서 나타난 소득불평등문제를 해결하기 위한 정책들을 개략적으로 정리하고, 영국과 미국의 인적자원발전전략 등을 소개한다. 이러한 작업은 한국사회에서 탈산업화 시대의 소득불평등 문제를 해결하는데 필요한 정책적 시사점을 제공할 것이다.

## 제2절 탈산업화 경향에 대한 이해

### 1. 탈산업화 경향에 대한 이론적 이해

1960년대 들어서 주요 선진국의 경제활동에서 서비스산업의 비중이 증가하자, 많은 학자들의 첫 번째 의문은 “이러한 탈산업화 경향이 장기적으로도 지속될 것인가?”이었다. 이 문제에 대해서는 학자들마다 다양한

분석들이 제시되지만, 탈산업화 경향이 역사적으로 피할 수 없는 장기적 변화라는 점에서는 공통적이다.

탈산업화 경향 자체에 대한 고전적 이론은 Baumol(1967)과 Fuch(1968)의 이론이다(Baumol-Fuchs hypothesis). 그들에 의하면, 서비스산업은 다음과 같은 세 가지 이유로 새로운 일자리를 창출하여 고용비중이 증가한다. 첫째, 1인당 소득이 증가함에 따라서 서비스수요가 증가하기 때문에, 문화·여가·교육·복지와 관련된 산업에서 많은 일자리가 창출된다. 이러한 의견은 후기산업화론을 주장하는 벨(Daniel Bell)의 견해와 비슷하다. 즉, 생산력이 발전됨에 따라서 새로운 욕구를 충족시키려는 경향이 증가하며, 이러한 욕구를 만족시켜주는 서비스산업에서 고용기회가 확대된다.

둘째, 자동화와 전문화가 진전되면 과거 생산현장이나 가정에서 이루어지던 생산활동을 외부에 하청(contracting out)하는 것이 더욱 효율적이고 경제적이다. 기업의 경우에 법률자문, 회계, 자료처리 등의 업무가, 가게에서는 음식, 아동보육 등이 외부 하청되는 서비스 활동의 대표적인 사례이다. 더구나 자동화가 더욱 진전되면, 외부에서 이루어지는 전문화된 서비스 활동비용이 감소하므로 서비스에 대한 수요는 더욱 증가한다.

셋째, 서비스산업 활동의 낮은 생산성은 노동력에 대한 수요와 고용비중을 일정 수준으로 유지시킨다. 제조업의 기술혁신과 자동화는 노동력을 기계로 대체함으로써 고용비중을 하락시키지만, 서비스산업에서는 자동화가 제한적이기 때문에 인력을 대체할 가능성이 상대적으로 낮다. Fuch(1968)는 1929년부터 1965년까지의 미국의 서비스산업 고용증가가 이러한 서비스산업의 낮은 생산성의 결과라고 설명한다.

제조업과 서비스산업의 “생산성 차이”를 중심으로 하는 이러한 이론적 시각은 크루그만 등 일부 학자들의 연구에서도 발견된다(Krugman, 1996). 1960년대부터 1990년대 후반기의 산업별 생산성을 분석하면, 서비스산업의 생산성도 향상되었으나 이 시기에 제조업의 기술혁신과 생산성이 더욱

증가하였다. 이처럼 제조업 생산성이 증가함에 따라서 직업경력이 없는 신규 취업자와 미숙련자들은 제조업체에서 일자리를 찾지 못하고 저숙련 일자리가 많은 서비스산업에서 일자리를 구할 수밖에 없었다.

또한 이 시기의 기술혁신은 국제무역확대와 밀접히 관련되어 탈산업화에 영향을 미친다.<sup>1)</sup> 1980년대 들어서 동아시아 지역(일본, 한국, 대만 등)의 주요 제조업체들이 가격경쟁력을 기초로 선진자본주의 국가에 진출하였고, 1990년대에는 세계의 공장이라고 지칭되는 중국의 제조업 품목들이 전 세계 저가시장을 잠식하였다. 따라서 선진국의 주요 제조업체들은 기술혁신을 통하여 경쟁력 확보전략을 추구하였고, 저임금 지역에 직접투자하거나 생산시설을 해외로 이전하는 사례도 증가하였다. 이러한 해외이전 전략은 미숙련 혹은 반숙련 노동력에 대한 국내수요를 감소하고 제조업의 고용비중을 낮추는 효과를 낳았다. 따라서 국제무역이 확대되는 세계화 시대에는 제조업체들이 기술혁신전략을 추구할수록 제조업의 노동력 수요와 규모는 줄어드는 경향이 나타난다.

실제로 1960년대-1990년대의 주요 국가의 개방화와 탈산업화의 경향을 보면, 해외직접투자액과 개발도상국 수입품 비중이 증가하지만 제조업체의 고용비중은 하락하는 현상을 발견할 수 있다(<표 2-1> 참고). 또한 해외직접투자액과 개발도상국 수입품 비중이 높은 국가일수록 제조업고용비중 하락폭이 더 큰 경향을 발견할 수 있다.<sup>2)</sup>

1) 이러한 주장을 본격적으로 제기한 학자는 Wood(1994)인데, 그는 더 나아가 국제무역의 확대 자체가 기술혁신전략과 무관하게 탈산업화를 강화한다고 주장한다.

2) 이러한 경향에서 예외적인 국가는 일본인데, 서구와 다른 일본의 탈산업화경향과 서비스산업의 특성에 대해서는 본문에서 좀 더 자세히 살펴본다.

&lt;표 2-1&gt; 탈산업화와 개방화 추이: 1960년대-1990년대

		제조업고용 비중(%)	개발도상국 수입비중(%)	해외직접 투자
네덜란드	1962-1997	-19.5	1.2	3.9
일본	1963-1989	2.2	1.5	3.4
독일	1962-1997	-16.9	1.8	3.3
스웨덴	1962-1989	-11.0	1.0	3.3
노르웨이	1963-1996	-11.0	1.0	4.1
미국	1962-1989	-6.9	2.6	2.0
영국	1962-1988	-18.5	1.1	3.1

주: 개발도상국수입액비중은 해당 국가의 GDP 대비 비중(%)을, 해외직접투자는 국민 1인당 해외직접투자액의 로그값을 의미함.

자료: Lee(2005, 75쪽)에서 재인용.

한편, 레빈슨(Levinson, 1985)은 여성의 경제활동참가와 정부정책 등 사회변동이 서비스산업의 고용비중을 증가시킨다고 설명한다. 여성의 경제활동참가율이 증가함에 따라서, 전통적으로 가정주부의 업무에 속하는 가사서비스 활동에 대한 시장수요가 증가하기 때문에, 이 부분의 일자리 수요는 증가할 것이며 일자리의 속성 자체가 가정생활과 직장생활의 병립을 가능케 하는 여성친화적인 것이므로 여성들의 서비스부문 취업률도 높아진다. 더구나 국가가 여성의 사회참여기회를 확대하기 위하여 보육정책이나 여성 일자리창출정책을 확대하면 여성의 경제활동참가율도 더욱 확대된다. 이러한 주장은 탈산업화가 여성의 고용구조 뿐 만 아니라 성별 임금격차에 영향을 미칠 것이라는 점에서 중요한 의미를 갖기 때문에, 본문에서 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

서비스산업의 확대를 낳은 또 다른 요인 가운데 한 가지는 공공부문의 확대 및 복지국가의 등장이다. 학자들은 국가의 역할이 확대됨에 따라서

전 국민을 대상으로 서비스를 제공하는 산업부문이 확대되었고, 특히 복지국가의 등장은 공공서비스부문의 확대를 낳았다고 설명한다(Esping-Andersen, 1990). 각국 정부는 빈곤층을 위한 공적부조제도, 전 국민을 대상으로 위기적 상황(건강·소득·노후·실업·사고 등)에 대응하기 위한 사회보험제도, 사회적 취약계층(아동·청소년·여성·장애인·노인 등)을 위한 사회복지서비스제도 등을 발전시켰다.

결국 탈산업화의 “원인”에 대해서는 다양한 해석이 존재하지만, 탈산업화 “경향” 자체에 대해서는 공통적인 결론이 제기된다. 이러한 사실은 주요 국가의 산업별 고용비중에서 확인할 수 있다. 서비스산업 생산이 GDP에서 차지하는 비율은 전 세계적으로 61%(1990년)에서 69%(2005년)로 증가하였고, 동 기간에 유럽의 서비스산업 비중은 64%에서 72%, 미국 70%에서 77%, 동아시아 국가 35%에서 41%로 증가하였다(World Bank, 2007, 196쪽). 결국 1960년대 바우몰 등의 학자들이 처음으로 탈산업화 경향을 이론적으로 설명한 지 40여년이 지난 21세기에도 탈산업화 경향이 전 세계적으로 더욱 확대된다는 점을 실증적으로 확인할 수 있다.

&lt;표 2-2&gt; 주요 국가의 산업별 생산구조

(단위: %)

		농림어업	제조업	서비스업
한국	1990	9	42	50
	2005	3	40	56
일본	1990	3	40	58
	2005	2	30	68
독일	1990	2	38	61
	2005	1	30	69
스웨덴	1990	3	31	66
	2005	1	28	71
노르웨이	1990	4	36	61
	2005	2	43	55
미국	1990	2	28	70
	2005	1	22	77
영국	1990	2	35	63
	2005	1	26	73

주: 각 산업 생산이 GDP에서 차지하는 비율.

자료: World Bank(2007).

## 2. 탈산업화의 국가·산업부문별 차이

최근 주요 국가의 탈산업화 경향을 보면, 국가별로 다양한 특성을 발견할 수 있다. 학자들의 연구는 탈산업화가 가장 앞선 미국을 중심으로 하기 때문에, 미국이외 국가들의 탈산업화 경향에 대해서는 관심이 적다. 이러한 의미에서 각 국가별 특성을 고려하는 연구내용은 주목할 만한 결과이다.

주지하다시피, 미국은 탈산업화 경향이 가장 명확히 나타나는 사례이다. 미국의 제조업은 대량생산체제와 대기업중심의 제품공급체계에 의존하여 세계시장을 주도해 왔으나, 1970년대 후반부터 신흥공업국의 저가 생산품이 범람하고 독일과 일본 등 경쟁국 제조업체들이 미국시장에 성공적으로 진입함으로써 경쟁력을 상실하기 시작하였다. 반면 미국경제는 이 기간에

산업활동의 소프트화와 서비스화가 진행되면서 산업구조가 근본적으로 전환되었다. 미국 금융산업과 정보통신산업의 발전을 이러한 산업구조변화 현상을 상징적으로 나타낸다. 미국의 노동시장은 이러한 변화를 그대로 반영한다. 미국의 서비스업 고용비중은 1970년에 62.4%이었으나, 2000년에 77.4%로 증가하였다. 또한 2005년에도 이러한 수치는 지속되는 경향이 있다.

그러나 모든 선진자본주의 국가의 탈산업화 속도와 규모가 미국과 동일한 것은 아니다. <표 2-2>에서 알 수 있듯이, 독일과 일본의 경우에는 서비스산업의 고용비중이 68-69%이며, 한국과 노르웨이는 56-57%에 불과하다.<sup>3)</sup> 이러한 결과는 해당 국가의 제조업이 갖는 국내외 시장 경쟁력의 차이를 반영한다. 독일과 일본은 자동차, 운송기계, 정밀기계, 화학산업 등에서 세계적 경쟁력을 갖기 때문에, 세계 시장에서 이들 국가의 제조업이 차지하는 비중도 1970년대 이후 지속적으로 높아졌다(<표 2-3> 참고). 일례로, 1950년에 7.2%에 불과했던 독일 제조업의 세계시장 점유율은 1973년에 20.8%로 증가하였고 이후에도 20% 수준을 유지하였다. 일본의 제조업도 1950년에는 세계시장의 3.5%만을 차지하였는데, 1992년에는 17%를 차지할 정도로 성장하였다. 영국과 미국의 세계시장 점유율이 지속적으로 하락하는 현실과 비교하면, 독일과 일본에서는 제조업이 일정 수준을 유지하고 있다는 점에서 큰 차이가 나타난다. 결국 서비스산업이 증가하는 경향 자체는 국제적으로 공통적이지만, 해당 국가 제조업의 경쟁력이 여전히 높은 국가들은 세계시장에서 차지하는 비중도 일정 수준을 유지하며 탈산업화 속도도 다른 국가에 비하여 느리다고 할 수 있다.

3) 개발도상국을 포함하면 국가별 차이는 더욱 크다. 서비스산업이 국내총생산에서 차지하는 비중도 개발도상국에서는 30%에 불과하지만, 선진자본주의 국가에서는 50% 이상을 차지한다.



&lt;표 2-3&gt; 주요 국가 제조업의 국제시장점유율

(단위: %)

	1950	1973	1992
캐나다	6.3	5.0	4.7
프랑스	9.9	10.5	10.2
독일	7.2	20.8	19.6
일본	3.5	12.8	16.9
스웨덴	2.9	3.4	2.5
영국	25.4	9.1	7.9
미국	27.5	16.1	17.6

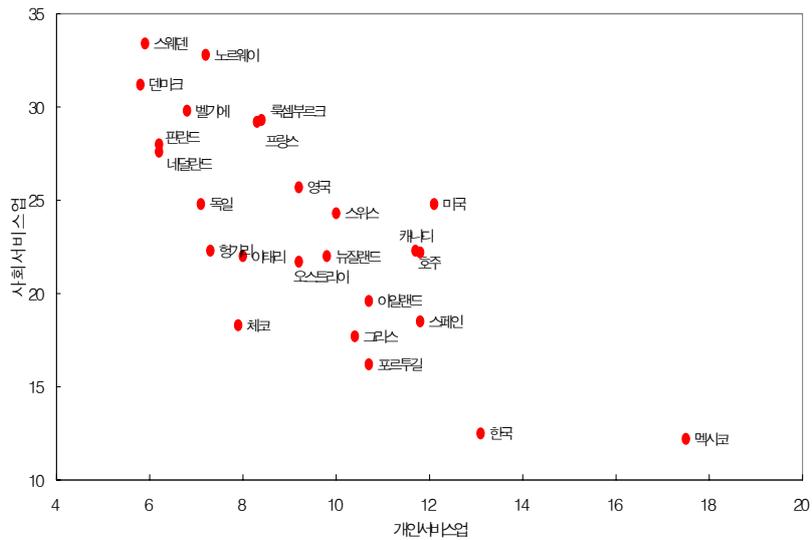
자료: 김영순(1996)에서 재인용.

한편, 서비스산업의 내적 다양성에 대한 연구도 활발히 진행되었다. 서비스산업 자체가 개인서비스부문(가사서비스, 보육서비스 등), 유통서비스부문(도소매업 등), 생산자서비스부문(법률서비스, 회계서비스 등), 사회서비스부문(복지분야) 등 다양한 산업활동을 포함하기 때문에, 국가별 경제사회구조의 특성에 따라서 서비스산업의 내적 구성도 다양하다. 생산자서비스 산업부문의 비중은 금융산업과 법률시장이 큰 미국과 영국에서 많은 비중을 차지하며, 제조업의 전통이 강한 독일이나 일본에서는 생산자서비스보다는 개인 및 유통서비스의 비중이 더 높다(Aoyama and Castells, 2002).

서비스산업의 내적 다양성에 대한 연구에서 주목할 사항은 서비스산업의 확대가 공공부문의 확대 및 복지국가의 등장에 따른 결과라는 점이다. 각 국가들의 복지제도 발전정도에 따라서 사회서비스산업의 고용비중이 상이하며, 동일한 국가에서도 공공부문의 사회적 개입 수준에 따라서 서비스산업 내부의 고용구조도 상이하다. [그림 2-1] 에서 알 수 있듯이, 사회서비스업의 비중은 복지선진국으로 지칭되는 국가(스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등)에서 높고, 복지가 비교적 미발전된 국가(미국, 한국,

멕시코 등)에서는 낮다. 또한 개인의 복지욕구를 사적인 차원에서 해결하는 국가에서는 개인서비스업 비중이 높고, 공공제도를 통하여 해결하는 국가에서는 개인서비스업 비중이 상대적으로 낮은 특징을 보인다. 전자의 경우에는 광범한 공공복지제도를 운영하기 때문에 공공부문 자체가 대량의 사회서비스산업 일자리를 창출하며, 후자의 경우에는 복지제도의 저발전으로 인하여 공공부문이 창출하는 사회서비스부문 일자리 규모가 많지 않다.

[그림 2-1] OECD 국가의 개인서비스업과 사회서비스업 비중(1998년)  
(단위: %)



자료: 김유선(2006)에서 재인용.

선진 자본주의 국가 가운데 일본의 사례연구는 한국의 특성을 파악하는데 많은 시사점을 제공한다. 원래 일본은 자동차, 전자 등 고부가가치산업을 중심으로 1970년대부터 전 세계 제품시장에서 두각을 나타내었으나,

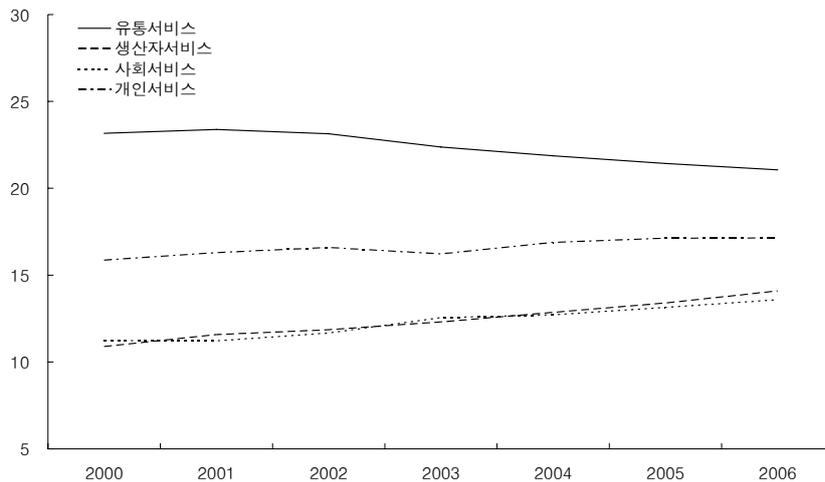
동시에 제조업체들이 생산시설을 해외로 이전하면서 제조업 공동화를 경험하였다. 특히 1985년의 플라자합의에 따른 엔고의 영향과 무역마찰로 인하여 일본 기업의 해외투자가 급증하였고, 중국이나 동남아시아의 저임금국가로 생산시설을 이전하는 사례가 증가하였다. 예를 들어서 일본 경제산업성의 2002년 조사에 의하면, “일본 제조업의 1/7은 해외이전을 실시한 경험이 있거나 앞으로 이전할 계획이 있으며, 이 가운데 40%는 이전 장소로 중국을 선택하였다”(이종구, 2005. 126쪽에서 재인용). 그러나 일본의 서비스산업은 고용상의 비중이 증가함에도 불구하고, 제조업만큼 높은 생산성을 나타내지 못하기 때문에 미국이나 영국과 다른 특성을 나타낸다.

이와 관련하여 색슨하우스(Saxonhouse, 1985)는 일본의 전후 산업별 고용구조를 분석하면서, 산업활동의 부가가치 비중과 고용비중을 구분하여 설명하였다. 그에 의하면, 일본의 서비스산업 부가가치는 1945년 이후 하락하는 경향이 있으나, 고용비중은 증가하는 경향을 나타낸다. 이것은 일본의 제조업 생산성이 미국과 같은 선진자본주의 국가에 비하여 높지만, 서비스산업 생산성은 상대적으로 낮기 때문이다. 특히 일본의 도소매업 영세 자영업 부문은 정부의 보호를 받아 왔기 때문에, 고용비중이 선진국보다 높지만 영세성을 벗어나지 못하고 있다. 일례로 도소매업을 포함한 분배서비스산업의 1981년 고용비중은 미국(20%), 영국(12%)에 비하여 일본(25%)에서 더 높았으며, 일본의 분배서비스산업 취업자는 대부분 10인 이하의 영세사업체 소속이었다(Saxonhouse, 1985, 64쪽).

한국의 사례 연구들도 일본이나 다른 선진자본주의 국가와 비슷한 특성을 보여준다. 기본적으로 한국도 다른 국가와 마찬가지로 서비스산업 고용비중이 증가하는 “경향”을 보이고 있다. 제조업의 고용기여도는 1970-1988년에 28.8%까지 증가하였으나, 이후 감소하여 2002년에는 19%로 하락하였다. 전후 고도성장을 주도해온 제조업이 1990년대 들어서 생산성을 높이는데 한계를 보였고, 일본 기업과 마찬가지로 중국이나 동남아시아

아의 저임금국가로 생산시설을 이전하였다. 이 기간에 서비스산업의 고용 비중은 지속적으로 증가하였고, 2006년 들어서는 전체 고용의 66.4%를 차지하였다(통계청, 2007). 특히 2000년대 들어서 교육 및 복지예산이 증가하고 시장에서의 수요가 증가하는 사회서비스부문과 금융·보험·통신산업 등 생산자서비스부문의 고용비중이 큰 폭으로 성장하였다(그림 2-2 참조).

[그림 2-2] 2000년대 한국 서비스산업의 고용비중



자료: 박기정·이현창(2008)에서 재인용.

한국사회에서의 이러한 탈산업화 경향은 앞으로도 더욱 확대될 것으로 예상된다. 한국고용정보원과 한국직업능력개발원의 공동연구에 의하면, 제조업의 취업자 비중은 2006년 18.0%에서 2016년 15.8%로 하락하지만, 서비스업은 동 기간에 74.2%에서 78.7%로 증가할 것으로 예상된다(한국고용정보원·한국직업능력개발원, 2007). 특히 사업서비스업, 보건 및 사회복지

사업, 문화·여가·운동관련 서비스업에서 노동수요가 가장 높다는 점을 볼 때(<표 2-4>), 한국의 서비스산업 고용증가, 더 나아가 탈산업화 경향을 주도하는 것은 사업서비스업과 사회서비스업이라고 예상할 수 있다.

<표 2-4> 한국에서 주요 산업의 노동수요 전망

(단위: 천명, %)

산업	취업자 수			취업자 증감		연평균 증감률	
	2006	2011	2016	'06-'11	'06-'16	'06-'11	'06-'16
전산업	23,151	24,734	26,301	1,583	3,150	1.3	1.3
제조업	4,167	4,119	4,121	-48	-46	-0.2	-0.1
도소매업	3,713	3,536	3,286	-177	-427	-1.0	-1.2
숙박·음식업	2,049	2,058	2,056	8	7	0.1	0.0
운수업	1,163	1,288	1,343	126	181	2.1	1.5
통신업	308	307	329	-1	21	0.0	0.7
금융·보험업	786	854	893	68	106	1.7	1.3
부동산·임대업	500	581	654	82	155	3.1	2.7
사업서비스업	1,668	2,322	2,937	654	1,268	6.9	5.8
공공행정·사회보장행정	801	855	908	54	107	1.3	1.3
교육서비스업	1,657	1,929	2,238	272	581	3.1	3.1
보건·사회복지사업	686	949	1,359	263	673	6.7	7.1
오락·문화·운동 서비스업	499	616	798	117	299	4.3	4.8
기타공공수리·개인서비스	1,282	1,518	1,730	236	448	3.4	3.0
가사서비스	138	163	165	25	27	3.6	1.9

자료: 한국고용정보원·한국직업능력개발원(2007).

그러나 한국의 서비스산업은 일본과 마찬가지로 영세한 규모의 개인서비스부문이 높은 비중을 차지한다는 점을 주목할 필요가 있다. 현재 한국의 서비스산업은 전통적인 개인·유통서비스부문 영세사업체가 여전히 다

수를 차지하며, 경제위기이후에도 사업체에서 일자리를 찾지 못하는 구직자들이 영세한 사업체를 운영하거나 고용된 사례가 많다.

또한 한국의 서비스산업 노동시장에서는 영세 자영업자 뿐 만 아니라 비정규직도 높은 비중을 차지한다(<표 2-5>를 참고). 2005년을 기준으로 할 때, 서비스산업의 자영업주 및 무급종사자의 비중은 29.3%이며, 피고용인 가운데 상용직 종사자는 52.1%, 임시·일용직 종사자는 14.6%이다(통계청, 2007). 더구나 이들의 고용증가율은 임시직과 일용직에서 더욱 두드러진다. 자영업자의 고용비중은 2001-2005년에 2.4% 감소한데 반하여, 임시·일용직 종사자는 동 기간에 54.6% 증가하였다. 이러한 한국서비스산업의 노동시장은 영국이나 미국 등 선진 자본주의 국가와 다른 특징을 나타내며, 결과적으로 취업자들의 고용안정성 뿐만 아니라 소득격차를 낳는 주요 원인으로 작동될 가능성이 높다.

<표 2-5> 서비스부문별 임시·일용직 비중(2005년)

(단위: %)

서비스산업부문	규모별						
	전체	1-4인	5-9인	10-49인	50-99인	100-299인	300인 이상
유통서비스	10.8	6.9	18.9	13.6	11.1	18.9	14.7
생산자서비스	10.1	6.2	6.2	7.2	11.8	15.2	13.9
사회서비스	10.2	7.1	9.7	10.4	9.4	9.1	15.1
개인서비스	12.1	9.0	19.4	14.4	18.7	18.0	21.4
서비스업 전체	12.2	7.5	17.8	12.8	11.6	14.7	14.6

주: 임시·일용직은 “고용주와 1년 미만의 계약을 맺거나 일일로 고용된 자로서 일정급여를 받는 자”를 의미.  
 자료: 이성균·김영미(2007)에서 재인용.

결국 탈산업화 경향의 국가별 공통성과 다양성은 탈산업화 경향이 소득 불평등에 미치는 영향도 매우 복잡적일 것임을 시사한다. 전 세계적으로 서비스산업 활동의 비중이 증가하는 경향을 인정하더라도, 산업구조와 고용구조가 국가별로 다양하다면 해당 산업의 취업자들이 받는 소득수준도 매우 상이할 것이다. 또한 탈산업화와 소득의 인과관계도 매우 복잡한 특성을 나타낼 것이다. 국가별 산업발전 정도, 노동시장 특성, 복지제도 등에 따라서 소득불평등 혹은 양극화 추세가 다른 특성을 보일 것으로 예상할 수 있다.

### 제3절 산업화이론과 탈산업화이론: 불평등에 대한 해석

1970년대까지만 해도 소득불평등문제를 바라보는 사회과학계의 시각은 낙관적이었다. 제2차 세계대전 이후 자본주의가 급속히 성장하고 소위 포드주의에 기초한 “자본주의 황금기”가 지속되자, 노동자들도 상대적으로 높은 임금과 고용안정성에 기초하여 풍요로운 생활상태를 유지하였다. 많은 학자들은 “경제성장이 전반적인 소득을 증가시켜, 많은 사람들의 생활상태를 개선하고 불평등도 줄어든다”고 생각하였다. 이러한 낙관적 견해를 대표하는 것이 쿠즈넛의 산업화론(Kuznets' theory of inequality driven by industrialization)이었다. 그는 “노동력은 농림어업의 저임금부문에서 제조업의 고임금부문으로 이동하며, 이러한 이동과정의 초기에는 임금불평등이 증가하지만, 이후 감소하게 된다”는 ‘역 U자형 이론’(inverted U-shape)을 제시하였다.

그러나 두 차례의 석유위기를 경험하면서, 소득불평등추세는 쿠즈넛의 주장과 반대로 나타났다. 1980년대 본격화된 석유위기로 주요 국가의 경제성장은 둔화되었고, 소득불평등도 확대되었다. 미국을 예로 들면, 16세 이상 취업자 전체의 소득을 기준으로 한 지니계수는 0.40(1980년)에서

0.42(1985년)로 증가하였고, 소득분포상의 중간계층의 평균소득도 10%정도 감소하였다 (Danziger and Gottschalk, 2002; Blackburn and Bloom, 1987). 미국의 소득불평등은 1990년대 들어서도 지속되었다. 1990년에 0.43이던 지니계수는 1995년에 0.45로 증가하였고, 2000년에도 0.46으로 1967년 이후 가장 높은 수치를 기록하였다(U.S. Bureau of Census, 2005). 10분위 집단간 임금격차도 확대되었다. 물가상승분을 고려한 실질 임금은 1979-2004년에 최하위 10분위 임금집단에서는 감소한 반면, 최상위 1분위 집단에서는 10% 증가하였다(Schmidt, 2005).

이러한 경향은 미국에 국한되지 않았다. 미국보다는 상대적으로 낮은 정도의 소득불평등문제를 경험한 유럽의 경우에도 국가별 차이는 있으나 1980년대부터 소득불평등이 확산되는 경향이 공통적으로 나타났다. 1990년대 들어서도 주요 국가들의 불평등문제는 지속되었고, 평균소득의 50%를 기준으로 하는 상대적 빈곤층 규모도 줄어들지 않았다(<표 2-6> 참고). 따라서 사회과학자들은 기존의 산업화론(inequality driven by industrialization)과 다른 이론을 제기하였다.

<표 2-6> 주요 국가의 상대적 빈곤율

(단위: %)

국가	상대적 빈곤층 비율	
	1990년	2000년
캐나다	16	17
미국	24	24
영국	19	19
일본	20	21
독일	14	14
프랑스	14	13
스웨덴	8	11

자료: OECD earning database(dx.doi.org/10.1787)



1980년대 이후 전 세계적으로 나타난 소득불평등확대 경향에 대한 학자들의 설명은 매우 다양하다. 일부 학자들은 석유위기에 따른 경기불황, 미국정부의 정책 효과, 기술발전 등을 소득불평등의 거시적 원인으로 제시하였고, 다른 학자들은 학력프리미엄, 연령별 노동력구조, 여성의 경제활동참가율 증가 등을 불평등증가의 원인으로 제시하였다(Forster and Pearson, 2002).

이러한 논쟁에서 새롭게 부각된 것은 탈산업화(deindustrialization)이론이었다. 많은 학자들은 서비스산업의 고용비중 증가가 소득불평등 확대와 양극화 문제를 낳는다고 설명하였다. 블루스톤과 해리슨(Bluestone and Harrison, 1982)은 “탈산업화에 따른 중산층 몰락”이라는 가설을 제시하였다. 그들은 “전통적으로 고임금을 지불하던 제조업이 지속적으로 몰락하고 저임금산업이라고 할 수 있는 도소매산업과 서비스산업이 확대되면서 미국의 중산층이 몰락한다”(p.43)고 주장하였다. 이 가설은 1980년대 들어서 중산층의 실질소득이 하락하고 빈곤층으로 전환하는 비율이 증가하는 현상을 탈산업화의 결과로서 해석한 것이다. 이러한 주장은 당시 사회과학계에서 다수의 학자들에 의하여 지지되었던 쿠즈넛의 산업화론적 시각(inequality driven by industrialization)에 대비되는 탈산업화론적 시각(inequality driven by deindustrialization)으로서 불평등을 설명하는 데 있어서 많은 관심을 받았다.

물론 탈산업화론이 처음 제기될 당시만 해도 이 이론의 현실 설명력에 대한 의문이 제기되었다. 일부 학자들은 서비스산업의 성장과 소득불평등 문제는 아무런 관련성이 없다고 주장하였고, 심지어 후기산업화론을 제시한 다니엘 벨은 탈산업화를 지칭하는 후기산업사회에서는 소득불평등이 줄어들 것으로 예상하였다(Bell, 1981). 그러나 미국이나 주요 선진자본주의 국가의 고용구조와 소득불평등에 대한 실증적인 연구에서는 탈산업화의 부정적 효과에 대한 의견이 더 많다. 이들은 제조업은 기술혁신이나 노동

조합 활동 등에 의하여 일정한 임금을 제공하였으나, 서비스산업은 고임금직종과 저임금직종이 모두 증가하는 경향을 보이기 때문에, 중산층이 몰락할 가능성을 우려하였다(Brown, 1986).

또한 몽고메리와 와셔의 연구에 의하면(Montgomery and Wascher, 1987), 취업자 개인의 학력, 직업경력 등을 통제한 경우에도 서비스업의 평균임금이 제조업보다도 더 낮았다. Lawrence(1984)도 1969년과 1983년의 자료를 분석하며, 취업자들의 평균임금은 서비스업보다는 제조업에서 더 높으며, 경기침체로 인한 소득하락 폭은 제조업과 서비스업내부에서 비슷하게 나타났음을 정리하였다. 이러한 의견은 Henle and Ryscavage(1980) 등 다른 연구결과에서도 지지를 받았다. 특히 Blackburn(1990)은 노동자들의 직장이동을 분석하며, 동일한 노동자가 제조업체에서 서비스업체로 이직한다는 사실은 임금격차의 15%를 설명한다고 주장하였다.

탈산업화는 근로빈곤층을 확대한다는 주장도 제기되었다. 아펠바움과 앨빈의 연구에 의하면, 서비스업의 저임금층이 증가함에 따라서 “취업상태에 있으나 임금수준이 낮아 가구경제가 빈곤상태로 전락하는” 근로빈곤층이 확대된다(Appelbaum and Albin, 1990). 서비스산업 단순노무직에 종사하는 저임금층은 더 이상 가족의 생계를 유지할 만한 소득을 얻지 못하고 근로빈곤층으로 전락할 것이며, 이러한 근로빈곤층은 경제적 개선을 희망할 수 없는 하위계급으로 전락할 것이다.<sup>4)</sup>

이러한 탈산업화 경향은 노동조합을 약화시킴으로써 소득불평등을 더욱 확대시키는 경향도 나타났다. 1970년대까지 자본주의 발전을 주도했던 제조업 대량생산체제는 대규모 고용에 기초하기 때문에 노동조합의 성장과

4) 미국의 경우 저소득층의 빈곤화는 최저임금제도와 같은 공공제도의 영향을 받는다. 미국의 최저임금은 1980년대 들어서 거의 변화가 없었으며, 1990년대에 네 차례(1990, 1991, 1996, 1997년)에 걸쳐 인상되었으나, 이후 2000년대 중반까지 시간당 \$5.15에 고정되었다(Schmitt, 2005, p.265). 이러한 현상은 물가인상분을 고려할 때 실질가치의 하락을 의미하기 때문에, 저임금종사자들의 빈곤문제를 낳았다고 할 수 있다.

조직화를 낳았다. 그러나 제조업의 고용 규모 자체가 하락하고 서비스산업에서 비정규직 취업자가 증가하자 노동조합 자체가 위축되었다. 1979-2004년 사이에 미국의 노동조합 가입률 혹은 단체협상 대상 노동자 비중은 25%에서 13%로, 영국에서도 1970년에 48.5%에 이르던 노동조합 조직률은 1996년에 31%로 하락하였다(Schmitt, 2005, p.266). 원래 노동조합은 조합원의 경제적 이익을 위하여 활동하며, 조합주의 전통이 있는 유럽의 국가들은 산업차원 혹은 국가적 차원에서 임금협상력을 갖기 때문에 노동자들의 임금인상과 저소득층-고소득층 간의 임금격차를 완화하는데 기여한다. 그러나 노동조합의 조직적 기반인 제조업이 위축됨으로써 노동조합의 임금프리미엄이 사라지고 직종별 임금격차도 더욱 확대되었다(Lee, 2005).

#### 제4절 서비스산업의 내적 이질성과 소득불평등 추이

탈산업화의 불평등 효과에 대한 좀 더 발전된 연구결과는 산업내부 요인을 기준으로 불평등문제를 설명하는 것이다. 1980년대 들어서 제조업 뿐만 아니라 서비스업 내부에서도 산업부문, 직종, 성, 학력에 따라서 임금불평등이 발생하자, 학자들은 산업내부의 소득불평등 추세를 실증적으로 분석하였다(Elfring, 1989). 이들은 탈산업화 경향이 소득불평등에 미치는 영향을 긍정·부정적으로 인식하는 이분법적 주장을 반대하고, 제조업과 서비스업의 차이뿐만 아니라 각 산업내부에서의 차이를 주목하였다.

##### 1. 서비스산업 부문별 격차

국제노동기구 혹은 세계은행은 서비스산업의 다양성을 고려하여, 개인 서비스업, 사회서비스업 등으로 분류하는 보고서를 발표하였다. 이 보고서들은 서비스산업은 소매·음식·숙박업과 같은 전통적 서비스산업 뿐만 아

나라 지식정보산업이나 금융산업 등 새로운 서비스산업 등 매우 이질적인 산업부문으로 구성되어 있어 임금수준도 산업부문별로 다양하다는 조사결과를 포함하였다.

이와 관련하여 가장 대표적인 것은 OECD이다. OECD는 주요 국가의 서비스산업을 생산자서비스, 유통서비스, 개인서비스, 사회서비스로 구분하고, 제조업과 비교한 각 서비스부문의 평균임금을 발표하였다. 이 조사에 의하면, 미국의 경우에 서비스산업 전체의 평균임금은 제조업의 90%에 불과하지만, 생산자서비스업 110%, 사회서비스업 100%, 유통서비스업 83%, 개인서비스업 61%이다(OECD, 2001, 106쪽). 따라서 미국에서 “저임금”의 이미지를 갖는 서비스부문은 개인서비스와 유통서비스부문이며, 생산자서비스업과 사회서비스업 취업자들의 임금이 평균적으로 제조업보다도 낮다고 할 수 없다. 이러한 임금의 다양성은 호주와 프랑스의 경우에도 동일하다. 호주의 서비스산업 가운데 제조업 평균임금보다 낮은 부문은 개인서비스업에 불과하며, 프랑스의 경우에도 생산자서비스업과 사회서비스업의 평균임금은 제조업보다도 더 높았다(<표 2-7> 참고).

<표 2-7> 주요 국가의 산업별 임금수준.

	미국	호주	프랑스
평균임금			
1. 제조업 전체	100	100	100
2. 서비스산업 전체	91	132	102
3. 서비스산업 4개 부문			
- 유통서비스	83	95	95
- 생산자서비스	111	142	122
- 사회서비스	101	143	103
- 개인서비스	61	73	73

주: 평균임금비중은 제조업(=100)을 기준으로 할 때 해당 산업의 평균임금을 의미.  
 자료: OECD Employment Outlook(2002, p. 106, 117).

한국의 경우에도 소득격차를 탈산업화의 시각으로 분석하는 연구가 진행되고 있다. 박기정·이현창(2008)은 주요 산업의 산업별 Gini 계수를 통하여, 2002년~2004년 기간에는 제조업의 불균등 정도는 꾸준히 완화되는 가운데 서비스부문의 급격한 상승이 전반적인 불균등 지수를 상승시키고 있다고 설명한다. 또한 저자들은 2000년 이후 경제서비스화의 진전으로 인해 서비스부문내의 임금불균등 정도가 심화되었으며 이는 다시 전반적인 임금불균등도의 악화로 이어졌다고 설명한다.

김유선(2006)도 한국의 제조업과 서비스업의 임금격차, 그리고 서비스산업 내부의 임금격차를 실증적으로 분석하였다. 그의 연구에 의하면, 시간당 임금 기준으로 임금불평등(P9010: 하위 10% 대비 상위 10% 임금)은 서비스업(6.0배)이 제조업(4.5배)보다 심하다. 또한 서비스업을 4개 부문으로 구분하면 임금불평등은 생산자서비스업(6.4배)이 가장 심하고, 저임금 계층은 개인서비스업(50.9%), 고임금계층은 사회서비스업(51.1%)이 가장 많다.(<표 2-8>을 참조). 그리고 성별, 혼인, 연령, 학력, 근속년수, 산업, 직종, 노조유무, 사업체규모, 비정규직 등을 통제하더라도 서비스업은 제조업보다 저임금계층과 고임금계층에 속할 확률이 높다. 서비스업 4개 부문 모두 제조업보다 저임금계층에 속할 확률이 높는데, 생산자서비스업과 사회서비스업은 고임금계층에 속할 확률도 높다.

&lt;표 2-8&gt; 한국의 서비스산업 임금불평등

	월임금총액						시간당 임금					
	P90/P10 (배)			임금계층 (%)			P90/P10 (배)			임금계층 (%)		
	전체	정규 직	비정 규	저임 금	중간	고임 금	전체	정규 직	비정 규	저임 금	중간	고임 금
제조업	4.3	3.4	4.0	17.7	51.4	30.9	4.5	3.9	3.6	20.0	50.6	29.4
서비스업	5.5	3.6	4.9	27.4	42.7	30.0	6.0	4.2	3.9	29.2	40.7	30.2
생산자서비스	5.0	4.0	3.7	22.7	42.4	34.9	6.4	4.5	4.5	24.2	40.8	34.9
유통서비스업	4.2	3.1	4.0	25.4	51.0	23.5	4.7	4.0	3.4	29.7	49.4	20.9
개인서비스업	5.0	3.0	4.3	43.8	44.7	11.4	4.2	4.0	3.0	50.9	38.3	10.7
사회서비스업	5.4	3.3	5.5	20.2	32.6	47.2	5.4	3.8	4.8	15.4	33.5	51.1

자료: 김유선(2006)

또한 이성균·김영미(2007)도 한국 서비스산업의 내적 다양성이 소득불평등에 더 많은 영향을 미친다고 설명한다. 이 연구에 의하면, 한국에서 소득불평등은 제조업과 서비스업, 혹은 서비스업 내부의 산업부문간 격차 뿐 만 아니라 산업내부적으로 고용형태가 다양화되고 이질성이 강화되는 추세에 더 많은 영향을 받는다. 결국 한국사회를 대상으로 한 기존 연구들도 각 산업내부의 기업규모 및 고용형태별 소득격차가 증가하고 산업내 소득이질성이 전반적인 소득불평등을 확대하는 것이 한국의 현실임을 설명한다.

## 2. 탈산업화와 직업별 소득격차

제조업의 몰락과 서비스산업의 확대가 소득불평등을 낳을 것이라는 주장은 기본적으로 산업별 직업구조(industrial and occupational matrix)의 변화와도 밀접히 관련된다. 산업화가 진전되면서 일정한 소득수준을 유지해온 제조업의 기능적이 양적으로 감소하고 서비스산업에서 저임금 단순노무직

종이 증가함에 따라서 소득불평등도 증가한다는 것이다. 따라서 분석의 핵심은 경향은 산업별 직업구조변동, 특히 숙련노동자의 변동을 매개로 하는 임금효과이다. 이와 관련하여 다음과 같은 연구결과가 발표되었다.

첫째, 탈산업화가 진전되면서 제조업내부에서도 생산성이 하락하고 기능직에 대한 수요도 감소한다는 주장이다. 선진자본주의 국가에서 제조업체의 해외이전과 저임금국가 제품의 수입증가로 인하여 제조업체가 위기를 경험하자, 우드와 같은 학자들은 제조업의 경쟁력이 약화되었고 제조업체의 일자리 규모도 축소되었다고 설명한다(Wood, 1994). 기업은 신규인력 채용 규모를 축소하였고, 단순노무직에 해당하는 저학력층에 대한 수요도 감소하였다. 특히 제조업 신규인력에 해당하는 남성 저학력층이 제조업체에서 일자리를 구하지 못하고 저임금부문으로 하향 이동하거나 실업자로 전락하였다. 따라서 제조업에 취업한 단순직종 종사자들의 임금도 하락한다는 연구결과가 발표되었다(Katz and Murphy, 1992; Murphy and Welch, 1992; Levy, 1987). 미국을 예로 들면, 저학력층의 임금수준이 하락하여 제조업에서 저임금층이 증가하였고, 특히 젊은 연령의 저학력층의 임금이 가장 큰 폭으로 하락하였다. 실제로 25-34세의 남성 고졸연령층의 임금은 1979-1987년 사이에 12% 감소한 반면, 45-54세의 경우에는 4%만이 감소하였다(Levy and Murnane, 1992).

둘째, 서비스산업의 내부부문 및 직업의 종류에 따라서 불평등이 결정된다는 연구결과이다. 금융산업의 전문직종사자와 정보통신산업의 기술직종사자들은 상대적으로 높은 임금을 받지만, 도소매·유통업에 종사하는 반숙련 노동자 혹은 신규 미숙련 취업자들의 임금은 하락한다(Thurow, 1984). 이러한 산업-직업 구조변화는 남성과 여성의 임금격차가 서로 다른 차원에서 진행된다는 점을 시사한다. 남성의 경우에는 생산자서비스와 기업지원서비스의 전문직 임금이 높아지면서 불평등이 증가하는데 반하여, 여성의 경우에는 미숙련 취업자들 대규모로 고용된 도소매 및 사회서비스

의 증가가 불평등을 주도한다(Nelson and Lawrence, 1989).

또한 산업-직업별 구조변화에 대한 논의는 숙련별 인력수요 혹은 숙련의 임금효과(return to skill hypothesis)에 대한 논의와 연결된다(Katz and Murphy, 1992; Bound and Johnson, 1991). 미국의 제조업체들은 연구개발, 디자인 기능을 국내에 두지만, 생산공정은 저임금 국가에 이전하였다. 따라서 생산직에 대한 인력수요는 감소하지만, 기술, 연구개발, 경영관리직에 대한 수요는 일정 수준을 유지하였다(Bound and Johnson, 1991). 이러한 직업별 수요의 차이는 임금격차를 낳으며, 결과적으로 숙련직 노동자에 대한 수요 하락은 제조업의 고임금 생산직 비중을 낮추고 전반적인 소득 불평등 정도를 확대한다.

이러한 논의는 국가별 차이를 설명하는 데에도 활용된다. 서비스산업이 비교적 먼저 발전한 미국과 상대적으로 늦게 발전한 일본의 산업-직업별 구조를 비교하면, 숙련구조의 변화를 설명하는 학자들의 주장과 마찬가지로 제조업 취업자 가운데 전문기술직의 비중은 일본보다 미국에서 더 높다. 또한 서비스산업에서도 임금수준이 높은 직종(전문기술직이나 경영관리직)의 비중과 낮은 직종(단순노무직)의 비중이 서로 상이하다(<표 2-9> 참고). 전자의 비중은 미국에서 높지만, 후자의 경우에는 일본에서 높다. 또한 고임금직종 비중의 국가별 차이가 가장 큰 산업은 금융보험업이다. 따라서 미국은 사업서비스부문의 고임금 직종 비중도 높고 사무직이나 판매직의 비중도 절반이상을 차지한다. 전자의 직종이 고임금을 유지할수록 다른 직종간의 차이는 더욱 확대되며, 이러한 노동시장에서의 직종별 비중의 차이가 국가별 불평등 정도의 차이를 설명한다고 할 수 있다.



&lt;표 2-9&gt; 일본과 미국의 산업·직업별 고용구조

(단위: %)

직업별 구성	제조업		운수통신산업		금융보험업	
	일본	미국	일본	미국	일본	미국
전문/기술직	6.7	12.0	1.4	9.7	2.3	25.3
경영관리직	3.4	6.5	3.3	6.3	4.8	11.5
사무직	15.2	10.6	26.0	22.3	52.3	51.2
판매직	6.1	3.0	6.5	6.2	39.5	10.9
단순노무직	67.4	57.5	16.0	11.7	0.3	0.4
서비스수출비중 증감률	0.3	1.4	20.4	28.1	-0.4	3.5

주: 제조업체 연평균 성장률(1990-1992년), 해당 서비스부문이 서비스산업 전체에서 차지하는 비율.  
 자료: World Bank(2007, 211쪽); Aoyama and Castells(2002, 151쪽)

### 3. 탈산업화와 성별 임금격차

탈산업화가 성별 임금격차에 미친 영향은 매우 복잡적이다. 이 문제를 연구한 초기 학자들은 남성과 여성의 임금격차를 여전히 주장하지만, 최근의 연구결과는 여성과 남성의 임금격차 완화를 설명한다.

전자의 연구는 탈산업화가 여성의 취업률을 증가시키지만 남성과 여성의 산업·직업별 분절화가 지속되고 있음을 강조한다. 전통적으로 “제조업체는 기계작동에 필요한 육체적 능력을, 서비스산업은 여성적 능력을 필요로 한다”는 인식이 지배적이었기 때문에(Hodson and England, 1986), 탈산업화 경향은 여성의 서비스산업 고용을 확대한다. 실제로 주요국의 산업별 성별 취업자 구조를 보면, 여성 가운데 서비스산업에 취업한 사람들의 비중은 매우 높지만 제조업에서의 비중은 여전히 낮다. 더구나 여성의 서비스산업 비중은 최근 들어서 더욱 증가하였다. 유럽의 경우에 72%에

서 82%로 증가하였고, 미국 85%에서 90%, 남미 국가의 경우에도 72%에서 76%로 증가하였다(World Bank, 2007, 50쪽).

그러나 서비스산업 자체가 제조업에 비하여 저임금 직종을 다수 포함하기 때문에, 여성의 서비스산업 고용증가는 오히려 여성의 저임금화를 낳고, 남성과 여성의 임금불평등을 더욱 확대한다고 설명한다. 글래스 등 일부 여성학자들(Glass, Tienda and Smith, 1988)은 성에 의한 “차별적 기회모델”(differential opportunity model)제시한다. 이 모델에 의하면, 남성은 제조업체에서 여전히 다수를 차지하고 서비스산업의 고임금직종도 주로 남성의 몫이다. 그러나 여성은 개인서비스산업의 다수를 차지하며, 이 부문에서 벗어나 사회서비스산업에 취업하는 경우에도 주로 사무보조 직종에 취업한다. 이러한 성별 분절구조가 성별 임금격차를 더욱 확대한다.

이에 대한 반론도 존재한다. 탈산업화가 성별 임금격차에 미치는 효과에 대한 긍정적 전망은 두 가지이다. 먼저 “탈산업화가 여성고용기회를 확대한다”는 개방적 기회모델이론(open opportunity model)이다. Fuchs(1968)는 기술발전이 기계장치를 소프트화하기 때문에 여성이 제조업에 고용될 가능성도 증가하고 서비스산업 발전은 여성의 고임금 일자리 취업가능성을 높인다고 설명한다. 실제로 미국의 통계를 보면, 전문직과 경영관리직에 진출하는 여성의 비율이 해마다 증가하는 경향을 발견할 수 있다. 따라서 탈산업화가 여성의 사회적 진출을 확대하고 직업별 분절구조를 완화함으로써 성별 임금격차가 축소된다.

탈산업화의 긍정적 전망에 관한 또 다른 주장은 여성의 임금인상이 아니라 남성 저학력층의 임금하락으로 성별 임금격차가 줄어든다는 “제한된 남성기회모델”(reduced male opportunity model)이론이다. 이 이론에 의하면, 남성 가운데 저학력층의 서비스산업 고용비중이 증가하여 남성 가운데 많은 사람들이 저임금직종에 고용되어 있다. 예를 들어서 25-34세의 남성 고졸자 집단 가운데 도소매업에 고용된 사람은 1979년에 18%이었으나,

1987년에 23%로 증가하였다(Levy and Murnane, 1992). 또한 서비스부문에 고용된 남성의 임금은 제조업부문의 임금보다 낮기 때문에 남녀의 임금수준이 모두 하향 평준화된다(Mckinley, 2008; Lawrence, 1991). 결국 남성의 서비스부문 임금도 여성과 마찬가지로 제조업부문보다 낮아지면서 남성의 임금불평등이 감소한다.

&lt;표 2-10&gt; 산업별 여성 고용비중

(단위: %)

		농림어업	제조업	서비스업
일본	1990-1992	7	27	65
	2000-2005	5	18	77
독일	1990-1992	4	24	72
	2000-2005	2	16	82
스웨덴	1990-1992	2	12	86
	2000-2005	1	9	90
노르웨이	1990-1992	3	10	86
	2000-2005	2	8	90
미국	1990-1992	1	14	85
	2000-2005	1	10	90
영국	1990-1992	1	16	82
	2000-2005	1	9	90

자료: World Bank(2007).

한국의 경우에 탈산업화가 여성의 임금에 미치는 영향에 대해서는 본격적인 연구결과가 없다. 그러나 각종 통계자료를 정리하면, 탈산업화 경향이 지속되는 상황에서도 여성이 남성보다 취약한 노동시장지위에 있음을 확인할 수 있다(<표 2-11> 참고). 먼저 고용비중을 보면, 여성은 제조업보다는 서비스산업에 더 많이 고용되어 있으나, 고용상태가 불안정한 비정규직(임시직과 일용직)에서 더 높은 비중을 차지한다. 대부분의 산업에서

는 상용직 가운데 여성의 비중은 절반이하이지만, 통신·금융·공공·교육·복지산업의 임시직 종사자 가운데 여성의 비중은 60%이상이다. 특히 고용 안정성이 가장 낮은 일용직에서는 (전기가스업을 제외한) 제조업과 서비스업 취업자 가운데 절반이상을 여성이 차지한다.

또한 임금수준을 보면, 여성의 남성대비(남성=100일 경우) 임금수준도 매우 낮고 동일한 고용형태(정규직 혹은 비정규직)일 경우에도 여성의 임금은 남성보다 현저히 낮다. 제조업의 경우, 상용직 가운데 여성의 평균임금은 남성의 48%에 불과하며, 임금수준이 낮은 일용직에서도 여성의 임금은 남성의 68%이다. 서비스산업에서도 이러한 경향이 그대로 나타난다. 여성의 고용비중이 높은 공공·교육·복지업의 경우에 상용직으로 취업한 여성은 동일한 고용형태의 남성보다 37% 적은 임금을 받으며, 일용직으로 취업한 여성의 임금은 일용직 남성의 60%에도 못 미친다. 일반적으로 비정규직은 정규직에 비하여 낮은 임금을 받는데, 임시직이라는 고용형태상의 동일성에도 불구하고, 여성 임시직은 남성 임시직에 비하여 더 낮은 임금을 받는 점을 발견할 수 있다.

결국 한국의 노동시장에서 서비스산업의 비중 증가는 여성의 취업기회를 확대하는 경향을 보이지만, 여성은 불안정한 임시직과 일용직에 집중적으로 고용되어 있고 임금수준도 동일한 산업/고용형태의 남성보다도 훨씬 낮다. 이러한 점을 볼 때, 한국의 탈산업화는 성차별적 기회모델(differential opportunity model)에 가깝다고 할 수 있다.

<표 2-11> 한국의 산업별 여성 고용비중 및 임금비중  
(단위: %)

고용비중	상용직	임시직	일용직
제조업	25.0	51.4	71.8
전기·가스업	16.5	18.4	6.15
통신·금융업	34.2	62.2	50.7
공공·교육·복지	46.5	65.6	53.4
도소매·개인서비스	29.0	63.9	68.1
임금비중			
제조업	48.0	59.8	48.8
전기·가스업	56.4	51.4	76.2
통신·금융업	64.5	84.2	52.5
공공·교육·복지업	63.1	73.7	57.9
도소매·개인서비스	60.3	70.9	86.7

주: 고용비중은 해당산업 동일고용형태 가운데 여성이 차지하는 비율을, 임금비중은 해당산업 동일고용형태 남성 임금을 100으로 할 때 여성의 임금비중을 의미한다. 예를 들어서, 임금비중 가운데 제조업 상용직의 수치 48.0은 제조업 상용직 가운데 여성의 임금이 남성의 48%이라는 의미이다.  
자료: 통계청 경제활동인구 부가조사(2008년 3월)

## 제5절 탈산업화시대의 산업·노동정책

제조업의 위축과 서비스산업의 발전은 각 국가의 산업정책과 인적자원 개발정책에 많은 영향을 미쳤다. 경제학자들은 서비스산업의 확대에 대응하기 위하여 다양한 산업정책을 제시하였고, 노동경제학 혹은 사회학자들은 탈산업화에 따른 소득불평등문제를 해결하기 위한 사회정책도 제시하였다. 여기에서는 미국, 영국, 일본 등의 사례를 구체적으로 정리하고 한국사회에 적용할 수 있는 시사점을 찾고자 한다.

탈산업화에 대한 정책 대안 가운데 가장 기본적인 것은 국내 제조업의

활성화와 서비스산업의 발전 가운데 어떤 것을 중심으로 할 것인가의 문제이다. 첫째 주장은 제조업의 경쟁력을 회복해야 한다는 것이다(Innman, 1986). 이들은 제조업은 기술혁신을 주도하는 산업이므로, 이러한 산업의 위축은 혁신능력과 생산성 향상을 저해한다고 판단한다. 따라서 국가의 산업정책은 제조업 경쟁력 확보를 중심으로 해야 하며, 제조업의 기술혁신이 성공한다면 서비스산업과 같은 연관 산업도 동시에 발전할 것으로 기대하였다.

또 다른 주장은 제조업보다는 서비스업을 집중적으로 육성하자는 것이다(Kravis and Stalson, 1986). 이들은 국제적 규모의 자본활동을 활발하게 하여 제조업 위축에 따른 경제적 손실을 만회하고 서비스업을 더욱 발전시키는 정책이 필요하다고 주장하였다. 특히 서비스산업이 대규모 자본에 기초하거나 고부가가치를 낳는다면 서비스산업 종사자들의 소득수준도 전반적으로 높아지는 경향을 보일 것으로 낙관하였다.

이러한 제조업 육성론과 서비스산업 육성론의 이론적 구분에도 불구하고, 실제로 많은 국가들은 제조업과 서비스업을 동시에 육성하였으며, 국가별 특성에 따라서 상이한 전략을 추진하였다. 미국은 금융, 영화, 호텔 등 사업서비스업을 육성하였고, 동시에 제조업을 구상기능과 실행기능으로 구분하여 전 세계적 차원의 분업구조를 구축하였다. 즉 제조업 가운데 개발과 설계, 브랜드구축 등 수익성이 높은 분야는 미국내에 중점을 두고, 생산은 대만이나 중국 등에 맡기는 전략을 추구하였다(닛타 겐코, 2008, 174쪽). 그러나 일본은 제조업의 경쟁력이 높다는 점을 고려하여, 미국과 달리 제조업의 고부가가치화에 좀 더 많은 노력을 기울였다. 일본 정부는 만화, 음반, 금융 등의 서비스업을 육성하는 동시에, 해외로 생산시설을 이전한 제조업체들이 국내로 회귀하도록 각종 산업정책을 실시하였다(이종구, 2005, 128쪽).<sup>5)</sup> 이러한 사례는 생산과정을 국제분업구조에

5) 대부분의 제조업체들은 저가의 제품을 생산하기 위해서는 저임금 국가에서 제품을 생산하였

따라서 유연하게 운영하고 국내에 기술력이 높은 양질의 노동력을 확보할 수 있다면, 제조업의 비중은 일정수준으로 유지할 수 있어 탈산업화의 부정적 파급효과를 조절할 수 있다는 점을 시사한다.

한편 탈산업화에 따른 노동자들의 피해를 줄이고 숙련형성과 생산성 향상을 추진하는 가운데 새롭게 부각된 분야는 인적자원개발정책이다. 앞에서 크루그만 등의 학자들이 기술혁신을 탈산업화의 주요 원인이라고 지적하였음을 소개한 바 있는데, 이러한 학자들은 탈산업화를 피할 수 없는 추세로 인정하고, 노동자들의 숙련형성을 위한 인적자원개발이 기술혁신에서 핵심적인 과제이며, 이러한 정책이 성공된다면 제조업과 서비스산업의 인력을 동시에 양성하고 이들에게 숙련도에 맞는 고임금을 지불할 수 있다는 점을 강조하였다. 특히 1990년대는 영국과 미국 정부가 국가경쟁력회복을 위하여 기존의 사회정책을 대규모로 전환하던 시기이다. 이들은 저소득층을 대상으로 하는 기존의 복지제도(welfare)는 노동친화적인 근로연계복지제도(workfare)로 전환하였으며, 이 과정에서 저소득층의 노동능력 향상을 위한 직업훈련제도 등 인적자원개발사업을 강화하였다.

미국의 기업들은 경제위기와 산업구조조정 과정을 경험하면서 다양한 전략을 추진하였으나, 많은 기업들이 선택한 방식은 “저임금-불안정고용확대-인적투자축소” 등 노동유연화에 기초한 기업경영전략(Low-road Strategy)이었다. 이러한 기업경영전략은 단순생산기능에 대한 외부하청을 확대함으로써 생산단가를 줄이고, 임시직·일용직·파트타임 등 비정규직 종사자를 고용하여 인건비를 줄이는 장점이 있다(Rogers, 1996). 그러나 이러한 경영전략을 선택한 많은 기업들은 새로운 기술혁신을 위한 인력양성 사업에 성공하지 못하였다. 또한 탈산업화 추세에서 새로운 핵심 산업으로 부각된 금융업도 국제금융시장을 주도하기 위하여 기업통합과 조직개

---

으나, 고부가가치의 제조품을 위해서는 일본의 생산시반을 활용하는 것이 더욱 유리하다고 판단하고 일본 국내로 회귀하였다.

편 등 다양한 구조조정작업을 진행하였으나, 금융기관 종사자들과 금융기관 정보통신업무 담당자들의 인적 자원개발에는 성과를 얻지 못하였다(이성균, 1997).

따라서 미국의 주요기업들은 기술혁신을 위한 숙련인력양성을 최우선과제로 설정하였고, 지방정부를 중심으로 인적자원개발사업을 제도화하였다. 원래 미국은 전 국민을 대상으로 한 인적자원개발제도의 전통이 취약하고 중앙정부가 개입하는 직업훈련제도는 대부분 저소득층 복지수혜자를 위한 것이었다. 따라서 탈산업화를 위한 공공제도는 주로 지방자치단체와 해당 지역 기업들의 협력체계에 의하여 진행되었다.

이와 관련하여 가장 대표적인 사업은 위스컨신주의 인적자원개발사업이다.<sup>6)</sup> 위스컨신주는 1990년대 중반부터 서비스산업의 고용비중이 매년 2-4%씩 증가함에도 불구하고, 계속 증가하는 종업원들의 기술능력을 향상시키는 작업이 중요한 과제로 지적되었다. 따라서 주 정부는 12개 금융기관의 경영진들과 함께 “종업원의 작업능력향상을 위하여 투자하고 이들의 고용을 지속해라(Invest and Keep)”는 슬로건으로 다양한 사업을 시작하였다(Department of Work Force Development, 1999). 금융기관이 협력하는 교육프로그램을 마련하여 조직개편과 기술훈련체계에 관한 정보를 공유하였고, 공공직업훈련기관에 중단기 교육과정을 마련하여 공동직업훈련을 실시하였다(이성균, 2002).

영국도 과거 경제대국을 이끌었던 제조업활동이 위축되고 금융·보험·법률·연구개발 등 서비스산업이 상대적으로 활성화되는 경제변동을 경험하였다. 1970년대까지만 해도 영국의 제조업 생산성은 미국이나 독일 등 주요 경쟁국에 비해서 훨씬 낮으며,<sup>7)</sup> 인적자원개발정책은 취업자들의 숙

6) 이 사업에 대한 자세한 논의는 이성균(2002)을 참고.

7) 일례로 영국의 제조업 생산성은 독일이나 미국에 비하여 25% 가량 낮으며, 고급숙련인력의 자격증 보유율도 15%로서 미국(27%)이나 프랑스(16.4%)에 비하여 낮았다. 자세한 내용은 O'Mahony and De Boer(2002)를 참고.



련형성이나 첨단산업인력양성에 성공적이지 못하다는 평가를 받아왔다. “영국경제는 자발적 훈련제도에 바탕을 둔 저숙련의 평준화라는 덫에 걸려있다. 경제의 기술에 대한 빈약한 수요가 훈련에 대한 인센티브를 없애고 있으며, 이는 다시 저숙련 노동력을 양산하고 있다. 이런 기술부족은 비용대비 질(value for money)을 강조하는 경쟁지향적 전략으로의 이동을 방해하고 있다 우리는 이런 악순환을 깰 필요가 있으며, 고숙련·고품질·고임금 경제를 추구해야 한다.”는 영국노동조합회의(Trade Union Congress)의 주장은 당시 영국의 직업훈련제도가 갖는 문제점을 잘 나타내고 있다(고혜원, 2005, 233쪽에서 재인용).

영국 정부는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 기존의 노동·복지정책을 과감하게 바꾸고 다양한 인적자원개발정책을 실시하였다. 이 가운데 가장 주목받는 제도는 주요 경제사회부처들(Department of Education and Skills, Department of Trade and Industry, and Department of Work and Pension)이 합동으로 마련한 산업숙련위원회(Sector Skills Councils)이다.<sup>8)</sup> 이 위원회는 각 산업분야의 생산성을 제고하기 위하여 노사정이 참여하는 조직을 형성하고 장기적인 목표를 설정하며 이를 실행하는 역할을 수행하였다. 따라서 경쟁력을 상실한 것으로 판단되는 제조업에서는 산업 및 지역에서 이루어지는 숙련의 수요와 공급을 파악하고, 분야별로 요구되는 숙련의 규모와 정도를 직업훈련사업과 연결시켰다. 또한 정보통신이나 문화산업과 같은 신흥 유력산업의 고용주들과 함께 숙련형성에 대하여 합의하고 기업별 요구에 기초한 장기적인 직업훈련개발전략을 수립하였다. 예를 들어서, 영국정부는 IBM, Accenture, EDS, HP 등 영국내에서 활동하는 정보통신관련 기업들과 함께 2003년 4월에 e-skills UK(정보통신기술 센터)를 만들고, “음반, 출판, 소프트웨어 산업현장에서 요구되는 기술을 학교에 소개하고, 인터넷상에서 정보통신과 관련된 훈련을 필요로 하는 사람

8) 이 제도에 대한 자세한 논의는 한국직업능력개발원(2004)을 참고.

들을 각종 교육기관에 연결해주며, 고용주와 종합대학이 최첨단 테크놀로지 등을 교육하는 사업”을 실시하였다(한국직업능력개발원, 2004, 65쪽).

영국과 미국의 인적자원개발사업은 한국의 탈산업화 시대에 적합한 인적자원개발사업에도 매우 중요한 시사점을 제공한다. 제조업의 활성화를 위하여 숙련형성이 중요하다는 점, 새로운 산업으로 부각된 서비스산업에서도 기술능력을 갖춘 노동력을 양성하는 제도가 중요하다는 점, 이를 지역이나 산업차원에서 공동으로 해결한다는 점 등이다. 이러한 제도는 현재 경제적으로 불안정한 상태에 있는 한국의 장기발전과제를 성공시키는데 중요한 의미를 갖는다. 이에 대해서는 결론에서 좀 더 자세히 설명할 필요가 있다.

## 제6절 결론 및 정책적 시사점

한국의 탈산업화는 앞으로도 피할 수 없는 추세임에 분명하다. 국내 각종 연구기관들의 전망에 따르면, 제조업의 취업자 비중은 계속 감소하지만 서비스업은 사회서비스업과 생산자서비스업을 중심으로 증가할 것이다. 특히 사회복지사업 인력수요는 2006년 15만명에서 2016년 47만명으로 연간 12%씩 증가할 전망이라고 한다(한국고용정보원·한국직업능력개발원, 2007).

그러나 한국의 서비스산업은 선진국과 달리 규모의 영세성, 낮은 인적자본, 영세한 재정 등을 특징으로 한다는 점에서 개선의 여지가 많다. 한국의 서비스산업은 서구에 비해서 늦게 발전하였으며, 산업생산성의 관점에서 보더라도 매우 취약하다. 창업의 가능성도 높지만 쇠퇴의 가능성도 동시에 존재하며, 경제위기 상황에서는 제조업 등 다른 산업의 영향을 받아 개인서비스업을 중심으로 매우 빠르게 쇠퇴하는 경향이 있다. 앞으로도 경제가 발전함에 따라서 사회서비스 혹은 공공서비스 욕구는 크게 증

가하지만, 규모의 영세성과 낮은 생산성이라는 문제점은 서비스산업 자체의 존립을 위협할 수 있다.

정부는 탈산업화 경향에 대응하는 대책을 다양하게 마련하고 있다. “한국경제가 첨단기술력을 가진 선진자본주의 국가들과 저임금에 기초한 가격경쟁력을 가진 후발산업화 국가의 사이에 존재한다”는 점을 인식하고, “고부가가치 제조업의 육성을 통한 산업구조고도화를 강조하고, 이를 위하여 ① 중소벤처기업의 창업을 활성화하고 외국인 투자를 적극적으로 육성하며, ② 금융산업이나 문화산업, 그리고 정보통신산업 등 서비스산업의 새로운 성장동력을 발굴 육성하며, ③ 기업의 해외이전으로 큰 영향을 받는 지역의 성장을 위하여 산업클러스터를 조성하고 지역전략산업의 발전기반을 조성한다”는 계획을 발표하였다(산업자원부, 2003). 이러한 정책은 국내 산업을 활성화하는데 중요한 기여를 할 수 있다. 지난 20-30여 년간 한국경제의 중추역할을 해왔던 제조업과 앞으로 발전가능성이 높은 서비스산업을 동시에 발전시킴으로써, 일자리가 창출되고 소득수준도 높아질 가능성이 존재한다.

그러나 탈산업화 추세에서 불평등문제를 해결하기 위해서는 산업구조조정과 관련한 정책 뿐 만 아니라 노동자들을 대상으로 하는 다양한 정책들이 필요하다. 미국이나 영국 등 우리보다 앞서 탈산업화 문제를 고민했던 선진 자본주의국가의 사례를 보면, 혁신적인 인적자원개발정책을 통하여 노동자들의 소득향상 능력을 높이는 일이 시급하다. 또한 탈산업화과정에서 발생하는 노동시장 취약계층에게 단기적으로 생계를 지워하는 일이 요청된다.

무엇보다도 숙련노동력의 양성과 인적자원개발사업을 좀 더 과감하고 구체적으로 추진할 필요가 있다. 원래 지식경제사회에서는 기술발전속도가 빠르고 기업간·국가간 경쟁이 치열하기 때문에, 우수한 노동력을 확보한 집단이 경쟁력의 원천을 확보할 수 있다. 한국의 경우에도 수출비중이

높고 고용비중도 높은 금속관련 제조업, 반도체산업, 석유화학업종 사업체에서 기술혁신이 가능하다면 제조업 전체가 활성화될 것이며, 서비스산업의 인력형성이 원활히 이루어진다면 지식경제사회에서 부각되는 금융·보험·교육·보건의료업계의 발전이 두드러질 것이다. 또한 이러한 서비스산업분야는 전문적인 지식이나 숙련이 요구되기 때문에 고용의 질 측면에서도 안정된 일자리 창출이 가능하다.

선진자본주의 국가의 경험을 고려할 때, 한국의 새로운 인적자원개발정책은 다음과 같은 방향으로 진행되어야 한다. 첫째, 산업구조 변화를 구체적으로 파악하고 이 과정에서 발생하는 인력수급변동에 따라서 인적자원체계와 고용지원시스템을 정착시킬 필요가 있다. 앞으로 인력수요가 감소할 것으로 예상되는 분야는 주로 노동력에 기초한 전통적 제조업인데, 이 분야에서 발생하는 잉여 인력의 원활한 재취업을 위하여 고용지원서비스를 강화하고 이들의 직업능력개발을 활성화해야 한다. 또한 새로운 일자리창출 가능성이 높은 분야가 주로 사회복지, 연구개발, 사업지원서비스, 문화관련 서비스분야 등 사회적 서비스산업인데, 이 분야의 전문 인력을 양성하고 취업알선 시스템을 개발하는 사업도 더욱 중요하다.

둘째, 고령화에 대비한 인적자원개발사업이 시급히 요청된다. 선진국의 서비스산업 가운데 사회서비스산업은 “저출산-고령화 사회”로 지칭되는 인구구조 변화에 따라서 확대된 것이며, 국가가 이러한 변화에 대응하는 복지정책을 확대할수록 사회서비스업의 일자리도 확대된다. 한국도 현재 저출산 고령화사회를 맞이하고 있어, 이에 대비한 다양한 정책이 필요하다. 특히 여성의 경제활동기회를 확대하고 아동보육의 부담을 줄이는 정책이 시급히 요청된다. 여성친화적 근무여건을 확산하고 여성 및 고령자의 재취업을 위한 직업훈련 프로그램을 확대한다면, 사회서비스분야의 인적자원도 개발할 수 있다. 또한 정부가 저출산-고령화 문제를 해결하기 위하여 아동, 여성, 노인을 위한 복지정책을 확대할수록, 공공·교육·복

지분야의 사회서비스산업도 더욱 확대될 것이다.

셋째, 현장의 수요를 반영하는 제도를 마련해야 한다. 직업훈련과 같은 인적자원개발사업의 성과를 나타내는 가장 기본적인 기준은 학습한 기공과 지식을 실제 작업과정에서 어느 정도로 적용할 수 있는가의 문제이다. 그러나 기존의 인적자원개발사업은 현장경험과 이론을 결합하지 못하였기 때문에, 개별 기업 뿐 만 아니라 공공기술교육기관도 노동자 숙련형성을 위한 현장의 수요를 충족시키는데 많은 한계를 갖고 있었다. 따라서 새로운 인적자원개발사업도 현장의 수요를 반영하여 적기에(Just in Time) 인력을 공급해야 하며 훈련생의 규모와 기능수준도 실제 현장의 수요에 맞게 유연하게 운영되어야 한다. 교육과정을 기획하는 단계부터 교육 후 평가하는 과정에 이르기까지, 산업의 특수한 요구, 시장 동향, 건설공사시기 등을 고려한 수요자 중심의 직업훈련이 필요하다.

마지막으로 인적자원개발 주체간의 협력적 네트워크를 구축할 필요가 있다. 영국과 미국의 새로운 인적자원개발제도는 각 산업별로 표준화된 숙련제도를 마련하는 작업, 산업별 경제현황을 공동으로 연구하고 관련 정보를 제공하는 작업, 지역차원에서 공동의 직업훈련기회를 제공하는 작업 등을 통하여 경제주체들이 협력하는 제도적 틀을 정착시켰다. 한국에서도 정부뿐 만 아니라 기업, 지방자치단체, 노동조합이 참여하는 네트워크가 필요하다. 산업현장의 수요를 반영하고 교육 프로그램과 일자리알선을 연계하는 작업은 기업의 참여가 없으면 불가능하다. 또한 지방자치단체는 지역내 중추 산업의 안정성과 생산성, 그리고 협력적 노사관계를 형성하는데 일조하기 위하여 인적자원개발사업에 적극적으로 기여해야 한다. 노동조합도 기업과 함께 “기업에 이익을 제공하는 직업훈련 프로그램”을 만들어야 한다. 정부도 기업과 노동조합, 산업별 대표자 등의 참여를 유인할 수 있는 제도적 장치를 정착해야 한다.

한편, 탈산업화에 따른 소득불균등 문제는 중장기적인 노력 뿐 만 아니

라 단기간의 노력으로 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 산업구조조정이나 인적자원개발이 중장기사업이라면, 산업 구조조정기간에 발생하게 될 미숙련노동자와 실업자 등에 대한 사회안전망을 확대하는 것은 단기적 처방으로서 중요하다. 서비스산업 가운데 많은 피고용인은 저임금 종사자들이다. 1980년대 이후 인건비 감소를 통하여 가격경쟁력을 확보하고자 했던 많은 기업들은 임금상승률을 물가인상률 이하로 유지하고자 시도하였으나, 고숙련의 핵심인력 인건비를 줄일 수 없어 단순노무직 등 주변부 인력의 인건비를 감소하였다. 전통적인 개인서비스산업은 기본적으로 개인의 노동력에 기초하므로, 고용규모를 축소하지 못하고 임금을 낮추는 전략에 적합하였다. 따라서 저임금층의 임금수준을 높여야 한다는 요구가 개별 기업의 자발적 시도에 의하여 개선되기는 어렵다. 이들의 임금이 어느 정도로 낮아지는가는 노동시장에서의 수요 공급, 개인의 인적 특성 등에 따라서 결정되지만, 동시에 정부의 최저임금정책도 매우 중요한 영향을 미친다. 최저임금수준이 저임금종사자들이 실제로 최저생계를 유지할 수 있는 수준이 되어야 이들의 빈곤문제가 해결되므로, 이들의 최저생계를 가능케 하는 공공정책이 필요하다.

## 제3장 일본 노동시장의 구조 변동과 소득불평등

### 제1절 머리말: 문제 제기

2008년 6월 8일 동경 아키아바라에서 7명을 살해한 파견노동자의 무차별 살상행위가 일본 사회에 엄청난 충격을 안겨주었다(은수미 2008). 사실, 최근 일본 사회에서는 한 달에 한번 꼴로 “길거리 악마(通り魔)”로 불리는 ‘묻지마 범죄’가 발생하여 사회통합에 있어 중대한 문제점이 드러나는 것으로 지적되고 있다.<sup>9)</sup> 그런데, 이같이 일본에서 심각한 사회해체 문제가 빚어지는 배경에는 빈부격차의 확대와 노동시장 양극화 그리고 비정규직의 급속한 증가와 그들의 생활고 등이 작용하는 것으로 분석되고 있다(Shinoda 2008).

노동후생성의 「국민생활기초조사」에 따르면 1992~2005년의 기간에 전반적으로 연소득의 감소(-14.9%)를 경험하는 가운데 하위 소득계층(-20.5%)이 상위 소득계층(-11.0%)보다 두배 가운데 소득 감소를 보임에 따라 상-하위 소득격차가 더욱 확대되고 있음을 여실히 드러내고 있다.(日本辯護士聯合會 2008) 일본의 빈곤율(중위소득의 50% 미만의 인구비율)이 1980년대 중반까지 12.0%로 선진국들 중에서 가장 낮은 수준을 보였으나, 2000년대에 들어 급속히 늘어나 2005년에는 15.3%에 달해 이제는 미국과 아일랜드 등에 이어 매우 높은 수준을 나타내고 있다(橘木 2007). 또한, 개인이 부채를 감당하지 못하는 파산신고건수가 1980년대 말까지는 1만건 이내에 그쳤으나, 그 이후 급속하게 늘어나기 시작하여 2003년에 24.5만건 수로 최고 수준을 기록하였으며 최근 수 년 동안 다소 감소하여 2007년에

---

9) 중앙일보 2008년 10월 21일자 기사.

는 14.8만건을 기록하는 것으로 보고되고 있다(日本辯護士聯合會 2008). 동경시의 조사에 따르면 지역 내 홈리스(homeless)의 규모가 1990년대 후반의 3,000명 수준으로부터 2000년대 초에 6,000명으로 두 배 이상으로 증가한 것으로 보고되고 있다. 그리고 20대 청년층 노동자들 세 명 중 한명이 비정규직인 것으로 확인되기도 한다. 橋木(2007)에 따르면, 최근 여러 조사를 통해 “일본에 격차확대가 발생하고 있는가?”를 묻는 질문에 대해 일본인의 70~80%가 그렇다고 응답하고 있어 사회불평등에 대한 시민사회차원의 문제인식이 매우 폭넓게 조성되어 있음을 드러내고 있다.

이와 관련하여 일본정부가 2008년에 발간한 『국민생활양식백서』에서는 양극화와 소득불평등이 일본사회의 안전에 대한 심대한 위협요인이 되고 있음을 경고하고 있다(Shinoda 2008). 이처럼, 사회불평등이 구조적으로 확대되는 일본 내부의 문제 추세를 두고 언론과 연구자들은 「格差社會」, 「兩極化社會」, 「希望格差社會」로 다양하게 일컫고 있다(Shinoda 2008; 橋木 2007). 일본 사회의 불평등 심화현상을 지칭하는 다양한 표현들이 제시되는 것과 더불어 그 양극화의 배경원인을 둘러싸고 정부와 학계 그리고 언론 사이에 적잖은 논란이 빚어지고 있다. 그러나, 그동안의 연구를 통해 일본 사회의 양극화추세가 1990년대 중반 이후 두드러지기 시작한 노동시장의 구조 변화와 밀접하게 연관되어 있으며, 그 고용구조 변동에는 정부의 신자유주의적 탈규제정책이 주요하게 영향 미친 것으로 공통적으로 지적되고 있다.

우리나라의 경우에도 1997년의 경제위기 이후 사회양극화와 노동시장 분절화의 문제가 심각하게 대두되고 있다는 점에서 일본에서 겪고 있는 유사한 사회문제를 점검해봄으로써 “타산지석(他山之石)”의 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 따라서 이 장에서는 우리 사회의 고질적인 문제로 논구되어온 노동시장 양극화를 해결-극복하기 위한 정책연구의 일환으로 일본의 노동시장 변화 추이를 살펴보기로 하다. 구체적으로, 최근 10여 년 동



안 일본 사회에 심화되어온 노동양극화, 또는 “격차사회(格差社會)”의 문제 실상과 그 배경원인을 짚어보고 이를 둘러싼 정부 및 노동단체의 대응을 검토해봄으로써 우리 사회의 양극화문제 해결을 위한 정책적 시사점을 도출-제시하고자 한다. 특히, 일본이 우리나라와 비슷한 고용관행과 노동시장 구조를 갖고 있으면서 정부의 노동시장 유연화정책에 의해 비정규직의 급증과 사회적 불평등 확대로 대표되는 심각한 사회적 문제를 초래하는 것으로 확인되고 있어 일본의 노동시장 분절구조 실태와 정부 및 노동단체의 대응정책 등을 살펴보는 것은 유사한 문제를 겪고 있는 우리 사회에 유용한 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

## 제2절 일본 노동시장의 구조 변동

일본에서는 1990년대 초 버블(bubble)경제의 붕괴 이전까지는 안정적 성장과 더불어 매우 낮은 실업율이 유지되어 왔다. 실제 1980년대 동안에는 실업율 2% 수준의 완전고용시대를 구가하였으나, 1990년대 초의 경기악화에 따라 점차 실업율이 증가하였다. 1990~1991년의 기간에 2.1% 수준에 머물렀던 실업율이 1995년에 3% 대로 급증하였으며, 1998년에는 4%대로, 2001년에는 5%를 돌파하여 2002년에는 5.4%(실업자 359만명)의 최고 수준에 달하였으나, 그 이후 경기회복에 힘입어 실업율은 점차 하락하여 2007년에는 3.9%를 기록하고 있다(日本辯護士聯合會 2008). 그런데, 최근 수 년 동안 실업율의 하락과는 대조적으로 경제활동인구참가율이 2001년 62.0%에서 2006년 60.4%(6,657만명)으로 지속적인 감소세를 유지하고 있어, 취업난에 의해 경제활동을 포기하는 ‘실망실업’이 상당히 늘어난 것으로 추정된다.

일본 노동시장에 있어 2002년 이후 실업문제가 다소 완화되고 있기는 하나, 청년실업의 문제는 매우 심각하게 대두되고 있다. [그림 3-1]에서 예

시하듯이 15세~29세 청년층의 실업률이 여타 연령층의 실업율에 비해 현저히 높으며, 특히 15세~19세의 청년층집단이 가장 심각한 실업문제를 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. 일본의 청년층 노동시장<sup>10)</sup>에서는 높은 실업율에 못지않게 취약한 고용지위 또는 취업포기집단의 문제가 노정되고 있다. 일본 청년층의 독특한 고용지위를 지칭하는 유형으로서 크게 프리터(freeter, free arbeiter의 약칭)와 니트(NEET, 'Not Education, Employment, or Training'의 약칭)족을 구분하여 살펴볼 수 있다. 프리터는 후생노동성의 정의에 따르면 연령 15-34세로 재학생과 여성기혼자를 제외한 자 중에 ① 직장에서 '아르바이트'나 '파트타임'으로 현재 일하고 있는 취업자, ② 완전실업자 중 구직희망의 일자리가 '아르바이트'나 '파트타임'인 구직자들, ③ 가사·통학 또는 미취업의 비경제활동인구 중 '아르바이트'나 '파트타임'일자리 희망하는 사람들을 포괄한다(오학수 2008). 또한, 니트족은 비경제활동인구중에서 가사·취업준비/훈련·통학에 해당되지 않는 청년층 인구를 지칭한다.

우선 프리터의 실태를 살펴보면, [그림 3-1]에서 예시하듯이 그 규모가 1982년의 50만명에서 2003년의 217만명으로 급격하게 증가하였다가 최근 수년동안 감소세로 전환되어 2006년에 187만명으로 보고되고 있다. 프리터는 크게 3가지 유형으로 구분하고 있는 바, 첫 번째의 유예(moratorium)형은 학업중단 이후 향후 전망을 갖지 못한 청년층을 지칭하며 남녀 공히 전체 프리터의 40%를 차지하고 있으며, 두 번째의 꿈추구형은 특정 직업(예: 영화배우, 밴드, 작가 등)을 추구하고 그 일을 경력삼아 수행하는 청년층을 범주화하는 것으로서 남녀 각각 20%와 30%의 수준을 보이고 있고, 세 번째의 부득이형 또는 정규직고용지향형은 학비조달이나 취업이전의 기간에 한정하여 일하는 청년층과 가족 질병이나 사업도산 등을 계기

10) 청년층의 고용문제로는 높은 이직률이 지적되고 있는데, 고졸과 대졸 청년층의 경우 3년 이전의 이직률이 2003년 당시 49.2%와 35.7%에 달하는 것으로 조사되고 있다.

로 비정규직으로 일하는 청년집단을 지칭하는 것으로 남녀 각각 40%와 30%에 해당된다(오학수, 2008c). 프리터의 규모가 급속하게 늘어난 배경원인으로는 신규 인력을 주로 비정규직으로 선발하려는 기업의 채용정책 변화<sup>11)</sup>, 프리터의 고용형태를 선호하는 청년층 비정규직의 취약한 직업의식, 프리터에 대한 기업들의 부정적 이미지로 인해 프리터 고용의 고착화경향 또는 정규직 전환 제약, 노동시장 수급에의 불일치(mismatch), 즉 신규 구직자의 약 77%가 원하는 일자리에 취업할 수 없는 상황의 연출 등을 꼽을 수 있다(오학수, 2008c). 그 결과, 일본 청년층의 정규직 고용규모는 감소하는 반면, 이들의 비정규직화가 광범하게 진행되고 있는 것이다.

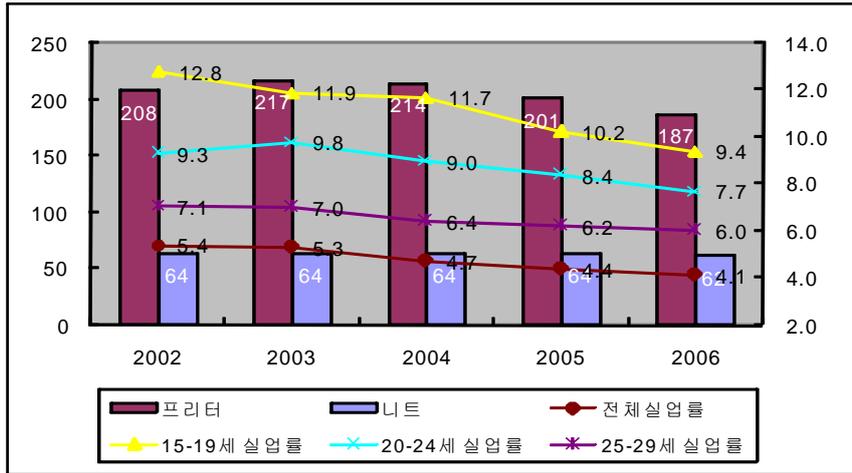
청년층의 또 다른 고용문제로서 취업의욕을 상실한 니트족의 증가추세를 지적해볼 수 있다. [그림 3-2]에서 보여주듯이 니트족은 1993년의 40만 명 수준에서 2004년에 64만명으로 50% 이상 증가하였다. 니트족의 증가 원인으로는 학교 졸업이후의 취업 실패, 학교 차원의 취업진로 미흡, 가구 경제의 열악함이나 부모의 과잉보호, 사회적 네트워크의 협소 등이 주로 지적되고 있다.

---

11) 오학수(2008c)에 따르면, 기업의 인력채용관행 조사를 통해 신규 선발된 인력의 고용형태로는 계약사원/파견근로가 37.2%, 임시/계절/파트근로자가 38.7%를 차지하는 것으로 나타났다.

[그림 3-1] 청년층의 취업동향

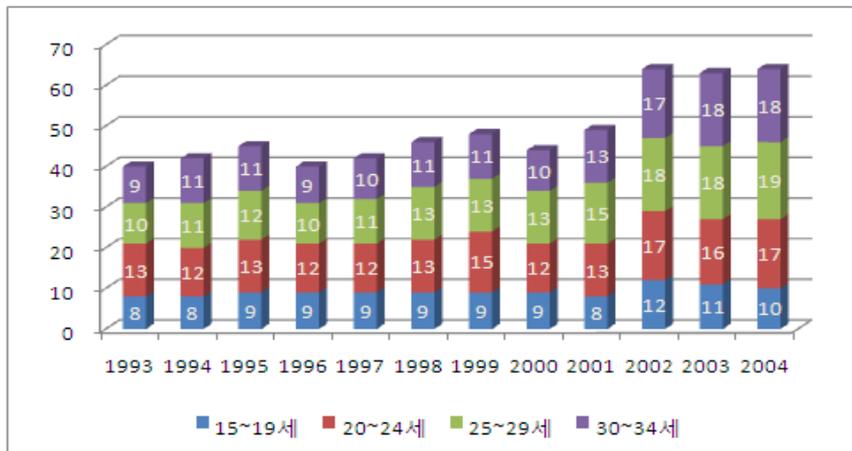
(단위: 만명, %)



자료: 오학수(2008a)

[그림 3-2] 청년 니트(NEET)족의 규모 변화 추이

(단위: 만명)



자료: 오학수(2008c)

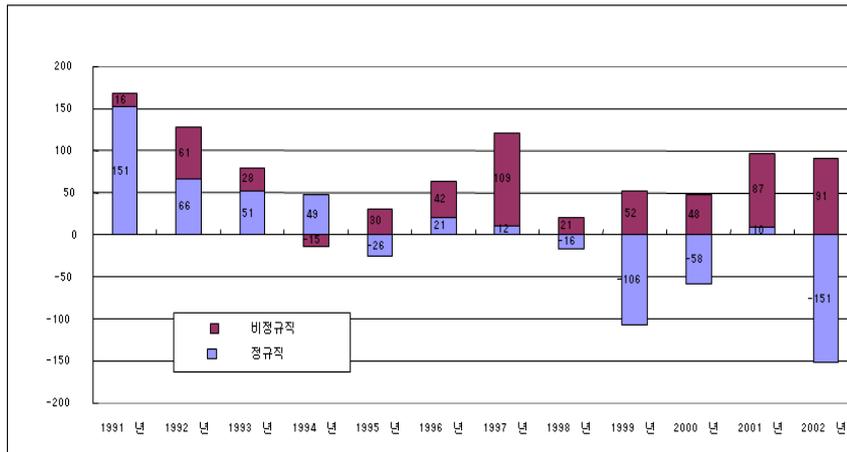
일본 노동시장의 고용구조에 있어 두드러진 문제점으로서 비정규직의 증가세가 비단 청년층에만 국한되는 것이 아니라 임금 노동자 전반의 공통적인 현상으로 확대되어 나타나는 것으로 지적할 수 있다. 총무성 통계국의 「노동력특별조사」에 따르면 비정규직의 고용비중이 1990년대에 들어 꾸준히 증가하였으며, 특히 1997년 이후 크게 증가하여 2007년 현재 33.7%에 달하고 있다. [그림 3-3]에서 예시하듯이, 1988년에 81.7%에 달하였던 정규직의 비중이 2007년에는 66.3%로 지속적으로 하락하였고, 비정규직의 비중은 같은 기간에 18.3%에서 33.7%로 두 배 가까이 늘어났다.<sup>12)</sup>

고용형태별 일자리의 증감 변화를 예시하는 [그림 3-4]에서는 1994년까지 정규직 일자리가 비정규직 일자리 보다 더 많이 늘어났으나, 1995년 이후에는 정규직 일자리가 미미한 증가세를 보이거나 아예 감소하였던 반면 비정규직 일자리가 고용증가의 대부분을 차지하고 있음을 잘 보여주고 있다. 또한, [그림 3-5]에서는 청년층의 직장이동에 있어 고용형태의 변화를 예시하고 있는 바, 1988~2004년의 기간에 정규직→정규직 및 비정규직→정규직의 비중은 꾸준히 줄어드는 한편, 비정규직→비정규직과 비정규직→비정규직이 각각 대략 20%와 10% 이상 늘어났다. 특히, 15~34세의 청년층에 있어 비정규직의 고용형태 유지비율이 2006년에 55.4%로 더욱 증가하여 비정규직 고용이 정규직 일자리로의 가교(bridge stone)이라기 보다 덫(trap)으로 고착화되고 있음을 드러내고 있다.

12) 정규직의 고용규모가 1995~2005년 기간에 3,779만명으로부터 3,374만명으로 줄어든 반면, 비정규직의 수는 1,001만명으로부터 1,633만명으로 늘어났다.

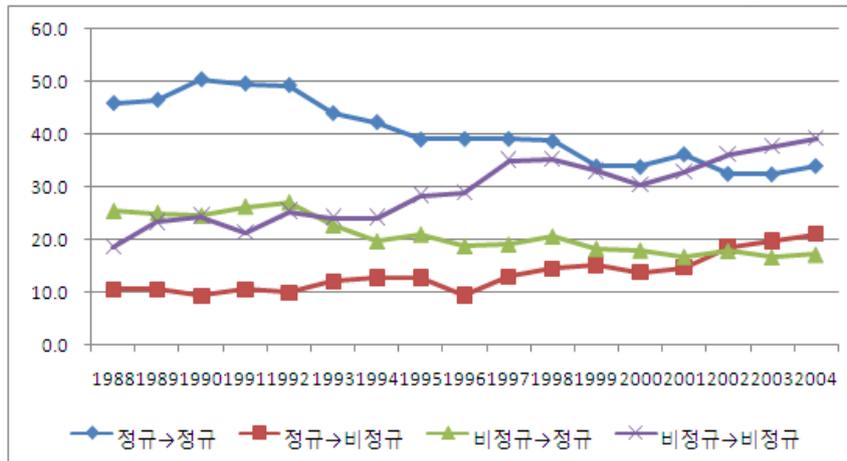


[그림 3-4] 고용형태별 근로자수의 변화 추이 (1991~2002년)  
(단위: 만명)



자료: 오학수(2008c)

[그림 3-5] 청년 직장이동자의 고용형태 변화 추이 (1988~2004년)  
(단위: %)



자료: 오학수(2008c)

2007년 기준으로 비정규직 고용형태의 분포를 살펴보면, 파트타임 48.5%, 아르바이트 19.5%, 계약·축탁직 16.9%, 파견직 7.0%, 기타 8.6%로 구성되어 있다. 남녀별로 구분할 경우 여성 비정규직은 주로 파트타임 고용형태(남성 48.3%, 여성 62.5%)에 취업되어 있는 반면, 남성의 경우에는 계약·축탁직(남성 29.6%, 여성 11.2%)과 아르바이트(남성 16.2%, 여성 13.8%)에 상대적으로 높은 비중을 보이고 있다. 축탁직의 경우에는 주로 정년퇴직자에 대한 기업의 재고용이나 근무연장이 확산되면서 최근 증가 추세를 보이고 있다.<sup>13)</sup>

후생노동성이 2003년에 실시한 「취업형태 다양화에 관한 종합실태조사」에 따르면, 당시 비정규직이 전체 임금노동자의 34.1%에 달하였고, 내부구성비에 있어서는 파트타임 66.7%, 계약사원 6.8%, 파견직 5.6%, 출향직 4.4%, 축탁직 4.1%, 임시직 2.4%, 기타 10.0%로 나타났다. 같은 조사에 의하면, 기업규모별 비정규직의 비중이 1,000명 이상의 대기업 19.0%, 500~999명의 기업 26.2%, 300~499명의 기업 30.9%, 100~299명의 기업 31.4%, 50~99명의 기업 36.1%, 30~49명의 기업 36.6%, 그리고 5~29명의 기업 37.9%로 나타나 기업 규모가 작을수록 비정규직의 비중이 높게 나타났다. 이 조사에서 나타나는 연령층별 비정규직의 비중을 살펴보면 [그림 3-6]에서 예시하듯이 30~34세의 연령범주에서 가장 낮은 수준인 한편 15~19세와 65세 이상의 연령층이 가장 높은 비중에 달해 “U자형”의 분포를 보여주고 있다. 따라서, 일본의 비정규직 문제는 24세 이하의 청년층 프리타와 기혼 여성 및 고령 남성 파트타임 근로자집단에 집중되어 표출되고 있는 것으로 정리해볼 수 있다.

참고로, 일본에서 파트타임 근로자를 집계하는 방식이 두가지로 구별되

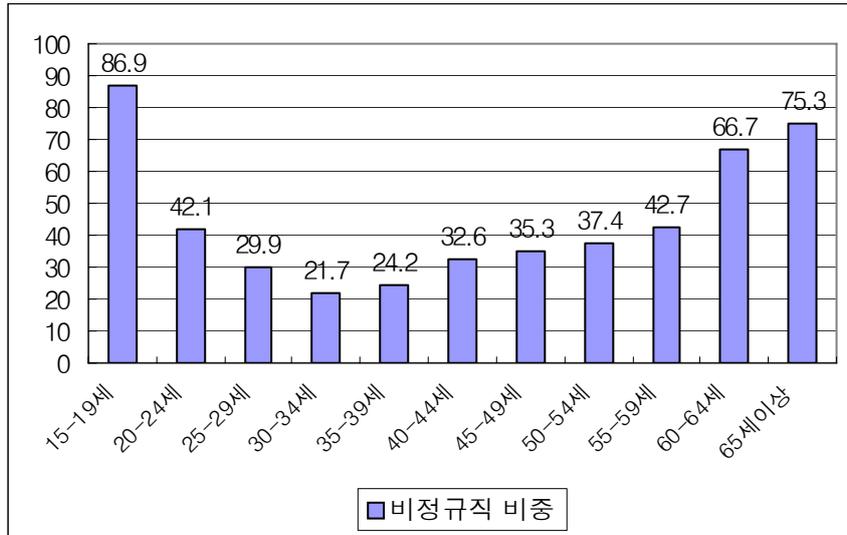
13) 일본 사회의 고령화에 대응하기 위해 기업들이 2013년까지 65세까지 고용을 연장하는 것을 제도적으로 의무화하고 있는 바, 2006년 실시된 조사에 따르면 95.6%의 기업들이 고용연장을 실시하고 있으며, 그 중 93.2%의 기업이 정년 연장이나 폐지가 아닌 축탁직의 재고용을 통해 시행하는 것으로 파악되고 있다(오학수 2008a).



고 있는 바, 총무성 통계국의 「노동력조사」에서는 직장에서 불러지는 호칭을 기준으로 조사되는 것이며, 후생노동성의 「매월근로통계조사」에서는 근로시간을 기준 삼아 1일 또는 1주 소정근로시간이 일반 근로자보다 짧은 근로자를 지칭하고 있다. 전자에 비해 후자의 조사방식이 파트타임 근로자의 추정규모가 보다 폭넓게 산출되는 것으로 [그림 3-7]에서 후자의 조사결과를 예시하고 있다. 2005년 기준으로 총무통계국의 조사에 따르면 파트타임 근로자가 전체 근로자의 16.1%에 해당되는 반면, 후생노동성의 조사결과와는 25.34%에 달하는 것으로 보고되고 있다.

[그림 3-6] 연령범주별 비정규직 비중

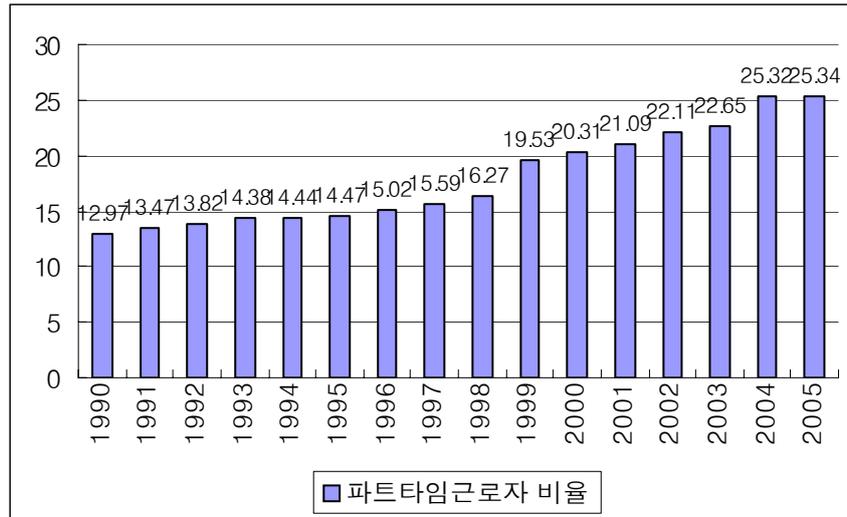
(단위: %)



자료: 오학수(2008b)

[그림 3-7] 파트타임 근로자의 비중 변화 추이

(단위: %)



자료: 오학수(2008c)

일본에서 비정규직이 급속하게 증가된 배경원인으로는 기업의 인건비 절감이 주되게 작용하고 있으며, 근로자들에 의한 다양한 근로형태의 선호 역시 일정하게 영향 미치고 있다.<sup>14)</sup> 또한, 橘木(2007)에 따르면, 버블경제의 붕괴 이후 장기화된 불경기의 경영여건 하에서 인건비 감축과 더불어 사회보험배제와 해고 용이 그리고 직무배치의 유연성 등을 이유로 기업들이 비정규직 인력의 활용을 선호하는 것으로 분석되고 있기도 하다. 그런데, 비정규직의 증가는 청년 비정규직의 직업능력개발 부재와 고용조건 취약화, 더 나아가 일본 기업의 경쟁력 약화와 사회불평등의 심화 및 범죄 빈발 등의 사회결속력 약화 등의 문제를 초래하고 있다(오학수

14) 후생노동성의 2003년 조사에 따르면, 사용자들의 비정규직 활용동기로는 인건비 절감이 51.7%로 단연 높은 응답율을 보이고 있는 한편, 근로자들의 비정규직 고용 선택이유로는 가계보조 및 학비조달 35.0%, 자기 사정에 맞은 시간대 근무가능 30.9%, '통근시간이 짧아서' 28.1%, '정규직 사원으로 일할 회사가 없어서' 25.8% 순으로 응답되었다.

2008b). 이처럼 일본에서 비정규직의 활용이 널리 증대되는 가운데, 2005년 기준으로 비정규직의 정규직 전환제도를 도입·시행하는 기업의 비율이 48.0%에 불과하고, 정규직으로 전환되는 비정규직의 비율이 1990년 30.8%에서 2004년 22.6%로 감소 경향을 보이고 있다. 또한, 비자발적 비정규직 근로자의 비율이 1994년 15%에서 2003년 25.8%로 증가하기도 하였다.

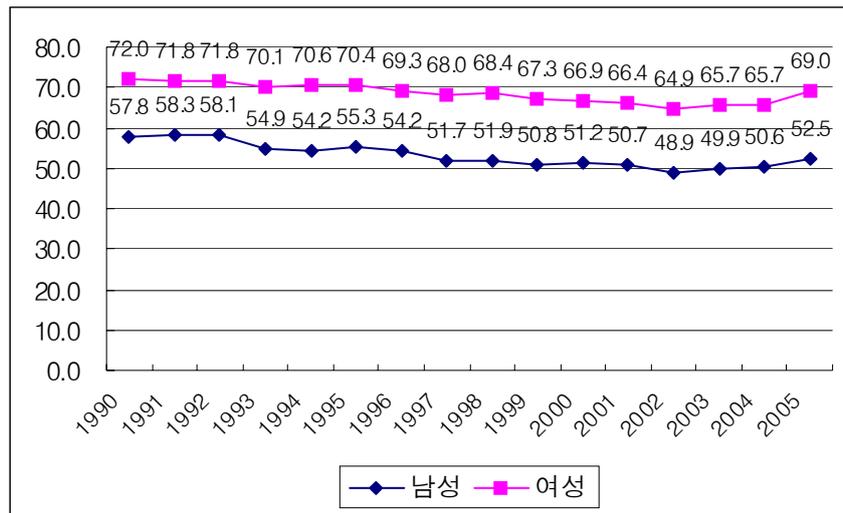
### 제3절 일본 사회의 소득불평등 추이

일본에서는 임금노동자 간의 소득불평등이 크게 늘어나고 있는데, 특히 소득격차는 정규직-비정규직, 그리고 대기업-중소기업을 중심으로 두드러지게 나타나고 있다. 우선 정규직-비정규직의 소득격차를 살펴보면, 비정규직의 임금수준이 정규직에 비해 현저하게 낮은 것으로 나타나고 있으며, [그림 3-8]에서 예시하듯이 특히 남성의 임금격차가 여성에 비해 보다 큰 것으로 나타난다. 2006년 현재 남성 정규직의 월평균 임금(348.5천엔)을 100으로 기준 삼을 경우 여성 정규직 69.0, 남성 비정규직 63.9, 여성 비정규직 47.5의 수준에 그치는 것으로 분석되고 있다.<sup>15)</sup> 정규직 대비 비정규직의 임금수준이 남성들에 있어 보다 현저한 차이를 보이는 것은 [그림 3-9]에서 보여주듯이 연공형의 임금체계에 의거하여 정규직 남성의 임금이 근속기간에 따라 지속적으로 상승되는 한편 비정규직 남성의 경우에는 그렇지 않기 때문이다. 반면에, 여성의 경우에는 정규직이나 비정규직(예: 파트타임) 공히 연공형 임금인상이 거의 적용되지 않다보니 남성에 비해 정규직-비정규직 사이의 임금격차가 상대적으로 작게 나타나고 있는 것이다. <표 3-1>에서 풀타임 정규직과 파트타임 비정규직의 시간당 임금

15) 2003년의 한 조사에 따르면 응답 기업의 51.2%가 비정규직의 활용이 정규직의 감소에 영향을 주는 것으로 확인되고 있는 바, 기업의 노무관리전략 변화는 정규직-비정규직간의 임금격차와 깊이 관련되는 것으로 이해될 수 있다(오학수 2008).

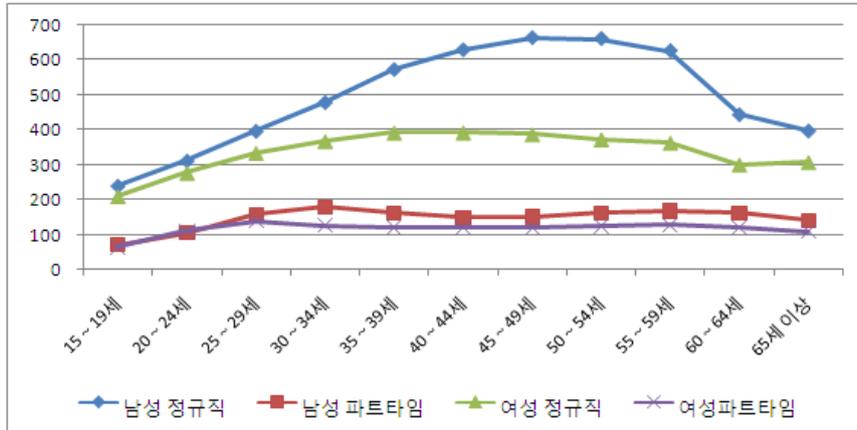
을 비교하고 있는데, 풀타임 대비 파트타임의 시간당 임금수준이 1993년 40.5%에서 1997년 38.8%로 감소되었다가, 그 이후 2004년의 40.4%로 다시 금 회복되고 있는 것으로 분석되기도 한다. 그런데, 여성으로 국한할 경우에는 [그림 3-10]에서 보여주듯이 정규직 대비 파트타임 비정규직의 월임금 수준이 1980년의 76.2%로부터 2004년의 65.7%로 지속적으로 감소해온 것으로 나타나고 있다.

[그림 3-8] 정규직 대비 비정규직의 시간당 임금비율 (단위: %)



자료: 오학수(2008a)

[그림 3-9] 정규직과 파트타임 근로자의 연령계층별 연간 임금총액 분포  
(단위: 만엔)



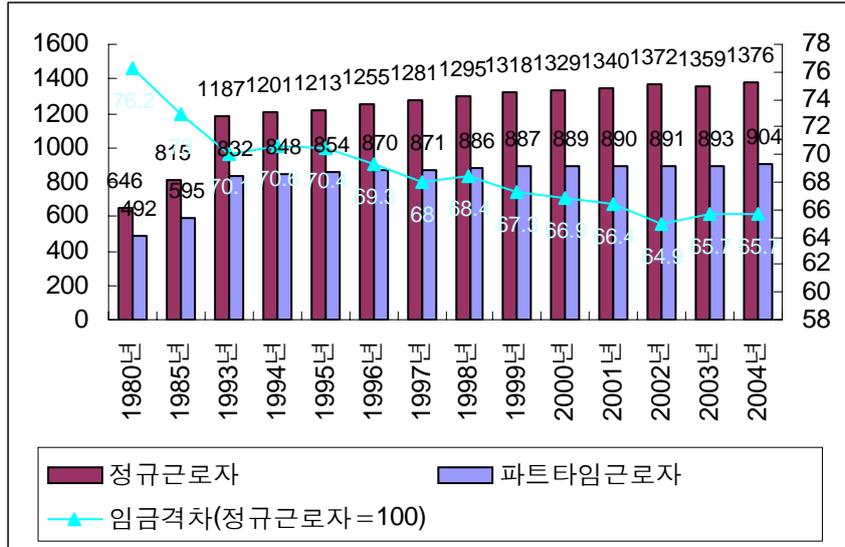
자료: 오학수(2008c)

<표 3-1> 풀타임-파트타임의 시간당 임금 및 노동시간 추이  
(단위: 만명, 엔, %, 시간)

연도	고용규모		시간당 임금		월 노동시간	
	풀타임	파트타임	풀타임	파트타임	풀타임	파트타임
1993	4,453	749	2,309	936 (40.5)	171.5	97.9
1994	4,480	756	2,357	946 (40.1)	170.8	97.0
1995	4,501	762	2,380	947 (39.8)	171.2	97.0
1996	4,523	799	2,407	954 (39.6)	172.0	97.2
1997	4,551	840	2,488	965 (38.8)	170.0	96.1
1998	4,495	873	2,502	992 (39.6)	167.5	95.8
1999	4,290	1,041	2,490	979 (39.3)	167.4	94.9
2000	4,274	1,082	2,495	979 (39.2)	168.8	97.3
2001	4,243	1,126	2,495	978 (39.2)	168.1	96.2
2002	4,160	1,171	2,461	980 (39.8)	168.1	95.1
2003	4,130	1,205	2,455	980 (39.9)	168.7	95.9
2004	4,084	1,271	2,431	981 (40.4)	169.8	95.4

자료: 양준호(2007)

[그림 3-10] 일본 여성 정규-파트타임 근로자의 임금격차 추이  
(단위: 만엔, %)



자료: 오학수(2008c)

한국에서와 마찬가지로, 일본에서도 사회보험 및 법정 근로기준의 적용에 있어 정규직-비정규직간에 상당한 격차가 존재하고 있다. 2003년에 실시한 후생노동성의 조사에 따르면, <표 3-2>에서 보여주듯이 고용보험·건강보험·후생연금 등과 같은 사회보장제의 혜택이 정규직에 대해서는 거의 100%에 달하는 반면, 비정규직에 대해서는 47.1%~63.0%에 그치는 것으로 조사되었다. 또한, 법정 퇴직금 제도의 적용에 있어서도 정규직(74.7%)과 비정규직(11.4%)간에 현저한 격차를 보이고 있으며, 기업에 의해 자율적으로 운영하는 급여보상·복리후생제도에 있어 비정규직은 6.9%(기업연금)~33.6%(상여금지급)의 낮은 비율로 대다수의 비정규직이 그 혜택으로부터 배제되고 있음을 여실히 보여주고 있다.

&lt;표 3-2&gt; 정규직-비정규직의 사회적 보호 비교

(단위: %)

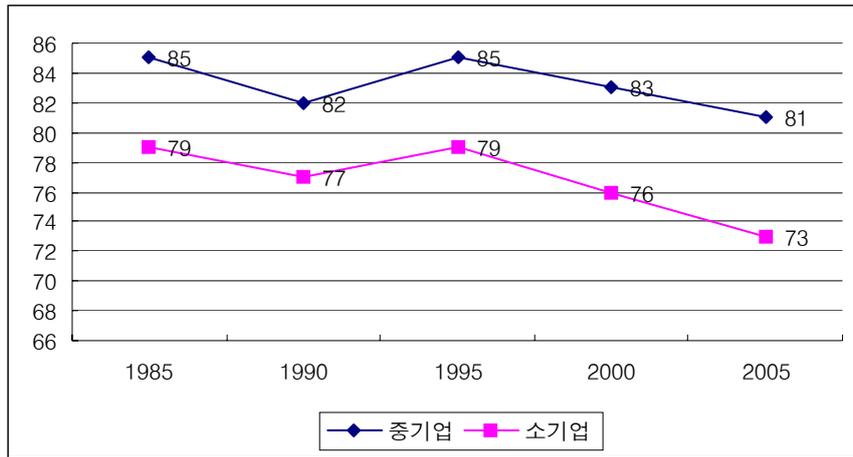
	정규직	비정규직
고용보험	99.4	63.0
건강보험	99.6	49.1
후생연금	99.3	47.1
기업연금	34.0	6.9
퇴직금제도	74.7	11.4
상여금지급	82.4	33.6
재형저축제도	46.1	7.3
복리후생시설이용	49.2	18.4
자기개발원조제도	27.7	7.1

주: 후생노동성의 2003년 「취업형태의 다양화에 관한 종합실태조사」  
자료: 오학수(2008a)

일본에서는 우리나라에 못지않게 기업규모별 임금격차가 크게 나타나 대기업-중소기업의 양극화 문제가 매우 심각하다. 남성을 기준으로 소정 내 임금(잔업수당을 제외한 월급)의 격차를 살펴보면, 2005년 1000명 이상 대기업을 100(약395,000엔)으로 기준 삼았을 경우, 100-999명의 중기업은 81(약323,300엔)이고, 10-99명의 소기업은 73(약294,600엔)이었다. [그림 3-11]에서 예시하듯이 1990년대 중반에 기업간 임금격차가 다소 완화되기도 하였으나, 그 이후 그 격차가 더욱 확대되고 있다. 특히 소기업은 1995년 대기업 임金的 79에서 2005년 73으로 6%나 감소하였다. 이처럼, 월정급여를 기준으로 대기업-중소기업 간의 소득양극화가 최근 10년간 갈수록 심화되어온 것으로 드러난다. 대기업과 중소기업의 양극화는 상여금에서 더욱 현저하게 나타나고 있다. 일본에서는 통상적으로 여름과 겨울 두 차례에 걸쳐 보너스가 지급된다. 2005년 대기업을 100(약1,650,600엔)으로 기준 삼을 경우, 중기업은 60(약996,600엔), 소기업은 33(약537,600

엔)의 수준에 불과하다. 1990년대 중반이후 기업규모간 보너스 격차는 월 급여보다 더욱 늘어나고 있다. 즉, 1995년에 대기업에 비해 중기업의 보너스는 67이었으나, 2005년은 60으로 7% 감소하여, 동기간 월급여 4% 하락한 것에 비해 그 감소폭이 더욱 크다. 또한, 소기업의 보너스 역시 같은 기간에 대기업에 비해 10% 감소하여, 월급여의 6%보다 더욱 하락폭이 크다

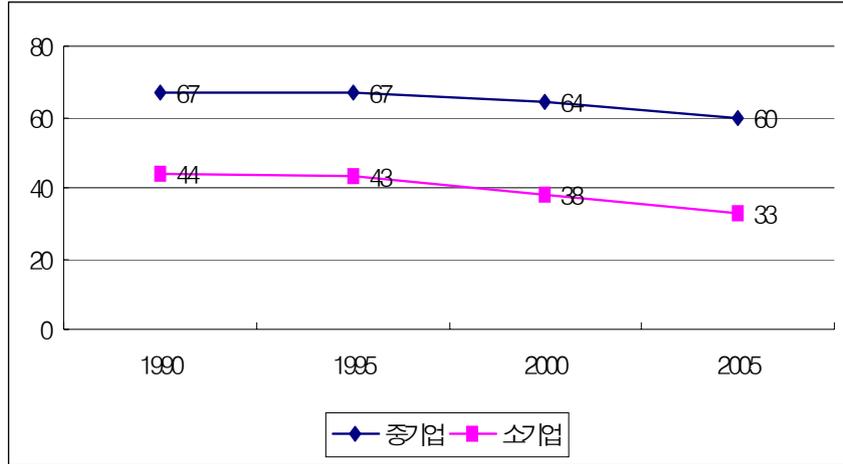
[그림 3-11] 기업규모간 월정급여 격차 추이 (남성, 1000명 이상 기업=100)  
(단위: %)



주: 월정급여는 시간외수당 및 변동급여를 제외한 고정급여; 중기업 100~999명 규모의 기업, 소기업 100명 미만 규모의 기업을 지칭.  
자료: 오학수(2008c)



[그림 3-12] 기업규모간 상여금 격차 추이 (남성, 1000명 이상 기업=100)  
(단위: %)



자료: 오학수(2008c)

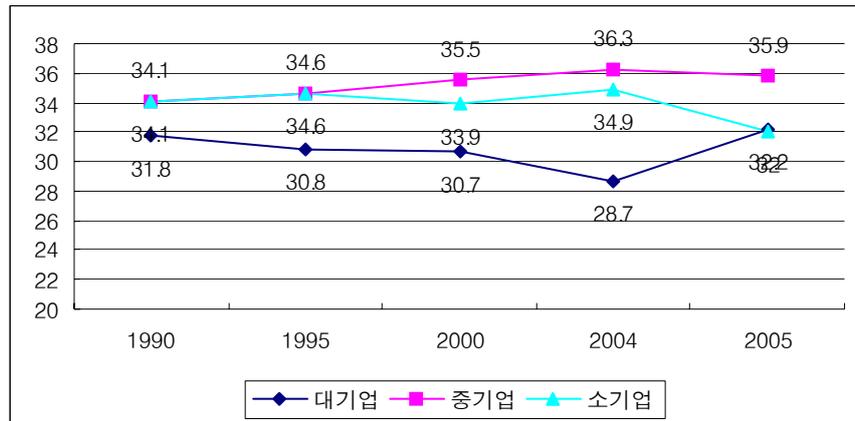
대기업 근로자가 전체 근로자에 차지하는 비율은 [그림 3-13]에서 보여 주듯이 1990년 31.8%에서 2004년 28.7%까지 꾸준히 감소경향을 보여 왔으나, 2005년 급격히 증가하여 32%에 달했다. 중기업과 소기업은 1990년 똑같이 34.1%이었는데, 2004년까지 증가경향을 보였다. 중기업에서 그러한 경향이 더 강했다. 그러나, 2005년은 전년에 비해 중기업이나 소기업 모두 감소하였으나, 중기업은 36.3%에서 35.9%로 약간 감소한 반면, 소기업은 34.9%에서 32.2%로 상대적으로 크게 감소하였다. 이처럼, 2005년에 전체 남성근로자 대비 대기업 남성 근로자가 차지하는 비율이 증가한 것은 전체 남성근로자의 수가 감소하는 가운데, 대기업 근로자만 증가하는 한편 중소기업의 근로자는 절대적으로 감소하였기 때문이다. 대기업 남성 근로자수와 전체 남성근로자에 접하는 비율의 증가는 경기회복에 힘입어 대기업의 채용을 적극적으로 늘어났기 때문으로 판단된다.

일본 노동시장에 있어 고용형태(정규직-비정규직)와 기업규모에 따라 임

금보상 및 후생복지의 격차가 확대됨과 더불어 사회불평등이 날로 심각해지고 있다. [그림 3-14]에서는 일본과 한국·미국의 노동소득분배율을 비교하고 있는데, 1995~2004년의 기간에 미국은 57.2%에서 57.1%로 거의 비슷한 수준을 유지한 한편 일본과 한국은 각각 2.6%(54.1%→51.5%)와 2.9%(61.3%→58.2%) 감소하는 것으로 나타나고 있다. 또한, 2005년에 발표된 「전국소비실태조사」에 따르면 지니계수가 1979년의 0.271로부터 0.308로 큰 폭으로 증가하여 일본 사회의 소득불평등이 크게 심화되고 있음을 확인시켜주고 있다.<sup>16)</sup>

[그림 3-13] 기업규모별 고용비중 추이 (남성 기준)

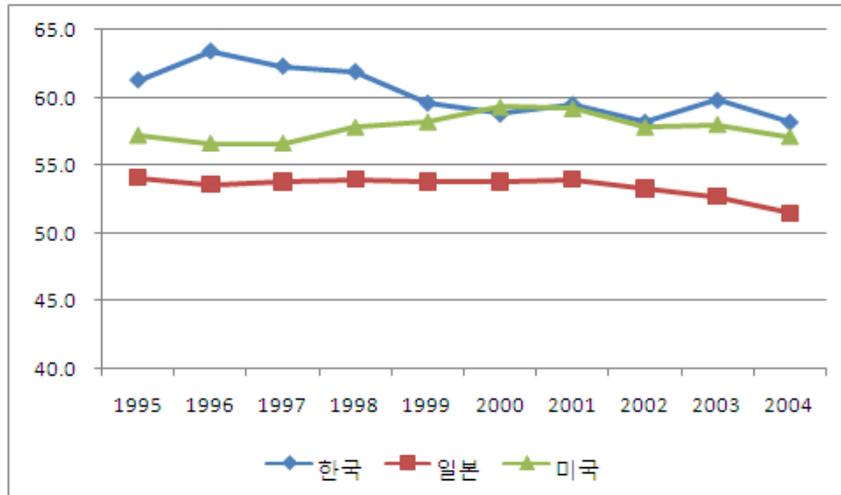
(단위: %)



자료: 오학수(2008c)

16) 정이환(2006)은 후생노동성의 「임금구조기본통계조사」에서 발표되는 ‘분산계수’, 즉 임금 10분위 계층 중 9분위 임금과 1분위 임금의 차이를 ‘중위값×2’로 나눈 수치를 통해 임금불평등 추이를 살펴보면 1980년 남성 0.50 여성 0.42에서 1990년 각각 0.56과 0.46으로 증가한 이후 2000년대 초까지 그 수준이 유지되는 것을 확인하며 1990년대 이후 일본의 소득불평등이 그리 심화되지 않았다는 분석결과를 제시하기도 한다. 다만, 이러한 분석결과는 상여금 등의 소정의 임금을 제외한 것이므로 임금불평등이 과소 추정될 수 있음을 인정하고 있다.

[그림 3-14] 노동분배율의 주요 국가 비교



자료: 한국노동연구원(2006)

일본 사회에 소득격차를 날로 확대시키는 배경원인을 둘러싸고 다양한 분석시각이 제시되면서 뜨거운 논쟁을 불러일으키고 있다(김명중, 2008; Uni, 2008). 소득격차의 확대가 주되게 고령 빈곤층 증대와 청년층의 취약한 노동시장 진입구조 등에 의해 빚어지는 것으로 대략 공감대가 형성되나 이러한 노동시장의 구조변동이 추동하는 원인진단에 대해서는 상이한 분석이 제기되고 있는 것이다. 우선, 大竹(2006)은 일본 사회의 소득격차를 야기하는 핵심 원인으로 인구고령화<sup>17)</sup>를 지목하는 한편, 임금소득의 양극화 징후를 전면 부정하고 있다. 1999년까지의 가구수입-지출 전국조사자료를 활용한 大竹(2006)의 분석결과는 소득격차확대에 대한 고령화효과만 확인되었으며, 이러한 분석결과를 당시 고이즈미내각(2000~2006)과 아베내각(2006~2007)의 자민당 정권이 정부의 공식 정책입장으로 채택하

17) 일본에서는 65세 이상 인구의 비중이 1994년 14%에서 2005년 약 20%로 증대하였으며, 2015년 26%에 이를 것으로 전망하고 있다.

여 소득격차가 고령화에 따른 불가피한 현상일 뿐 사회불평등이 심각해지는 것은 아니라는 입장을 견지하게 만들었다.

그런데, 2004년의 동일한 조사자료의 분석결과에서 전 연령층의 소득불평등 확대(지니계수) 확인됨에 따라 고령화효과를 둘러싼 논쟁이 재연되었으며, 그 이후의 후쿠다내각의 경우에는 양극화의 심각성을 인정하여 적극적으로 대응하려는 노력함으로써 大竹(2006)의 주장에 입각한 이전 내각과의 차별화된 정책기조를 펼치고 있다. 한편, 竹中(2006)은 IT혁명, 디지털혁명, 바이오기술의 진화 등으로 인해 유능자와 무능자간의 격차에 따른 양극화가 불가피하고 신자유주의적 구조개혁이 필요하다고 역설하였다. 大竹과 竹中의 주장과 달리, 藤原(2006)는 자민당 정부가 1990년대 중반이후 취해온 시장원리주의의 규제완화에 따라 노동시장차원의 경쟁이 심화되고 승-패자간의 구분이 분명해지면서 중산층의 급속한 해체가 나타나고 있는 것으로 분석하고 있다. 橘木(2006)은 일본의 빈곤층 증가에 대해 장기불황에 따른 무소득 실업자의 증가, 프리터족과 니트족의 파트타임 비정규직 청년근로자 증가, 낮은 수준의 최저임금제, 이혼율 상승 등의 가족해체와 편모자(偏母子)가족 빈곤화에 의해 비롯되는 것으로 진단한다. 아울러, 그는 비정규직 고용의 확산이 중장기적으로 일본경제의 인력개발에 심대한 악영향 미칠 것으로 우려하고 있다.(橘木 2006) 비슷하게, 太田(2005)은 프리터와 비정규직의 증대가 소득불평등(특히 청년층)의 핵심 원인으로 진단-설명하고 있다.

그런데 Uni(2008)는 太田의 분석이 잘못된 자료 분류에 따른 것으로 지적하며 자신의 분석에 따르면 비정규직화에 따른 고용형태 변동만으로 소득불평등효과를 설명하기에는 부족하고 오히려 각 고용형태 내부의 소득격차, 특히 정규직 내부의 소득격차가 주된 원인으로 주장함으로써 정규직 임금의 불평등 관점을 추가로 제시하고 있다. 따라서, 그는 일본의 임금소득 불평등 심화가 비정규직 확산과 임금구조 개편으로 설명하고 있

다. 그에 따르면, 한편으로 노동인구의 고령화에 따른 임금 부담과 공공-기업복지비용 증가에 직면한 기업들이 비정규직 인력활용을 확대하여 양극화가 초래되고 있으며, 다른 한편으로 1990년대에 들어 기업들이 기존의 연공형 임금체계를 직능급 임금체계로 전환함에 따라 임금격차 확대에 기여하였으며, 임금형평성을 담보해온 노조 춘투의 영향력이 크게 축소됨에 따라 기업간 임금격차 확대를 초래하기도 하였다.(Uni 2008) 이에 더하여 Uni(2008)은 노동관계법의 탈규제화가 비정규직 고용의 확산을 초래하여 정부의 정책기조가 일본 사회의 양극화가 적잖게 기여하고 있음을 지적하고 있다.

#### 제4절 일본 정부의 노동시장개혁과 양극화 대처

일본 정부의 노동시장정책은 1980년대 중반부터 2000년대 중반에 이르는 기간에 탈규제의 유연화를 지향하였다. 실제, 세계화의 진전에 대응하기 위한 일본 정부의 첫 노동시장개혁정책은 1985년의 파견법 제정에서 찾아볼 수 있다. 이 파견법에서는 파견인력의 활용이 기존 상용직의 대체를 금지하는 단서와 더불어 전문직종 중심의 13개 업무(시행령에서 포함된 3개 업무를 포함할 경우 총 16개 업무)에 대해 파견인력의 활용이 허용되는 포지티브리스트(positive list)제도가 도입되었다. 1990년대 초반에 버블경제의 붕괴에 따라 경제활성화와 일자리창출을 도모한다는 취지에서 노동시장의 유연화와 관련된 제도정비가 연이어 이뤄지게 된다. 1993년에는 당시 노동시장에 급속하게 늘어나는 파트타임의 노동기준을 마련하기 위해 파트타임노동법<sup>18)</sup>이 제정되었으며, 이 법에는 사업주가 취업실태, 정규노동자와의 균형 등을 고려하여 파트타임근로자에게 적절한 노동조건

18) 1993년에 제정된 파트타임근로자노동법의 정식명칭은 「단시간노동자 고용관리 개선 등에 관한 법률」이다.

확보 및 교육훈련의 실시, 복리후생의 충실, 기타 고용관리의 개선을 피하여 파트타임근로자의 능력을 유용하게 발휘하도록 노력할 것이 명시되어 있다. 1995년에는 파견법의 개정을 통해 무허가파견업체에 대한 규제가 강화되는 한편 기존의 16개 허용업무를 26개로 확대하였다.

파견법에 대한 전면적인 개정은 1999년<sup>19)</sup>에 이루어지게 되는데, 기존의 포지티브리스트방식로부터 6개 업종(건설·운수·항만하역·경비·의료·제조)에 대한 파견활용의 금지로 제한하는 네거티브리스트(negative list)방식으로 전환하였던 것이다. 또한, 1999년의 개정 파견법에서는 기존의 26개 허용업무에 대해 파견인력활용의 상한기간을 3년으로, 그리고 추가적으로 허용되는 여타 업무에 대해서는 1년의 상한기간을 설정하는 한편, 그 상한기간 이상으로 활용되는 파견인력을 사용사업체가 직접 고용하도록 노력하는 의무 조항을 추가 명기하였다. 2003년에 다시금 파견법의 탈규제화가 추진되어 26개 업무에 대해 기존 상한기간의 3년을 철폐하여 무기한으로 활용할 수 있도록 허용하고, 여타 허용업무에 대한 상한기간을 1년에서 3년으로 연장하였으며, 6개 파견금지업종의 하나로 포함되어 있던 제조업에서의 파견인력활용을 허용하기 시작하였다. 이처럼, 일본 정부 주도의 노동시장유연화정책에 따른 관계법령의 제·개정을 통해 기업의 파견근로 및 계약직 인력활용이 급속히 확산됨에 따라 비정규직의 규모가 가파르게 증가하였던 바, 실제 2000~2007년의 기간에 파견 노동자의 수가 33만명(비정규직 전체의 3%)에서 133만명(비정규직 전체의 8%)로 급증하였으며, 계약직 역시 같은 기간에 161만명(비정규직 전체의 13%)으로부터 435만명(비정규직 전체의 25%)로 늘어났다(은수미 2008).

이처럼, 노동시장 유연화정책의 추진을 통해 비정규직의 양적 급증과 차별적 처우 그리고 불법·탈법적 노무관리가 사회적 이슈로 대두되자,

19) 1999년에는 노동자파견법의 개정과 더불어 고용안정법 개정을 통해 민간직업알선사업의 탈규제화가 이뤄졌다.

2000년대 초반 이후 정부는 노동양극화를 대처하기 위한 정책 대응을 점차 강화하기 시작하였다. 2003년 일본 정부는 비정규직의 증가가 국가경쟁력 저하와 경제기반 취약화를 야기한다는 우려를 공개적으로 천명하면서 후생노동성을 비롯하여 경제산업성·내각부·문부과학성·경제재정정책담당성의 5개 부처로 구성된 「청년층 자립·도전 전략회의」를 발족시켜 “청년층 자립·도전플랜(이하 플랜)”을 수립·실행해오고 있다. 청년층의 실업·고용문제가 일본의 경제기반 붕괴로 귀결될 수 있다는 위기의식을 반영하여 경제산업성이 이 전략회의를 주도해오고 있다.

동 플랜에서는, 청년층 실업/고용문제의 원인으로서 다음의 3가지가 지적되었다. 첫째, 수요부족 등으로 구인의 대폭 감소와, 구인의 파트타임/아르바이트화 및 고도화의 양극화로 노동력 공급의 미스매치가 확대하고 있다. 둘째, 장래의 목표를 세울 수 없고, 목표를 실현하기 위한 실행력이 부족한 청년층이 증가하고 있다. 셋째, 사회나 노동시장의 복잡화에 따른 직업탐색기간의 장기화, 취업에 이르는 경로의 복잡화, 기업이 바라는 청년층 직업능력의 실적변화 등의 구조적 변화에, 지금까지의 교육/인재육성/고용시스템이 충분히 대응할 수 없다. 이 플랜에서 밝히는 기본적인 정책 방침으로는 ① 청년층 실업이나 프리터의 증가추세를 전환하기 위한 취업 기회 창출이나 인재육성을 위한 정책의 중점 실시, ② 청년층의 실업·고용문제를 해결하기 위해 교육·인재육성·고용 등의 사회시스템 전반에 대한 개혁 추진, ③ 청년층을 대상으로 취업기회 창출과 인재육성의 선순환 구조 구축, ④ 청년층의 실업·고용문제를 해결하기 위한 노사정협력체계의 확립·운영 등을 제시하고 있다.

이 플랜에 따라 2004~2006년의 3년 기간에 걸쳐 다음의 5개 분야에 정책사업을 추진하였다: ① 교육단계로부터 직장정착단계에 이르기까지 직업경력 상담 및 취업지원(캐리어교육 및 직업체험의 추진, 기초직업능력의 향상 기회 제공, 취업활동-직장정착에 대한 세분화된 취직지원, 청년층

대상의 전문 취업상담인력 양성), ② 청년층 노동시장인프라의 정비(취직 경로의 복선화에 대응한 다양한 취업시스템 정비, 청년층 대상 인재니즈의 파악 및 직업능력수요 명확화, 청년층 대상 능력·기술의 평가제도 정비), ③ 청년층 능력향상 및 취업선택지의 확대(캐리어고도화 플랜 추진 등), ④ 청년층 중심의 새로운 시장·취업기회 창출(창업활성화, 청년대책에 대한 산업계 협력체제 구축), ⑤ 지역별 청년층 원스톱서비스센터 설치(지자체수준의 Job Cafe 설치) 일본 정부는 “청년층 자립·도전플랜”의 추진을 위해 2004~2006년의 기간에 총 2,011억엔을 투입하였다. 2006년 초부터 시행되는 “청년층 자립·도전을 위한 액션플랜”에서는 25만명의 프리터를 정규직화하는 사업이 포함되어 있는 점이 특기할만 하다. 일본 정부의 정책노력에 힘입어 프리터의 규모가 2003년 217만명으로 최고수준을 기록하였다가 2006년 187만명 수준으로 지속적인 감소세를 보이고 있다. 또한 정부정책에 따른 2006년까지의 성과를 보면, 95개의 잡카페의 설치와 약 185만명의 잡카페 이용, 그리고 잡카페를 이용한 약 8만 8천명의 취업, 일본형이중인재육성시스템으로 2004년도 수강/수료한 자의 68.4%의 취직률, 시험고용자 약 3만 6천명의 79.5%의 정규직화 등이다.

후생노동성은 정규직-비정규직의 균등처우를 위해 비정규직 고용관리지침을 제정하여 행정지도를 강화해오고 있다(오학수 2008b). 1989년에 처음으로 도입된 「파트타임근로자의 처우 및 노동조건 등에 관하여 고려해야 할 사항에 관한 지침」은 1999년 4월에 강화·발전시켜 다음의 규정이 포함되어 있다: 사업주가 파트타임근로자와 노동계약을 체결할 때, 노동계약 기간, 취업장소와 담당업무, 노동시간, 임금결정방식, 그리고 퇴직과 같은 노동조건을 서면으로 명시하여 당해 파트타임근로자에게 교부하도록 하고 있다. 이밖에 파트타임근로자에게 적용되는 취업 규칙을 정하거나 개정할 때 파트타임근로자의 과반수 대표로부터 의견청취를 실시할 것, 연차유급 휴가<sup>20)</sup>, 해고의 예고, 퇴직증명서 교부, 건강검진 실시, 임신중 및 출산후



의 조치를 취할 것, 유아휴업 및 개호휴업에 관한 제도를 만들 뿐 아니라 정규노동자 모집시 동종 업무에 종사하고 있는 파트타임근로자에게 우선적으로 응모기회를 부여할 것, 그리고 파트타임근로자의 고용관리를 개선하고 노동조건 등에 관하여 상담할 파트 타임고용 관리자를 선임할 것 등이 제시되고 있다.

후생노동성은 파트타임근로자 보호지침을 보다 강화하기 위해 노·사·공의 3자로 구성되어 있는 「노동정책심의회 고용균등분과회」에 자문을 요청하였던 바, 이 분과회에서는 정규노동자와 파트타임근로자와의 공정한 처우문제를 중심으로 『향후 파트타임 노동정책의 방향에 관하여』라는 보고서를 2003년 3월 정부에 제출하였다.<sup>21)</sup> 이 보고서는 동년 8월 파트타임 노동지침에 반영되었는데, 주요 내용을 살펴보면 (1) 정규근로자와 파트타임 근로자의 공정한 처우를 실현하기 위하여 노사가 해야 할 것으로 ① 파트타임근로자의 처우에 관한 설명요구가 있으면 그것에 응할 것, ② 고용관리 개선이나 처우를 결정할 때 파트타임근로자의 의견을 듣기 위해 노사간의 대화나 기타 정당한 방법을 공리할 것, ③ 정규근로자와의 균형에 관하여 파트타임근로자로부터 고충이 제기되었을 때는 당해 사업소의 고충처리기관 등을 활용하여 자주적으로 해결할 것이 명시되어 있다; (2)

20) 파트타임근로자의 근로시간이 週30시간 이상이고 근속기간이 6개월이면 연차 유급 휴가일수는 10일, 8년 6개월 이상일 경우 20일로 휴가일수가 가장 많다. 가장 적은 경우는 주30시간 미만이고 연간근무 일수가 48-72일인 근로자로서 근속기간이 6개월인 경우 1일이고, 8년 6개월 이상이면 3일이다.

21) 분과회의 노동자측은 이 보고에 반대하고 별도의 의견서를 제출하였는데, 그것의 주된 내용은 합리적인 이유가 있는 경우를 제외하고 단시간노동 등을 이유로 정규노동자 과의 차별적인 대우를 금지하는 [균등대우원칙]의 법제화를 명시할 것과 고용관리 개선을 현행 사용자의 노력의 무에서 강제규정으로 바꿀 것을 요구하였다. [균등대우 원칙]의 구체적인 내용으로서는, 임금 등의 균등대우원칙, 합리적인 이유에 관한 입증책임을 사업주에 부과할 것, 정규노동자에서 파트타임근로자로, 또는 파트타임근로자에서 정규노동자로의 전환권, 취업규칙의 작성/변경에 관한 의견청취의 의무화 등이다. 한편, 사용자측은 고용관리는 기업의 노사가 자주적으로 실시하는 것이 원칙이므로 기업활동에 대한 규제가 과도하게 강화되지 않을 것을 주장하였다.

직무내용, 의욕, 능력, 경험, 성과 등에 따라 채우하기 위한 조치를 실시할 것; (3) 정규근로자로의 전환에 관한 조건을 정비할 것. (4) 직무가 정규근로자와 같은 파트타임근로자에 대해서는, ① 이동의 폭·빈도, 역할의 변화나 육성의 형태, 기타 노동자의 인재활용의 틀이나 운용에 관하여 당해 사업체 정규 근로자와 차이가 명확하지 않을 때는 정규근로자와 파트타임 근로자의 채우 결정방식을 동일하게 한 후 의욕, 능력, 경험, 성과 등에 따라 채우하여 균등을 확보 할 것(동일채우결정 방식). ② 노동자의 인재활용의 틀이나 운용 등이 정규근로자와 다른 파트타임근로자에 대해서는 의욕, 능력, 경험, 성과 등에 따라 채우하는 조치 등을 강구하여 양자간의 균형을 고려할 것(동일직무 균형방식); (5) 정부는 정규근로자와 파트타임 근로자의 공정한 채우를 실현하기 위하여 좋은 사례에 관한 정보를 수집하여, 그것을 노사단체 등에 제공함으로써 환경정비를 하도록 한다.

아울러, 후생노동성은 파트타임근로자의 균등채우를 위하여 노력하는 사업주에게 지원제도 「단시간근로자고용관리개선등조성금제도」를 운영하고 있다. 지원대상은 고용보험에 가입한 사업주로서 다음의 세부프로그램을 도입하여 2년 이내에 대상근로자가 등장할 경우에 한한다: ① 정규직과 공동채우제도의 도입- 파트타임근로자의 일이나 능력에 따른 채우를 하기 위하여 정규직과 공통의 평가/자격제도를 도입한 후, 실제 이러한 제도의 적용을 받는 파트타임근로자가 1명이상 발생할 경우 사업주에게 50만엔 지원한다; ② 파트타임근로자의 능력/직무에 따른 채우제도의 도입- 파트타임근로자의 일이나 능력에 따른 평가/자격제도를 도입한 후, 실제 제도의 적용을 받는 파트타임근로자가 1명 이상 나온 경우 사업주에게 30만엔 지원한다(다만, ①와 ②는 양자택일 하여야 한다.); ③ 정규직 전환제도의 도입- 파트타임근로자를 정규직으로 전환하는 제도를 도입한 후, 실제 전환자가 1명 이상 나온 경우, 사업주에게 30만엔을 지원한다; ④ 단시간 정규직제도의 도입<sup>22)</sup>- 단시간 정규직제도를 도입한 후, 실제 단시간

정규직 근로자가 1명 이상 나온 경우 사업주에게 30만엔을 지원한다; ⑤ 교육훈련의 실시; 정규직과의 균형을 고려한 교육제도를 파트타임근로자에게 연 30명 이상 실시한 경우, 사업주에게 30만엔을 지원한다. ⑥건강진단/통근에 관한 편의제공의 실시; 상기 ①에서 ⑤까지 지원제도 중 한가지라도 지원받는 사업주가 파트타임근로자의 건강진단 또는 통근에 관련한 편의제공 제도를 도입한 후 그 이용자가 1명 이상 나온 경우 사업주에게 추가적으로 30만엔 지원한다.

급격한 고령화와 연금재정의 악화에 대응하기 위하여 그리고 고령자 노동시장 양극화에 대처하기 위해 일본정부는 연금수령 연령을 60세에서 2013년에는 65세로 단계적으로 올리고 있는 중이다. 이 같은 연금수령연령의 상향조정에 따라, 60세에서 65세까지의 소득공백을 메꿀 필요가 있었다. 일본에서는 고용연장을 크게 근무연장제도와 재고용제도라는 2가지 형태로 실시하고 있다. 전자는 정년연령을 설정한 채로 정년에 도달한 자를 퇴직시키지 않고 계속고용하는 제도이고, 후자는 정년연령에 도달한 자를 일단 퇴직시킨 후 다시 고용하는 제도이다. <표 3-3>에서는 일본 기업들에서 근무연장제도와 재고용제도를 도입-시행하고 있는 현황을 예시하고 있다.

---

22) 단시간 정규직제도란 정규직에 비해 1주간 소정근로시간이 10% 이상 짧고, 근로계약기간의 정함이 없고, 시간당 기본급이 같은 업무를 하는 정규직과 동등 이상 일 때 해당된다.

<표 3-3> 기업규모별 근무연장제도, 재고용제도 도입 현황  
(단위 %)

기업규모	제도가 있음				제도가 없음	
	계	근무연장 제도만	재고용 제도만	양제도 모두	설정예정	예정없음
계	73.8	13.2	47.6	13.1	6.8	19.4
5000명이상	78.2	5.1	69.3	3.9	7.2	14.6
1000-4999명	70.2	4.4	59.6	6.3	7.7	22.1
300-999명	71.3	8.4	54.8	8.1	5.8	22.9
100-299명	77.6	10.7	54.0	12.9	5.1	17.2
30-99명	72.9	14.8	44.1	13.9	7.4	19.7

주: 정년제를 운영하는 기업(96.8%)이 분석대상임.  
자료: 오학수(2008c)

일본정부는 고령자집단의 양극화를 극복하여 모든 근로자에게 65세까지 고용을 확보하기 위해 「고연령자고용안정법」을 개정하여 2006년 4월 1일부터 시행해오고 있다. 개정법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다: 정년연령이 65세 미만인 사업주는 [65세까지 정년의 연장], [정년의 폐지], [계속고용제도(고용연장제도, 재고용제도)의 도입]중 하나<sup>23)</sup>를 선택해야 한다. 정년연장이나 정년을 폐지하는 경우 근로자 전원이 그 대상이 된다. 반면, 계속고용제도의 경우 2가지의 선택이 가능하다. 하나는 희망자 전원을 대상으로 계속고용제도를 도입하는 경우와 대상자를 한정하는 경우이다. 전자는 정년연장이나 정년폐지와 같이 희망자 전원이 대상이기 때문에 구체적인 절차가 필요 없으나, 후자의 경우 대상자를 한정하기 위한 기준<sup>24)</sup>에 관하여 노사협의를 해야 한다. 노사협의를 통해 합의에 도달하면 노사협

23) 어느 제도를 도입하든, 해당자의 연령은 다음과 같이 단계적으로 높아진다. 즉 2006년 4월 1일-2007년 3월 31일62세, 2007년 4월 1일-2010년 3월 31일63세, 2010년 4월 1일-2013년 64세, 그리고 2013년 4월 1일 부터 65세이다.

24) 판별 기준으로는 의욕, 능력 등을 구체적으로 측정할 수 있도록 구체성이 있어야 하고, 필요로 하는 능력 등이 객관적으로 제시되어, 그 가능성을 예견할 수 있는 객관성, 양자를 갖출 것이 요망되고 있다.

정에 그 기준을 기재하여야 한다. 노사합의에 이르지 못할 경우, 정규직 300명이하 중소기업은 2011년 3월 31일까지, 대기업은 2009년 3월 31일까지 사업주가 취업규칙 등에 계속고용제도의 대상 기준을 정하여 그 기준에 맞는 제도를 도입할 수 있게 된다. 아울러, 일본정부는 65세까지 고용확보를 위해 고용확보를 위한 조건정비에 관한 상담/조언, 계속고용정착촉진조성금, 그리고, 고연령고용 계속급부 등의 다양한 지원책을 실시-제공하고 있다.<sup>25)</sup>

일본 사회의 양극화와 비정규직 노동문제가 갈수록 심각해짐에 따라 후생노동성은 2008년에 들어 중요한 정책변화를 추진한다. 우선, 노동후생성은 2008년의 노동시장을 둘러싼 주요 환경조건으로서 ① 저출산고령화의 진전과 인구감소사회의 도래, ② 글로벌화와 산업구조 변화 등에 대한 기업 대응, ③ 가치관의 다양화, 맞벌이부부의 증가 등 노동인구의 변화, ④ 귀속의식이나 인간관계 희박화 등에 따른 사회의식구조 변화 등을 꼽고 있으며, 이러한 환경조건에 의해 ① 노동인구의 감소와 경제활력의 저하, ② 고용불안정화와 격차의 고정화, ③ 장시간 노동 증가와 건강피해 확대, 일-가정 불균형, 여성 및 고령노동자의 능력개발-발휘 부족, 저출산의 심각화, ④ 인재 육성-선발-배치의 장기적인 취약화 등의 문제점이 초래되는 것으로 진단하고 있다.

후생노동성은 이같은 노동시장 문제에 대응하여 기본정책방향으로서 다음과 같이 제시한다: ① 취업률의 제고-고용대책법을 개정하여 청년층·여성·고령층·장애인 등에 대한 취업촉진을 국가시책의 기본요소로 명시할 뿐 아니라 이들의 취업 지원을 위해 장애인을 위한 취업-생활의 통합적 네트워크 지원, 일-가정 양립을 위한 ‘엄마고용지원센터’의 2배 확충(현행 48개소), 70세까지 취업연장의 권장 등과 같은 다양한 지원제도를 강구하

25) 65세 이상의 고령자를 대상으로 하는 일자리 지원정책에 대한 상세한 내용으로는 오학수(2008c)를 참조할 것.

고, 채용모집에 대한 연령제한금지를 의무화하며, 중소기업의 취업지원을 위한 지역고용대책을 추진한다; ② 고용안정의 실현- 파트타임 근로자의 정규직 전환을 촉진하는 파트타임노동법의 개정 시행, 2007년 25만명 프리터의 정규직 전환 프로그램을 2008년 35만명으로 확대 시행, 지역 청년 자립학원 사업의 추진, ‘잡카드제도’의 구축과 직업교육-실습의 훈련기회 및 상담 강화를 통해 정규직 취업지원 강화, 불안정 취로자(PC방 숙식의)에 대한 지원 확대 등을 실행한다; ③ 노동자 생활안정을 위한 취로환경의 구축- 2008년 4월 시행되는 파트타임노동법에 따라 정규직-비정규직의 균형된 처우 보장, 근로자파견사업에 대한 엄정한 행정감독 및 제도 재검토, 기간제 근로 관련 행정지침 제정과 정사원 전환의 지원책 마련, 남녀의 균등한 취업기회 및 외국인 연수실습생제도의 적정화 등을 추진한다; ④ 일-가정 양립- 장시간 소정의 근로에 대한 할증임금을 상향조정을 위한 노동기준법 개정, 기업 인력의 차세대 육성을 위해 단시간근무제의 도입지원 및 육아휴직수당의 상향조정(임금의 40%에서 50%), 일-가정양립 추진의 ‘국민최고회의’ 개최 및 사회공론화, 2007년 12월 ‘일-가정 양립현장과 행동지침’의 제정, 자립적 생애경력 형성 지원을 제시하고 있다.

2008년 4월 개정-시행될 파트타임노동법에 의해서 정규직-비정규직 균등처우와 정규직 전환 촉진을 통해 비정규직 감소 및 처우 개선이 전망되는 바, 그 구체적인 개선사항을 다음과 같이 정리해볼 수 있다: ① 근로조건 문서 명시- 설명의무사항- 근로조건, 취업규칙 작성절차, 차별적 처우의 취급, 임금결정방법, 교육훈련, 복리후생시설, 정규직 전환추진 조치 등, 위반시 10만엔 과료 부과, ② 파트타임근로자의 근로형태에 따른 처우 결정- 정규직과 동일시하는 것이 당연한 유형(전체 파트타임근로자의 약 4-5% 수준 추정), 정규직과 직무와 인재활용이 같은 유형, 정규직과 직무와 같은 유형, 정규직과 직무도 다른 유형, ③ 정규직 전환 추진(정규직 모집시 파트타임근로자에게 응모기회 등의 전환제도 도입-시행), ④ 고층

처리 및 분쟁해결 원조- 파트타임근로자의 고충문제에 대해 사업장 내부와 지방노동국 차원의 고충처리절차 마련, ⑤ 국회차원의 부대결의- 정규직-비정규직의 균등처우 사례 발굴-제시, 직무분석기법 및 비교지표 개발-제공, 지방노동국의 행정지도 전문화, 일-가정조화를 위한 장시간 근로형태 변경 촉진, 비정규직 근로실태에 대한 세부 파악 추진 등. <표 3-4>에서는 정규직과 파트타임근로자 사이의 차별적 처우를 판별하기 위해 노동후생성이 제시한 개선기준을 예시하고 있다.

<표 3-4> 정규직-파트타임근로자의 차별적 처우 개선기준

정규직과의 비교			임금		교육훈련		복리후생	
직무	인재 활용	계약 기간	직무관련 임금 (기본급, 상여, 직책 수당 등)	그 외 임금 (퇴직수당, 가족수당, 통근수당 등)	직무수행에 필요한 직무 능력 부여	그 외 능력향상을 위한 교육 훈련	건강유지 업무수행 지원 시설	기타 복리후생 제도에 경조휴가, 사택 등
(1) 정규직과 동일시 되는 파트타임			○	○	○	○	○	○
동일 직무	유사 활용	무기 계약						
(2) 정규직과 직무와 인재활용이 같은 파트타임			□	해당 없음	○	△	○	해당 없음
동일 직무	유사 활용	유기 계약						
(2) 정규직과 직무와 인재활용이 같은 파트타임			△	해당 없음	○	△	○	해당 없음
동일 직무	유사 활용	유기 계약						
(2) 정규직과 직무와 인재활용이 같은 파트타임			△	해당 없음	○	△	○	해당 없음
동일 직무	유사 활용	유기 계약						

주: ○ 파트타임근로자에 대한 차별처우 금지; ○ 실시-배려 의무화; □ 동일방법으로 결정하도록 노력 의무; △ 직무 내용·성과·의욕·능력·경험 등을 감안하도록 노력 의무  
 자료: 오학수(2008b)



2008년 6월 동경 아끼히바라에서 파견 노동자에 의한 충격적인 “문지마 살인사건”이 발생하자 비정규직 관련 규제를 강화해야 한다는 여론이 팽배해지면서 정부는 11월에 파견법의 개정을 단행하였다(은수미 2008). 그 파견법의 핵심 개정내용은 다음과 같다: (첫째) 일용파견 또는 30일 이내로 기간을 정하여 실시되는 파견근로를 원칙적으로 금지하였다. 다만, 통역, 소프트웨어개발, 기계 설비 등 18개 업무에 대해서는 30일 이내 파견을 허용하고 있다. (둘째) 등록형 파견의 상용직화이다. 일본에서는 근로자가 파견회사에 등록을 해두고 사용사업주의 요청시에 호출되어 근로하는 등록형 파견이 상당히 많은데, 이를 없애는 방향으로 바꾼다는 것이다. (셋째) 파견근로자의 처우개선을 강화하고 있다. (넷째) 그룹기업에 속하는 파견회사가 소속 그룹에 파견근로자를 파견할 때 전체 파견근로자의 80% 이하가 되도록 하고 있다. 이는 파견업체가 사실상 전속개념으로 특정 원청업체에 80% 이상 파견하는 것을 금지하는 것으로서 한국의 사내하청에 해당되는 비정규직 인력활용관행을 제한하는 것으로 이해될 수 있다. 다섯째, 불법파견 판정시 직접고용을 의무화하는 조치를 포함하고 있다.

요컨대, 일본 정부는 1980년대 후반, 특히 1990년대 버블경제의 붕괴에 대응하여 특히 고이즈미내각을 중심으로 신자유주의적 노동시장 유연화를 도모하기 위해 기업의 비정규직 활용을 크게 확산시키는 방향으로 노동관계법의 탈규제화를 추진해왔으나, 2000년대 후반에 들어 비정규직의 남용과 차별에 따른 사회적 문제가 폭발적으로 대두되고 비판적인 여론이 폭넓게 조성됨에 따라 최근 수년 동안에는 비정규직 활용에 대한 규제강화를 단행해오고 있다.

## 제5절 노동시장 양극화에 대한 노동조합단체의 대응

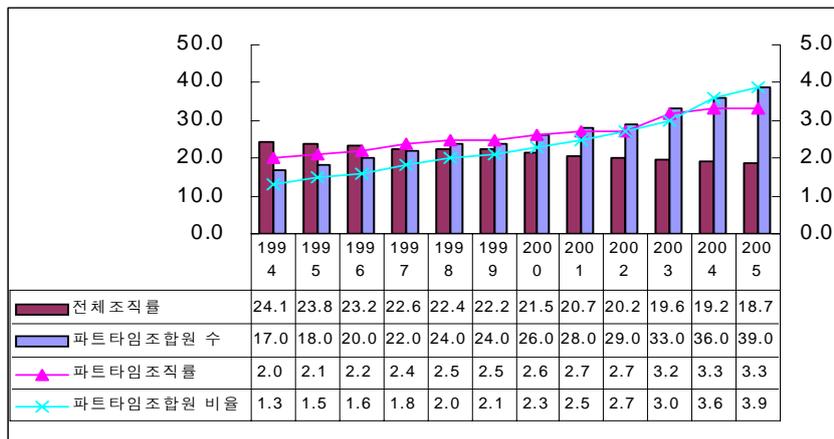
일본의 노조 조직율은 2006년 현재 18.2%인 가운데, 비정규직의 노조조직율이 11.0%(2005년 기준)에 달하고 있으며, 그 중 9.1%가 ‘정규직과 같은 노동조합’에 가입하고 있고 1.9%는 ‘정규직과 다른 노동조합’에 가입한 상태이다.<sup>26)</sup>(오학수 2008b) 일본 노동조합의 최대 전국조직인 령고(連合)는 파트타임 근로자의 노동조건 향상 뿐 아니라 정규직 근로자의 고용 및 노동조건을 유지·향상시키기 위해 파트타임근로자의 노동조합 조직화가 중요한 과제로 설정하고 조직화사업을 적극적으로 추진해오고 있다. 령고는 2001년 10월 정기대회에서 「조합만들기 액션플랜(Action Plan)<sup>21)</sup>」을 채택하여 산하 노동조합에 파트타임 근로자를 포함한 조직화에 박차를 다할 것을 요청하고 있다.

[그림 3-15]에서 보여주듯이, 일본의 노조조직률이 전반적으로 하락하는 가운데, 파트근로자들의 노조조직화는 꾸준히 확대되고 있다. 파트타임 조합원수는 1994년의 168천명에서 2005년의 389천명으로 10년간 2배 이상 증가하였으며 조직률 역시 같은 기간중 2.0%에서 3.3%로 1.3% 증가하였다. 전체 조합원수가 감소하고 있기 때문에, 파트타임조합원이 전체 조합원에 차지하는 비율도 1994년의 1.3%에서 2005년의 3.9%로 크게 증가하였다. 파트타임조합원이 아직 소수이지만, 전반적으로 하락하는 조직률의 추세 속에서 파트타임근로자의 조직률 증가는 주목할 만하다. 또한, 령고는 2003년부터 “미니멈운동”을 전개하고 있다. 미니멈운동이란 기본임금 인상(베이스업)이 거의 이루어지지 않고 있는 상황에서 산하 노동조합이 반드시 추진해야 할 과제로서 잔업수당 미지급관행의 금지, 취약근로자층

26) 비정규직의 노조조직율은 후생노동성의 「2005년 유기계약노동에 관한 실태조사」에 의해 확인된 내용이다. 최근 령고 등의 일본 노동조합단체들이 비정규직의 조직화사업에 주력하여 일정한 성과를 거두고 있는데, 파트타임의 조합원 수가 1994년 168천명에서 2006년 515천명으로 약 3배 수준으로 증가하였으며, 전체 조합원에 차지하는 파트타임 조합원의 비율 역시 같은 기간에 1.3%에서 5.2%로 늘어났다(오학수 2008b).

의 임금인상, 파트타임근로자의 처우개선과 균등처우라는 3가지 사업목표를 설정하여 취약노동계층의 생활개선운동을 전개하는 것이다. 이 운동의 추진 성과로서 2006년 랭고의 산하노조에 있어 파트타임 근로자들의 평균 시간급 인상율이 12.8엔으로서 전년 10.6엔보다 2엔이 더 늘었다. 파트타임 근로자의 시간당 임금이 정규직에 비하면 2002까지 거의 지속적으로 감소하여 2002년 64.9% 수준으로 하락하였는데, 2003년 65.7%로 개선된 것은 랭고의 미니멈운동에 힘입은 바가 적잖은 것으로 평가된다. 이에 더하여 랭고를 중심으로 파트타임 근로자들을 위한 일본 노동조합운동의 임금인상 노력이 지속되어 2007년에는 시급 15엔을 인상시켰으며, 2008년에 25엔을 요구하였다. 이러한 분위기에 영향받아 사회적으로 영향력이 큰 토요타자동차노조가 비정규직 기간공을 조직화하겠다는 방침을 결정-공표하는 한편 비정규직 근로자들을 위해 월 45시간 미만의 경우에는 25%에서 30%로, 45시간 이상 및 휴일근무시에는 50%로 시간외근로의 할증율 인상을 요구하였다.

[그림 3-15] 노조 조직률과 파트타임 조합원의 변화 추이  
(단위: %, 만명)



자료: 오학수(2008c)

일본 사회에 비정규직 고용이 널리 확산됨에 따라 비정규직 중심의 독자적인 노조 조직화와 그들의 노동문제 고발이 활발하게 전개되기 시작하였다.<sup>27)</sup> 2002년에 결성된 파견유니언은 2003년부터 상급조직인 전국유니언을 통해 후생노동성과의 대정부 교섭을 벌여 2004년 고용안정센터에의 허위기재 또는 노동기준법 위반의 파견사업체에 대해 인력공급을 하지 못하도록 하는 행정지도를 이끌어내었고, 2007년에는 일용파견근로자의 고용보험 적용을 성취하였다(오학수 2008b). 또한, 2006년에는 차견업체들에 의한 부당한 중개수수료의 부과에 대해 파견유니언이 문제삼아 언론을 통해 사회문제로서 부각시킴으로써 해당 파견노동자들에 대한 보상처리와 문제 파업업체의 폐업을 강제하기도 하였다(은수미 2008). 또한, 특수고용 형태 종사자로서 속배(한국의 경우 택배) 배달원들을 조직하고 있는 속배 유니언은 이들의 근로자성에 대한 판단을 요청하여 후생노동성으로 하여금 2007년 “개인사업주 배달원의 근로자성”을 인정하는 내용의 통달을 전국 노동국에 전달하였던 바, 이러한 정부 결정에는 해당노조의 적극적인 권익대변활동과 더불어 매스컴(NHK와 아사히신문 등)의 사회적 이슈화가 크게 작용하였다(오학수 2008b).

## 제6절 노동시장 구조변동에 관한 한국과 일본의 비교

일본에서 지난 10여 년 동안 진행되어온 노동시장 구조변동과 이를 둘러싼 노사정의 대응방식을 살펴보면, 우리나라와의 유사점과 상이점이 적잖게 존재하고 있음을 확인케 된다. 최근 한국과 일본의 노동시장에 있어 핵심적인 공통점으로는 비정규직 노동문제로 부각되는 만큼, <표 3-5>에

27) 은수미(2008)의 일본 비정규직 노조 면담조사에 따르면, 일본의 대표적인 노총조직인 랭고가 비정규직 노동문제에 대해 공식적인 지원입장과 달리 주도적인 활동을 벌이지 않고 있는 가운데, 비정규직 노조들 중심의 조직화와 여론화 활동이 이뤄지는 것으로 평가되고 있기도 하다.

서 예시하는 바와 같이 비정규직 고용문제를 중심으로 두 나라의 노동시장 구조변동을 비교-검토하기로 한다. 우선, 노동시장의 핵심적인 구조변동으로서 비정규직 고용의 규모가 한국과 일본에 있어 공통적으로 지난 10년 동안 증가해 왔으나, 최근 우리나라에서는 그 증가세가 주춤하는 반면 일본의 경우에는 여전히 지속되고 있는 것으로 확인된다. 또한, 두 나라의 주된 비정규직 고용에 있어서도 분명한 차이를 보이고 있는 바, 우리나라에서는 기간제 비정규직 고용이 절대 다수를 차지하는 것에 비해 일본에서는 파트타임과 아르바이트가 가장 높은 비중을 보이고 있다. 비정규직 고용의 증가를 부추기는 배경원인으로 한국과 일본에서 기업의 인건비 절감 및 고용유연화 그리고 정부의 신자유주의적 노동시장개혁정책이 주요하게 작용하였던 것으로 지적되는 가운데, 한국에서는 정규직 중심의 폐쇄적 노조활동관행이, 그리고 일본에서는 근로자들의 다양한 고용형태 선호 및 노동시장수급의 불일치가 추가적인 요인으로 언급되고 있다. 비정규직 고용의 증가추세로 인해 두 나라 모두 노동시장의 불안정 취업구조가 “덜”과 같이 고착화되고 있으며, 그 결과 임금소득 격차 확대에 따른 사회불평등이 날로 심각해지는 것으로 나타나고 있다. 따라서, 일본과 한국에서 비정규직 노동문제가 사회적인 중대 이슈로 부각되고 있다는 점에서는 비슷하나, 그 문제의 표출양태에 있어 우리나라에서는 비정규직 주도의 장기화된 집단분쟁행위가 연이어 발생하는 반면 일본에서는 비정규직 노동자의 극단적인 범죄행위로 비화되고 있다.

이처럼, 양국에 있어 비정규직 고용문제를 중심으로 노동양극화와 사회적 해체-갈등이 빚어짐에 따라 정부와 노동계에 의한 다양한 정책대응이 전개되고 있다. 우리나라에서는 지난 참여정부가 날로 심각해지는 비정규직 노동문제를 대처하기 위해 2006년 말에 어렵사리 기간제·파견직 및 단시간 근로자를 대상으로 하는 비정규직 보호법을 입법하였으며, 2004년부터 공공부문의 비정규직을 대상으로 정규직 전환과 처우개선에 대한 종합

적인 대책을 마련·시행한 바가 있으며, 제조업 사업장에서 불법파견에 대한 특별근로감독을 실시하여 시정명령을 내리기도 하였다. 그러나, 참여정부에 의해 취해진 이 같은 비정규직 보호조치들은 가시적인 성과를 거두기 전에, 2008년 초에 출범한 이명박정부에 의해 경제위기 상황 하에 실업위기를 극복하려는 명분으로 기간제 사용기간 및 파견직 허용범위를 적잖게 확대하려는 탈규제정책을 취하고 있다. 반면, 2000년대 초반에 신자유주의적 노동시장개혁정책을 추진해온 일본 정부는 그 파급효과로서 비정규직의 양산과 더불어 소득불평등 심화 및 심각한 사회해체 발생 등에 직면하면서 보다 종합적이며 적극적으로 비정규직의 차별시정과 처우 개선을 위한 정책적인 노력을 기울여오는 것으로 확인된다. 특히, 청년고용의 핵심문제라 할 수 있는 프리터의 규모를 명시적으로 줄여가기 위한 연간 정책목표를 설정하여 관련 정책을 강구·시행하는 접근은 우리나라의 정부정책과 크게 비교될 만하다.

노동계의 대응에 있어 양국 모두에서 기존 정규직 대변의 노총조직에 의한 비정규직 조직화와 권익대변은 별 성과를 보이지 못하고, 제한적 수준에서 비정규직 주도의 조직결성이 이뤄지고 있는 가운데, 우리나라에서는 비정규직의 극한적인 집단행동 전개를 통해, 그리고 일본에서는 비정규직 노조의 효과적인 여론 호소전략을 통해 자신의 노동문제를 사회적 이슈로 부각시키고 있는 점이 대비된다. 요컨대, 우리나라와 일본에서 지난 10여 년 동안 비정규직의 급증과 차별로 인해 노동시장의 양극화가 핵심적인 사회문제로 부각되는 가운데, 최근 들어 비정규직 노동문제의 대처에 있어 일본 정부의 정책대응과 사회적 여론의 규제가 우리나라에 비해 한층 적극화되고 있는 것으로 정리될 수 있다.

&lt;표 3-5&gt; 노동시장 구조변동의 주요 측면에 대한 한국·일본의 비교 종합

	한국	일본
비정규직의 증가추세	외환위기 이후 급격한 증가세를 보이다가 최근 수년 동안 35~36% 수준에서 정체됨	1980년대 말 이래 꾸준한 증가해 왔으며 최근에도 증가세가 지속
주된 비정규직 고용형태	기간제/임시직	파트타임, 아르바이트
비정규직의 증가 원인	-기업의 인건비 절감과 고용 유연성 추구 -정부의 노동부문 구조개혁 정책 추진 -정규직 중심의 폐쇄적 노조 활동체계	-기업의 인건비 절감 및 고용유연화 추구 -근로자의 다양한 고용형태 선호 및 노동시장 수급의 불일치 -정부의 신자유주의적 노동시장유연화 정책 추진
비정규직의 사회문제	-불안정 취업구조의 고착화 -소득불평등 심화 -비정규직 중심의 노사분쟁 빈발	-불안정 취업구조의 고착화 -소득불평등 심화 -비정규직 고용문제의 사회적 이슈화와 관련 범죄 빈발
비정규직 문제에 대한 정부 및 노조의 대응책	-참여정부, 비정규직 보호법 입법 및 공공부문 비정규직 보호대책 추진 -이명박정부의 비정규직 보호법 규제완화 추진중 -양노총의 비정규직 조직화 이 추진되고 있으나 매우 제한된 성과를 거둠	-범정부 차원의 청년고용문제 대책기구 수립-운용과 명시적 비정규직 감소의 정책목표 집행 그리고 비정규직 보호의 관련 제도 강화 및 세부지침 강구 집행 -노총 주도의 비정규직 보호 제한적이나, 비정규직 노조의 독자활동 활발

## 제7절 맺음말: 정책적 시사점

일본에서는 1990년대 말 이후 우리나라와 비슷하게 비정규직 고용의 지속적인 확산과 더불어 노동양극화와 소득불평등의 추세가 갈수록 심화되면서 노동빈곤과 개인파산 그리고 ‘묻지마 범죄’ 등 이른바 “격차사회”의 병리적 문제를 크게 앓고 있다. 그러면, 우리나라와 유사하게 지난 10여

년 동안 비정규직의 급증과 더불어 노동양극화의 문제를 겪고 있는 일본의 사례를 검토함으로써 얻게 되는 몇 가지의 시사점을 정리·제시하는 것으로서 결론을 갈음하기로 한다. 첫 번째 시사점으로서 노동양극화와 사회불평등이 심각해지는 그 추세에 못지않게 일본과 우리나라의 공통점으로는 양극화의 배경에 있어 고령화와 세계화 및 정보지식사회로의 전환 등과 같은 거대구조변동의 영향과 함께 정부의 신자유주의적 노동시장개혁이 핵심적인 추동원인으로 작용하고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 특히, 버블경제의 붕괴 이후, 그리고 특히 2000~2006년에 집권한 고이즈미내각이 추진한 신자유주의적 유연화정책은 파견법의 연이은 규제완화를 통해 파견노동을 비롯한 비정규직 고용을 전반적으로 확산시키는 데에 결정적으로 기여한 것으로 평가될 수 있다. 따라서, 우리나라와 일본에 공통적인 사회문제로 부각되는 노동양극화는 신자유주의적 노동부문개혁에 의해 주되게 표출되고 있음을 확인케 된다.

일본 사례의 검토를 통해 도출되는 두 번째 시사점으로는 일본 정부의 최근 대응이 우리나라와는 상당한 차이를 드러내고 있다는 점이다. 우리나라의 경우에는 외환위기 이후 10년 동안 비정규직의 급증과 더불어 노동양극화가 심각해지는 가운데 최근 이명박정부의 출범으로 보다 공격적인 신자유주의적 노동규제완화를 추진하는 것과는 달리, 일본에서는 비정규직의 남용에 따른 사회적 양극화 문제가 널리 부각되자 정부가 2000년대 초반 이래신자유주의적 탈규제정책에 따른 노동문제에 대처하기 위한 다양한 정책적 노력을 기울기 시작하였으며, 특히 2007년 후쿠다내각 이후에는 기존의 신자유주의적 유연화정책을 재고하여 비정규직 노동 보호를 위한 규제를 강화하려는 움직임을 보이고 있다는 점에 주목하게 된다. 다시 말해, 노동양극화와 불안정 고용형태의 증가로 인한 사회문제가 빈발하는 것에 대해 일본 정부 스스로 심각한 문제의식을 가지면서 최근 수년 동안 기존의 신자유주의적 노동정책기조를 수정하면서 다시금 노동규



제의 강화를 추진하고 있다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 더욱이, 일본 정부는 청년층 프리타의 증가추세를 억제하기 위해 최근 수년 동안 구체적인 감축규모의 목표를 설정하여 다양한 정책프로그램을 기획·시행하여 일정한 개선효과를 거두고 있거나, 파트타임의 균등처우를 유도하기 위해 사용자에 대한 지원대책을 강구·시행하고 있으며, 또한 고령자 저소득층의 일자리창출을 위해 법정 정년연장 및 고용 유인책을 마련·제공하고 있는 점 등에서 뒤늦게나마 노동양극화의 치유를 위한 가시적인 정책 노력을 기울이고 있다는 점이 우리 정부로서는 본받을 만하다고 하겠다.

세 번째의 시사점으로는 일본 사회에 비정규직 문제가 크게 대두됨에 따라 진보적 언론은 물론이고 보수적 언론조차 그 심각성을 공감하여 기업들로 하여금 비정규직 고용에 대한 과도한 남용과 차별처우를 시정하도록 비판적 여론을 형성·강제하였던 것이 매우 흥미롭다(은수미 2008). 이 같이 비판적인 여론에 의해 비정규직 노동에 대한 편법적 남용과 차별처우의 문제가 부각되자 일본 정부의 엄정한 근로감독이 시행되면서 일정수의 파견업체들이 탈법적 노무관리의 문제로 인해 폐업될 정도로 노동시장의 왜곡된 고용관행에 대한 사회규범적 억제력이 상당히 작동하고 있다는 점이 정부차원의 근로감독행정이 강화됨에도 불구하고 불법·편법·탈법의 비정규직 활용이 여전히 광범하게 존재하는 우리나라와는 매우 크게 대비된다고 하겠다. 또한, 우리나라에서는 정부-경영계-노동계 사이에 비정규직 규모를 둘러싼 소모적인 논쟁이 표출되어온 것에 비해 일본에서는 비정규직의 급증과 노동양극화를 초래하는 배경원인 진단을 둘러싼 논쟁이 다양하게 전개되면서 그 논쟁에서 제기되는 문제요인들을 고려하는 다양한 정책처방이 검토·기획되고 있다는 점 역시 눈여겨 볼 대목이라 하겠다.

## 제4장 산업별 임금 불평등 국제 비교 연구

### 제1절 문제제기

본 연구는 외국의 산업별 임금 불평등의 실태를 살펴보고, 이질적인 임금교섭 제도를 지니고 있는 국가들 사이에서 제도가 산업별 임금 불평등에 미치는 영향을 분석한다. 왜 국가 간 산업별 임금격차가 크게 다른가? 개인적인 속성이나 기업의 속성을 통제한 이후에도 크게 존재하는 산업 간 임금격차에 대한 원인을 밝혀내는 것은 그 자체로 의미가 있을 뿐만 아니라, 한국의 산업별 임금격차를 줄이기 위한 모색에도 함의하는 바가 클 것이다. 산업별 임금 불평등은 사회 양극화의 중요한 요인 가운데 하나로 인식되었고, 궁극적으로 산업별 임금 불평등을 완화시키는 것이 사회양극화를 완화시킬 수 있는 중요한 방안으로 인식되고 있다. 그러므로 여기에서는 산업별 임금 불평등을 완화시키기 위한 외국의 노동시장 제도나 정책 방안을 살펴보고, 그러한 제도나 정책들이 한국사회에 함의하는 바를 논의하고자 한다. 이러한 이유에서 산업별 임금 불평등의 제도적 요인들에 대한 분석은 그 자체로 여러 가지 함의를 지닌다.

오늘날 피고용자의 임금 불평등을 심화시키는 요인은 여러 가지이다. 70년대 이후 세계화가 급속하게 진전되면서, 세계화로 인하여 국내적인 차원과 국제적인 차원의 연관성이 더 커졌고, 결과적으로 국내 피고용자의 임금 불평등에 미치는 요인들도 더 복잡해졌다. 국제적인 차원에서 자본이동, 상품시장의 변화, 노동력 이동 등이 활발하게 일어나면서, 국내적인 차원에서 기업 활동의 변화와 노동시장의 변화가 일어나고 그것은 개인들의 일자리와 임금에 영향을 미치고 있다(이강국 외, 2007; Anderson

and Nielson 2002; Freenstra and Hanson 1999; Wood 1995).

현실적으로 일에 대한 개인적인 보상은 능력, 노력, 생산성 등에 따라서 달라지지만, 그러한 요인들과는 다른 기준에서 임금이 결정되는 경우가 많다. 또한 개인적인 속성 이외에 기업규모, 지역, 성별, 인종, 시장 상황 등에 따라서 기업의 이윤이나 개인의 일에 대한 보상이 달라진다. 동일한 노동에 대한 보상도 직업이나 산업에 따라서 크게 다르게 나타나고, 산업별 임금격차가 원인에 대한 논의는 제도적인 속성을 강조하는 경우가 많다. 노동력의 수요와 공급과 같은 시장적인 요소 이외에 내부노동시장과 같은 노동시장의 조직적 특성이나 단체교섭 제도와 같은 노사관계를 포함한 비시장적인 제도적 요소들에 의해서 임금이 결정되기 때문이다 (Freeman, 1998; Nickell, 1999; Rueda and Pontusson, 2000; Steven and Henrekson, 2005).

그렇다면, 시장과 제도에 의해서 임금이 결정이 될 때, 시장적 요소의 영향력과 제도적 요소의 영향력은 어떤 방식으로 나타나는가? 이러한 질문에 대한 답은 원론적으로 하기보다는 경험적인 현실에 근거하여 이루어질 필요가 있다. 원론적인 답은 현실에 존재하지 않은 가상적인 조건을 전제로 하지만, 경험적인 답은 경험적인 현실을 바탕으로 하여 만들어지기 때문에 검증 가능하다. 경험적으로 산업별 임금 격차의 원인과 그것의 국가별 차이에 관한 논의는 다양하지만, 대체로 산업별 임금 서열은 동일하며, 시간적으로 큰 변화를 보이지 않는 안정적인 패턴을 보이는 것으로 알려졌다(Gentleman and Wolff, 1993).

대표적으로 임금 결정에 영향을 미치는 비시장적 요인은 노사관계제도이다. 노사관계의 중요한 제도적 요소인 임금교섭 제도의 형태에 따라서 임금 결정과 임금 분포가 국가에 따라서 크게 다르다(Silvestre, 1974; Davis and Henrekson, 2005; Kentworthy, 2001). 단체교섭 수준이 집중화되면 될수록 저임금과 고임금의 격차가 줄어들어, 임금 불평등이 줄어든다.

중앙교섭뿐만 아니라 임금교섭, 최저임금제도, 누진세 등 제도적인 요소들이 임금 불평등을 악화시키는 경향을 가지고 있다(Freeman, 1998: 7). 이러한 경향은 국가 간 임금 불평등에서도 나타나지만, 국가 내 임금 불평등에서도 동일하게 나타난다.

이 연구에서는 산업별 임금 격차와 관련된 제도적 요소의 효과만을 다루고자 한다. 우리는 두 가지 차원에서 산업별 임금 격차가 줄이기 위한 시사점을 외국 사례 연구를 통해서 찾을 수 있다. 하나는 현재 관찰되는 국가 간 산업별 임금 격차의 원인을 분석하여 정책적 함의를 찾을 수 있다. 다른 하나는 산업별 임금격차 완화나 해소효과가 있는 구체적인 노동시장정책을 살펴봄으로써 정책 학습을 하는 것이다. 통상적으로 정책은 후자의 의미를 지닌다. 그러나 정책과 제도는 분명하게 구분되는 것은 아니다. 정책은 정책을 실현시키기 위한 제도를 통해서 그 효과가 나타난다는 점에서 정책의 누적적 효과가 곧 제도의 효과라고 볼 수 있다. 다만, 노사관계 제도와 같이 정부의 정책이 아니라 사회집단들 사이에서 형성된 제도들이 임금결정의 제도적인 차원에서 매우 중요하다는 점에서 제도는 정책과 다른 차원의 문제라고 볼 수는 여지도 있다.

## 제2절 산업별 임금 격차 설명

지난 20년 간에 걸친 산업별 임금 격차를 둘러싼 논의는 수렴론에서 다양성론으로 변해갔다. 80년대 산업별 임금격차 논의는 산업자본주의 사회들에서 나타나는 동질적인 속성을 강조하였다. 초기 연구들은 산업별 임금 격차는 정치 체제나 노동시장 체제와는 무관하게 국제적으로 유사한 양상을 보여주는 것에 초점을 맞추었다(대표적으로 Kreuger and Summers, 1987; Katz and Summers, 1989; Gittleman and Wolff, 1993). 그렇다면, 이러한 양상이 나타나는 이유는 무엇일까? 동일한 양상을 강조하는 크르거와

서머즈는 이러한 현상이 나타나는 이유는 핵심적인 자본주의 경제의 근본적인 요소들이 동일하기 때문이라고 보았다(Katz and Summers, 1987: 17). 자본주의 경제 체제이기 때문에 동일한 속성들을 보인다는 것이다.

그러나 산업별 임금 격차에 관한 다른 연구들은 다른 연구 결과들을 보여주고 있고 또한 산업별 임금격차의 원인을 둘러싸고 수렴론과는 다른 설명을 제시하고 있다. 그리하여 국가 간 산업별 임금격차의 실체와 원인을 둘러싸고 다양한 연구가 진행되었고 다양한 주장이 제시되었다. 첫 번째 주장은 산업별 임금 격차는 상당 부분 산업에 고용된 피고용자들의 속성을 반영한다는 견해이다. 산업별 임금의 대부분은 측정된 개인적 속성이나 측정되지 않은 개인적 속성을 반영한다는 것이다. 대표적으로 Abowd, Kramaz and Margolis(1999)는 프랑스의 경우 산업간 임금격차의 90%는 개인적인 속성의 차이에서 유래한다고 주장한다. 그러므로 산업간 임금격차는 실제로 산업에 고용된 개인들의 속성 차이에 기인한 것이기 때문에, 산업간 격차 그 자체는 중요한 것이 아니라는 것이다.

두 번째 주장은 비개인적인 속성에 의해서 산업별 임금 격차를 설명하고자 하는 입장으로 피고용자의 속성이 아니라 고용주 즉 기업의 속성을 강조하는 주장이다. 교육이나 경력과 같은 개인적 속성과 기업의 조직적 속성을 가지고 임금 결정을 설명하려는 경우, 이러한 연구들은 대체적으로 개인적 속정보다는 기업규모, 시장 내 기업의 상대적 위치, 기업의 산업적 속성 등이 임금격차에도 크게 영향을 미치고 있다는 점을 강조한다(Mortensen 2003; Stolzenberg 1978). 개인 속성의 질적 차이에 의해서 산업별 임금 격차가 어느 정도 설명될 수 있지만, 개인적 속성 이외에 개인이 속한 기업의 속성에 해서 임금격차가 더 많이 설명된다는 것이다. 대표적으로, 모르텐슨(Mortensen 2003)은 관찰 가능한 노동자들의 속성이 임금을 설명하는 정도는 30%에 불과하며, 나머지 70%는 기업의 속성의 차이에서 유래 한다고 주장한다.

그렇다면, 구체적으로 기업의 속성은 무엇을 의미하는가? 기업의 속성은 크게 세 가지로 구분된다. 하나는 기업의 조직적 속성으로 기업의 규모나 조직 구조와 같은 내재적인 속성이다. 기업 규모에 따른 임금 격차는 대단히 뚜렷하고 지속적인 양상을 보여준다(Groschen, 1991; Stolzenberg, 1978; Brown and Medoff, 1989). 대기업은 자본집약적인 기업으로 높은 생산성을 올리는 기업이기 때문에, 대기업에 고용된 개인적 속성을 고려한 이후에도 기업의 속성에 따른 임금 격차가 크게 존재할 수 있다. 기업 규모가 임금에 미치는 효과에 대한 이론적인 설명은 발전되어있지 않지만, 경험적으로 기업 규모에 따른 임금 격차는 대단히 뚜렷하게 존재한다.

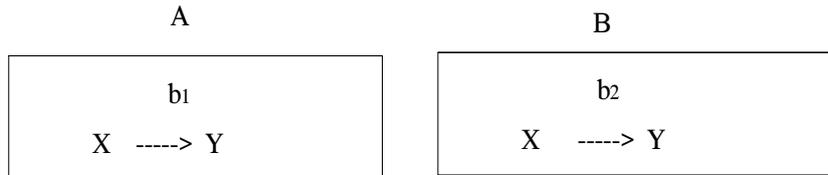
두 번째는 기업의 속성에서 기업이 속한 산업이나 부문과 관련된 환경적 속성이다. 환경적 속성은 사적 부문과 공공부문과 같은 경제 부문뿐만 아니라 수출산업이나 내수산업과 같은 시장 조건의 차이가 기업의 임금 정책에 차이를 가져올 수 있다(McGahan and Potter, 1997). 이들 산업 부문에 따라서 기업의 성장률과 이윤율이 크게 다르기 때문에, 이윤율 차이는 곧 바로 피고용자의 임금에도 영향을 미칠 수 있다. 미국의 산업별 이윤율과 다른 OECD 국가들의 산업별 이윤율의 상관관계를 분석한 연구에서, 피고용자의 임금이 산업의 생산성 증가, 자본 집약도, 수출 지향성 등과 상관관계가 높은 것으로 나타났다(Gittelman and Wolf, 1993).

세 번째는 기업의 시장적 속성이다. 시장에서 기업의 상대적 지위에 따라서 임금 수준이 달라질 수 있다(Borjas and Ramey, 1995; Troske, 1999). 시장지배력이 높은 독과점 기업인 경우와 경쟁적 기업의 경우, 기업의 활동 방식과 임금결정 방식도 달라진다. 독과점 기업인 경우, 임금인상의 압력을 물가 상승으로 이전시킬 수 있는 전략적으로 유리한 위치에 있기 때문에, 독과점 기업에서는 경쟁적 기업보다 임금수준이 상대적으로 높게 나타난다. 기업의 지대 추구(rent seeking) 행위를 통해서 얻어진 추가적인 이익에 바탕을 둔 임금 프리미엄이 존재할 수 있기 때문이다. 반면, 경쟁

적인 기업의 경우, 임금 비용을 절감하여 경쟁력을 지니는 것도 기업의 시장전략이 될 수 있기 때문에 임금 프리미엄은 존재하지 않으며, 오히려 임금 불이익이 존재할 수 있다. 미국의 경우, 외국으로부터의 저가 상품 수입 증가로 인하여 타격을 받는 산업은 교육수준이 낮은 피고용자들의 고용을 증대시켜 대응하게 되면서 저학력자들의 상대적 임금 격차를 심화시키는 요인이 되었다(Borjas and Ramey, 1995: 1078).

수렴론과는 달리 다양성론은 국가 간 산업별 임금 격차가 동일한 양상을 보이지 않는다는 점에서 출발하여, 임금결정 요인으로서 제도적, 사회적 요인을 강조한다. 일찍이 70년대 프랑스와 독일의 기술과 임금 격차를 분석한 실베스트르(Silvestre, 1974: 514)는 임금 격차는 “사회적 현상”이라고 주장하고, 경제적인 변수로 설명하는데 한계가 있다는 점을 지적하였다. 개인의 행동에 영향을 미치는 제도적, 구조적, 역사적, 문화적 요인들이 분석되어야 한다는 것이다. 이러한 관점은 최근 비교정치경제학적 관점으로 발전하였다. 이러한 점은 비시장적 요소들이 임금 결정에 미치는 요인이 크기 때문에 사회체제의 속성에 따라서 임금 불평등 정도도 크게 다르다는 주장에서 잘 드러난다(Reuda and Pontusson, 2000). 튀도와 폰투스손은 변수  $X$ 와  $Y$  사이의 관계에 영향을 미치는 요인은 각국의 독특한 맥락이라는 점에서 유사한 사회체제에서  $X$ 와  $Y$ 의 관계가 동일하게 나타나지만, 그렇지 않은 경우에  $X$ 와  $Y$ 의 관계가 달라진다는 것이다(Reuda and Pontusson, 2000: 351-352). [그림 4-1]처럼 A와 B는 서로 다른 사회체제를 지칭하며, A와 B에서  $X$ 와  $Y$ 와의 관계는 각각 계수  $b_1$ 과  $b_2$ 로 나타난다.  $b_1$ 과  $b_2$ 의 차이가 지속적으로 나타나는 경우는 특정한 제도적 차이가 지속되면서 제도에 영향을 받아서 임금이 결정되기 때문이다.

[그림 4-1] 거시 제도적 효과



이러한 관점에서 국가 간 산업별 임금격차는 노사관계 제도와 노동법과 규범 등 차이로 설명된다(Blau and Kahn, 1996; Davis and Herekson, 2005; DiNardo, Fortin and Lemieuz, 1996; Freeman, 1998; Gittelman and Wolf, 1993; Kenworthy, 2001; Newmark, Schweitzer and Washer, 2004; Wallerstein 1999). 이러한 입장을 대표하는 프리맨(Freeman, 1998)은 노사관계 제도, 최저임금제, 누진세 등 노사관계 제도와 조세제도가 국가 간 임금 격차의 차이를 만들어 낸다고 주장한다. 국가 간 임금결정 기제가 다른 경우, 임금격차도 크게 달라질 수 있으며, 임금교섭이 전국적인 상급 단체들 사이에서 이루어지는 중앙교섭 제도는 임금 불평등을 약화시키는 경향이 있으며, 결과적으로 산업별 임금 불평등도 줄어드는 결과를 가져온다는 것이다(Kahn, 1997; Kenworthy, 2001). 또한 최저임금제도는 고임금 노동자들에게는 효과가 없지만, 최저임금 이하의 임금을 받는 저임금 노동자들에게 임금상승 효과를 지니기 때문에 노동시장에서 발생하는 불평등을 약화시킨다(Newmark, Schweitzer and Washer, 2004).<sup>28)</sup> 다른 한편, 집권 정당의 속성이나 정치체제와 같은 정치적 요소도 불평등에 영향을 미친다(Reuda and Pontusson, 2004; Reuda, 2008). 분배를 둘러싼 정치가 임금협상이나 임금결정에도 영향을 미치기 때문에, 집권 정당의 경제정책이 직접 임금결정에 영향을 미치는 것은 아니지만, 정치적인 조건이 정책이나 제도를 통

28) 이들은 최저임금제도가 일자리 증가에는 부정적인 효과를 갖기 때문에, 최저임금대신 근로 소득크레딧제도(EITC)가 저임금문제 해결에 더 효과적이라고 주장한다.



해서 임금결정상의 제약적인 조건으로 기능 한다는 것이다(Svensson, 2003; Reuda, 2008: 350-351). 예를 들어, 양성평등정책은 직접적으로 국가가 임금결정에 관여하는 것은 아니지만, 임금결정 과정에서 기업이나 노조가 협상을 하는 경우에, 이해 당사자들의 요구나 기대 그리고 최종적인 협상에 결과에 영향을 미치게 된다.

앞에서 살펴 본 바와 같이, 70년대 이후 불평등이 심화되면서, 임금불평등에 영향을 미치는 요인들에 관한 논의가 매우 활발하게 이루어지면서 다양한 논의들이 전개되었다. 임금불평등 결정 요인에 관한 논의는 매우 포괄적이며 또한 다양하지만, 산업화 수준이 비슷한 선진 산업국가 간 산업별 임금격차의 차이는 주로 제도적인 요인에 의해서 설명되고 있다. 제도적인 차이가 국가 간 산업별 임금격차를 만들어 내는 핵심적인 요인으로 논의되고 있다.

### 제3절 자료 및 분석 결과

#### 1. 자료 및 분석 방법

본 연구에서는 이미 이루어진 해외 연구 결과를 바탕으로 새로운 자료를 추가적으로 분석하여 혼합적인 방법(mixed method)을 사용한다. 혼합적인 방법은 사용가능한 외국의 자료가 없는 경우, 기존에 이루어진 연구 결과에 기초하여 다른 사회의 자료를 동일한 연구방법과 분석모형을 적용하여 자료를 분석하고, 이를 종합하여 새로운 해석을 추가하는 연구방법이다. 여기에서는 서구 사례를 분석한 Lawrence Kahn(1998)의 연구결과를 바탕으로 일본의 자료를 새로이 분석하여 종합적인 해석을 하고자 한다. 여기에서 추가적으로 사용할 자료는 일본 자료로서 2005년 일본의 사회계층과 사회이동 연구(Social Stratification and Mobility, SSM) 조사 자료이다.

SSM조사는 1955년부터 10년 단위로 수집되는 조사 자료로서 2005년 자료는 10차 SSM 자료가 된다. 이 자료는 전체 인구를 대상으로 한 자료(N=5746)이기 때문에, 경제활동에 참여하는 사람들 가운데 피고용자 3320 명만을 분석 대상으로 한정한다. 이 자료에서 사용된 변수는 다음과 같다. 변수의 정의는 비교를 목적으로 하여 칸의 정의를 따랐다(1998:535). 구체적인 내용은 <표 4-1>에 정리되어 있다. 일본 SSM의 경우도 임금이 급간으로 제시되었기 때문에, 각 급간의 중간값을 취하고, 최상의 소득은 급간을 정할 수 없기 때문에, 칸이 사용했던 방식대로 최상급 급간의 시작 임금에 1.2를 곱하여 최상위 임금을 추정하였다.

<표 4-1> 변수 정의

변수	정의
중속변수 lnEARN	log(monthly wage)
독립변수 EDUC	교육년수
PEXP	연령-교육-6
PEXPSQ	PEXP제곱
EXP	실제경력
EXPSQ	실제경력 제곱
MAR	배우자 유=1, 배우자 무=0
UNION	노조원=1, 비노조원=0
PART	시간제 가변수
HRPART	주당노동시간*시간제 가변수
HRPULL	주당노동시간*(1-PART)
직업 PROF	전문직, 기술직
MAG	경영관리직
CLER	사무직
SALES	판매직
CRAFT	숙련노동
OPER	반숙련노동

변수	정의
LAB	미숙련노동
SERWORK	서비스노동
산업	
MICON	광업과 건설업
MAN역	내구재 생산
MANNON	비내구재 생산
TRANS	운송
WTRADE	도매
RTRADE	소매
FIRE	금융(은행, 보험, 부동산)
SERS	서비스
GOVERN	공공부문

또한 여기에서 사용된 분석 방법도 칸에 의해서 제시된 분석방법을 따랐다. 칸이 제시한 산업 임금 불평등 분석 방법은 다음과 같은 회귀방정식에 기초하여 이루어졌다(Kahn, 1998: 515).

$$\ln EARN = b + b_1 PART + b_2 HPART + b_3 HFULL + b_4 X + e$$

(식 4-1)

여기에서  $\ln EARN$ 은 근로소득의 로그값이고,  $PART$ 는 시간제 노동(주당 35시간 이하 노동)을 의미하고,  $HPART$ 는  $HFULL$ 은 각각 시간제 노동과 전일제 노동과 노동시장의 상호작용 요소이며, 는 설명변수 벡터로서 교육연수, 근속연수, 결혼상태, 노조가입 여부와 1단위 산업과 직업 가변수이다.

산업별 임금격차를 분석하기 위하여 여기에서 사용한 방법은 크루커와 소머스(Kreuger and Sommers 1988: 258-264)나 칸(Kahn 1998)이 사용한 방법으로 임금에 영향을 미치는 여러 요소들의 효과를 통제한 이후, 산업의 임금효과 표준편차를 분석하여 산업의 임금불평등을 분석하는 것이다. 준거 산업을 0으로 하고, 다른 산업을 1로 하여 산업 가변수의 계수를 측정

한 후, 산업별 종사자의 규모에 따라서 가중치를 주어 평균과 표준편차를 구하는 방법이다(Kahn, 1998).

또한 임금불평등의 형태비교를 위하여, 분위회귀분석(quantile regression)을 시도하였다. 분위회귀분석 모형도 칸이 제시한 모형을 따랐다(Kahn, 1998: 517).

$$\ln W_{10}|X = B'_{10}X \quad (\text{식 4-2})$$

여기에서  $W_{10}$ 은 10분위이고,  $X$ 는 설명변수 벡터이고,  $B_{10}$ 은 분위회귀 계수 벡터이다. 분위회귀분석을 이용하면, 주어진  $X$  하에서 10분위 소득 집단에 미치는 산업임금 효과의 표준편차를 구할 수 있다. 임금교섭의 정도가 넓으면 넓을수록, 산업임금분산 효과는 줄어든다(Kahn 1998: 517).

## 2. 산업구조와 산업별 임금 격차의 국가별 차이

지난 2세기 동안 서구 국가들에서 산업구조는 비슷한 형태로 변했다. 영국에서 산업혁명이 시작된 이래, 농업, 제조업, 서비스업으로 이어지는 주도적인 산업부문의 변화가 이루어졌다. <표 4-2>에서 알 수 있듯이, 지난 2세기 동안 농업부문의 종사자의 비율이 지속적으로 줄어들고, 대신 제조업부문이 증가하다가 1970년대를 고비로 제조업 종사자의 비율도 다시 줄어들고 있다. 그 대신 제3차 산업 종사자의 비율이 지속적으로 증가하는 경향성을 보이고 있다. 이러한 산업구조의 변화는 서구 사회들에서 공통적으로 나타났을 뿐만 아니라 후발 산업국가인 일본에서도 동일하게 나타난 변화라는 점에서 산업구조의 수렴이 이루어졌다고 볼 수 있다. <표 4-2>는 21세기에 이르러 19세기나 20세기에 비해서 서구의 산업구조는 훨씬 더 동질적인 모습을 보여주고 있다는 점도 보여준다. 이러한 경

향은 후발 산업 국가들에서도 유사하게 나타나 동아시아의 한국이나 대만 뿐만 아니라 동유럽 사회들의 경우도 이러한 변화를 뒤따를 것으로 예상된다.

<표 4-2> 산업별 고용 분포, 1820-2004

연도	미국	독일	네덜란드	영국	일본
농업, 어업, 임업					
1820	70.0	-	-	37.6	-
1870	50.0	49.5	37.0	22.7	70.1
1913	27.5	34.6	26.5	13.9	60.1
1950	12.9	22.2	13.9	5.1	48.3
1992	2.8	3.1	3.9	2.2	6.4
2004	1.6	2.4	3.0	1.3	4.5
제조업, 광업, 건설업					
1820	15.0	-	-	32.9	-
1870	24.4	28.7	29.0	42.3	-
1913	29.7	41.1	33.8	44.1	17.5
1950	33.8	43.0	40.2	44.9	22.6
1992	23.3	37.8	24.3	26.2	34.6
2004	20.0	31.0	20.3	22.3	28.4
서비스업					
1820	15.0	-	-	29.5	-
1870	25.6	21.8	34.0	35.0	-
1913	42.8	24.3	39.7	44.2	22.4
1950	53.5	34.8	45.9	50.0	29.1
1992	74.0	59.1	71.8	71.6	59.0
2004	78.4	66.6	76.5	76.4	67.1

주: a) Maddison, 1995, Monitoring the World Economy 1820-1992, OECD, p.39; 2004년도 OECD 국가자료는 <http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doifiles/012005061T006.xls>.

그렇다면, 산업구조의 동질화 추세와 더불어 임금불평등 즉 임금분산의 정도도 비슷한 양상을 보일 것인가? 다른 말로 표현하면, 선진 산업사회들에서 임금 불평등의 정도도 비슷하게 나타날 것인가? 이러한 견해는 일찍이 사이몬 쿠즈네츠(Kuznetz, 1955)에 의해서 제기되었다. 쿠즈네츠는 산업화 초기에는 부문 간 자본 투자 비율이 다르기 때문에 국가 내 불평등이 커지지만, 산업화가 어느 정도 진전되면, 불평등이 약화될 것이라고 본 것이다. 이는 불평등과 산업화 혹은 경제성장과의 관계가 “역U자 곡선(inverted U-curve)” 형태를 보일 것이라는 주장이다.

임금불평등이 약화되면서 비슷한 양상을 보일 것이라는 주장은 무엇을 의미하는가? 이것은 어떠한 방식으로 측정하건 부문 간 피고용자들 사이의 임금격차가 줄어든다는 것을 의미하며, 구체적으로는 산업 간 혹은 산업 내 피고용자의 임금의 분산(dispersion)이 줄어든다는 것을 의미한다.

일단, 서구 선진 산업 국가들의 산업구조에서 나타난 유사성과는 달리, 국가별 임금불평등을 살펴보면 국가별로 임금불평등이 대단히 크다는 것을 알 수 있다. 먼저, <표 4-3>는 국가별로 산업 임금불평등을 알아보기 위하여 일본, 미국과 유럽 국가를 비교한 것이다(Kahn, 1998: 518). 일본, 미국과 유럽 국가들을 비교한 이유는 임금결정 제도 차원에서 일본과 미국은 유럽 국가들과 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. 일본과 미국은 기업 수준의 단체교섭이 지배적인 국가들인 반면, 유럽 국가들은 중앙교섭이나 산별교섭을 주된 단체교섭 제도로 하고 있다. 특히 독일이나 북구는 아직까지 산별교섭을 주된 임금교섭 방식으로 하고 있어서, 일본이나 미국과 질적으로 다른 임금결정 제도를 가지고 있다고 볼 수 있다 (Cameron 1984; Calmfors and Driffill, 1988; Freeman, 1998; Kenworthy, 2001; OECD 1994; Traxler, Blaschke and Kittel, 2001).

다른 변수의 효과를 통제하고 산업의 임금효과를 보기 위하여 산업의 임금효과 표준편차를 구한 것이다. 산업별 임금 표준편차는 1단위 산업분

류에 기초하여 각 산업을 가변수(dummy)로 처리하여 기준 산업을 0으로 한 후, 각 산업 가변수를 추가하여 기준산업과 가변수에서 추정된 산업별 임금격차를 차례로 구한 후, 이들의 평균과 표준편차를 구한 값이다. 그 값이 작을수록, 산업별 격차는 적다고 볼 수 있다. 이것은 <표 4-3>에서 OLS 값으로 제시되어 있다.

<표 4-3>에 따르면, 미국과 일본의 산업별 임금격차가 서구 유럽 국가들에 비해서 대단히 큰 것을 알 수 있다. 남성만을 분석하였을 때, 미국 남성의 산업별 임금 표준편차는 유럽에 비해서 3-4배 정도 높은 것으로 나타났다. 이러한 점은 여러 자료에서 공통적으로 나타나는 매우 뚜렷한 특징이라고 볼 수 있다. 일본의 산업별 임금 표준편차는 유럽에 비해서 2-3배 정도 높은 것으로 나타났다. 유럽 국가들 가운데서는 영국 남성의 산업별 임금불평등이 가장 높게 나타났다. 반면 유럽 국가들에서 남성 산업별 임금불평등 정도가 가장 낮은 국가는 독일이었다. 스웨덴이나 노르웨이의 경우도 독일보다는 약간 높은 것으로 나타났다.

여성의 경우도 남성의 경우와 큰 차이를 보이지는 않은 것으로 나타났다. 그러나 남성의 경우와 여성의 경우에서 나타나는 차이는 남성의 경우 산업별 임금격차가 존재했던 스웨덴과 노르웨이에서 여성의 경우 산업간 임금불평등이 유의미하게 존재하지 않은 것으로 나타났다는 점이다. 칸은 <표 4-3>에서 나타난 차이는 국가별 산업간 노동력 구성의 차이에 의해서 설명될 수 없으며, 미국과 유럽의 임금결정 제도의 산물이라고 해석하였다(Kahn 1998: 519). 일본 여성의 경우, 개인적인 속성과 직업을 통제한 이후에도 산업별 임금격차는 대단히 크게 존재하고 있다. 이것은 산업에 따라서 여성 내 임금불평등이 대단히 크다는 것을 보여주며, 제대로 보호를 받지 못하는 비정규직으로 여성들이 진출하면서 나타난 결과라고 보여진다. 여성들의 경우 압도적으로 비정규직 형태로 서비스 섹터로 진출하고 있어서 산업간 임금격차는 대단히 크게 나타나고 있다고 볼 수 있다.

<표 4-3> 미국과 유럽 국가들의 산업별 임금 효과의 표준편차(대수 함수)

	OLS	분위회귀분석			표본크기
		10	50	90	
<b>미국</b>					
ISSP, 남성	.119	.210	.104	.064	1,383
ISSP, 여성	.159	.152	.137	.148	1,293
PSID 1988, ISSP 남성	.121	.155	.137	.148	1,655
PSID 1988, ISSP 여성	.147	.197	.123	.110	1,513
PSID 1988 시간당 임금 남성	.128	.201	.133	.090	1,649
PSID 1988 시간당 임금 여성	.131	.155	.141	.124	1,508
CPS May 1989 남성	.120	.134	.127	.095	71,341
CPS May 1989 여성	.111	.092	.117	.113	65,526
<b>유럽</b>					
노르웨이 1987, 남성	.064	.072	.078	.064	927
노르웨이 1987, 여성	.026*	.046	.025*	.065	882
독일 남성	.033	.043*a	.034	.043	1,391
독일 여성	.061	.080	.048*a	.042	797
영국 남성	.088	.091	.090	.054	1,620
영국 여성	.062	.067	.081	.051	1,423
스웨덴 1984 남성	.040	.051	.041	.057	742
스웨덴 1984 여성	.003*a	.034*a	.025	.046	804
일본 2005 남성	.113	.119 <sup>b</sup>		.066 <sup>b</sup>	1999
일본 2005 여성	.141	.825 <sup>b</sup>		.161 <sup>b</sup>	1296

주: a는 교정이 이루어지지 않음: 국가 고유의 가중치가 사용됨.

b는 표본숫자가 적어서 분위 50% 이상과 이하로 구분하여 분석한 결과임.

\*는 .05 유의도 수준에서 0과 유의미하게 다르지 않음.

자료: Lawrence Kahn(1998: 518)에서 재인용. 단, 원래의 표에서 오스트리아 사례는 제외시켰음.

그렇다면, 구체적으로 임금교섭 제도의 차이에 따른 산업 임금불평등은 어떻게 발생하는가를 알아보기 위하여 노조 효과를 분석하였다. <표 4-4>는 제도적인 요인으로 임금교섭제도와 단체교섭 적용범위(coverage)가 어



는 정도 산업별 임금 불평등에 영향을 미치는지를 보여준다. <표 4-4>에서 노조원의 임금효과를 살펴보면, 가장 큰 효과는 미국으로 유럽 국가들에 비해서 노조원과 비노조원의 임금격차가 대단히 큰 것을 알 수 있다. 일본의 경우, 노조의 임금효과는 남성 전체의 경우 유의미하지는 않았으나, 두 개의 소득계층으로 나누어 분석한 결과 저소득 계층에서 부정적인 효과가 고소득계층의 긍정적인 노조효과를 상쇄하여 그런 결과가 나타난 것으로 밝혀졌다. 노조의 효과는 고소득계층에서만 유의미하게 나타났다. 미국의 경우, 자료의 차이에도 불구하고 모든 자료에서 매우 일관되게 나타난 것은 남성과 여성 모두에서 노조원과 비노조원의 임금격차가 매우 뚜렷하게 존재한다는 점이다. 미국과 일본에서 노조의 임금효과가 높게 나타났고, 유럽에서는 대단히 낮거나 없는 것으로 나타났다. 노르웨이와 독일 남성의 경우 노조원과 비노조원의 임금격차는 유의미하게 존재하지 않는 것으로 나타났다. 노르웨이와 독일 여성의 경우, 독일 여성의 경우만 노조원과 비노조원 사이의 임금격차가 유의미하게 존재하였다. 영국의 경우 남성과 여성 모두에서 미국과 다른 유럽 국가들의 중간 정도의 노조원과 비노조원의 격차가 유의미하게 존재하는 것으로 나타났다. 영국의 경우 노조원과 비노조원의 임금격차가 유의미한 것으로 나타났지만, 미국에 비해서는 임금격차의 수준이 1/3내지 1/4에 불과하였기 때문이다. 임금교섭의 효과가 비노조원에도 나타나기 때문에, 임금교섭의 효과는 주로 저임금 부분에서 더 크게 나타나게 된다. 그 결과, 유럽에서 임금교섭 제도는 불평등을 약화시키는 효과를 갖게 된다(Kahn, 1998: 519).

보다 구체적으로 분위회귀분석을 살펴보면, 노조의 효과는 대체로 저임금 계층에서 더 크게 나타남을 알 수 있다. 미국이나 유럽에서 동일하게 노조의 효과가 중위소득 계층(50%분위)이나 고소득 계층(90%분위)에서보다 하위 소득계층인 10% 소득계층에서 더 크게 나타났다. 그러나 일본의 경우, 하위 50% 이하의 소득계층에서 노조의 효과는 유의하게 0과 다르

지 않은 것으로 나타난 반면, 상위 50% 소득계층에서는 노조의 효과가 유의미하게 나타났다. 모든 나라에서 남성보다는 여성에서 노조의 효과가 큰 것을 알 수 있다. 이러한 점은 일반적으로 노조가 노동시장의 취약계층에게 효과가 더 크다는 것을 알 수 있다. 노르웨이와 독일의 경우, 10%, 50%, 90% 소득분위에서 노조원과 비노조원의 임금격차는 유의미하게 존재하지 않았다. 동일한 소득분위 회귀분석에서 영국 여성 90% 소득분위 회귀분석 결과를 제외하고 모든 다른 경우 미국과 영국에서는 노조원과 비노조원의 임금격차가 유의미하게 존재하는 것으로 나타났고, 격차의 규모는 미국에 비해서 영국에서 훨씬 낮은 것으로 나타났다.

일본 여성의 경우가 매우 이례적인 양상을 보여주고 있다. 일본의 여성 취업이 대부분 비정규직으로 이루어지고 있어서 여성 내에서 정규직 여성과 비정규직 여성의 임금격차가 클 뿐만 아니라 여성 진출이 높은 서비스 섹터의 특징을 고려한 이후에도 여성의 산업별 임금격차는 대단히 큰 것으로 나타났고, 노조의 효과는 저임금 여성에게서 유의미하게 부정적인 것으로 나타났다. 이것은 자료상에서 여성 조합원 수가 대단히 적어서 생긴 자료상의 문제로 발생한 것으로 보인다. 자료상에서 여성 조합원 수는 5개 사례에 불과하여 <표 4-4>에서 제시된 결과는 신뢰성이 떨어지는 결과라고 볼 수 있다.

&lt;표 4-4&gt; 노조원 회귀계수

표본	OLS	분위회귀분석		
		10	50	90
미국				
ISSP 남성	.230 (.043)	.377 (.077)	.180 (.030)	.108 (.032)
ISSP 여성	.201 (.062)	.437 (.151)	.169 (.055)	.165 (.055)
PSID 1988 남성	.248 (.033)	.273 (.073)	.256 (.032)	.155 (.040)
PSID 1988 여성	.231 (.043)	.245 (.103)	.192 (.040)	.188 (.046)
PSID 1988 남성	.263 (.027)	.342 (.054)	.263 (.029)	.179 (.030)
PSID 1988 여성	.278 (.034)	.335 (.071)	.241 (.037)	.234 (.046)
CPS 1989 5월 남성	.186 (.004)	.276 (.007)	.185 (.004)	.120 (.112)
CPA 1989 5월 여성	.181 (.005)	.243 (.007)	.179 (.005)	.112 (.009)
유럽				
노르웨이 1987 남성	.007 (.019)	.026 (.031)	.017 (.016)	.023 (.035)
노르웨이 1987 여성	.019 (.018)	.050 (.032)	.017 (.016)	-.0001 (.025)
독일 남성	.030 (.020)	.044 (.039)	-.002 (.021)	.017 (.025)
독일 여성	.125 (.041)	.184 (.083)	.058 (.042)	.091 (.054)
영국 남성	.065 (.021)	.085 (.030)	.047 (.023)	.072 (.031)
영국 여성	.065 (.026)	.085 (.041)	.047 (.018)	.072 (.054)
일본 남성	.038 (.100)	-.042* (.529)		.062* (.025)
일본 여성	.027 (.180)	-4.068 (1.241)		.143 (.051)

주: 일본의 경우는 표본수가 적기 때문에 하위 50% 소득계층과 상위 50% 소득계층으로 구분하여 분석한 결과이다.

자료: Kahn(1998: 520)

<표 4-1>과 <표 4-2>에서 알 수 있는 것은 [그림 4-1]에서 제시된 두 변수 간의 관계가 달라지는 것처럼 노사관계 제도의 틀이 다름에 따라서 산업별 임금 불평등 정도가 달라진다는 것을 보여준다. 물론 개인적인 속성이나 기업의 속성과 같이 임금이 미치는 다른 변수들의 영향력도 달라진다. 여기에서의 관심은 산업별 임금격차가 제도적인 요인에 의해서 크게 영향을 받는다는 점이다. 피고용자의 속성과 고용주(기업)의 속성을 통제 한 이후에도 유의미하게 산업별 임금 격차가 존재하는 경우가 모든 사회에서 관찰되는 것은 아니며, 노조 조직률이 낮고, 조직된 노조도 기업별로 교섭하는 미국과 중층교섭 체제를 지니고 있는 유럽 국가들에서 임금교섭 제도가 산업별 불평등에 미치는 영향력이 크게 다름을 확인하였다.

임금교섭 제도의 효과는 국가 간에서도 나타나지만, 동일한 국가 내에서도 국가 간 비교에서 나타났던 형태와 유사하게 나타나는 것으로 밝혀졌다. 릭스(Rycx, 2003)는 벨기에에서 산업별로 임금교섭 제도의 편차를 분석하면서, 산업별 임금교섭 제도에 따라서 산업별 임금 불평등 정도도 달라진다는 것을 보여준다. 전국적 혹은 부문적 단체교섭을 통해서 임금이 결정되는 산업부문의 경우와 개별 기업 수준에서 임금교섭이 이루어지는 경우 산업 내와 산업 간 임금격차가 현저하게 존재하고 있다. 벨기에의 경우 전국적 수준 교섭, 산업 수준 교섭, 기업 수준 교섭으로 세 가지 교섭의 수준이 달라지며, 임금 결정이 전국적 교섭이나 산업별 교섭에서 그치는 경우와 기업 수준 교섭에서 이루어지는 경우보다 산업 내 불평등이 더 적은 것으로 나타났다. 즉, 교섭이 분산되면 될수록, 산업간 불평등은 더 커진다고 볼 수 있다(Rycx, 2003: 358).

## 제4절 결론

본 연구에서는 피고용자의 개인적인 속성이나 직업적 속성을 고려한 이후에도 산업간 임금격차가 나타날 수 있으며, 이는 임금결정 제도에 따라서 달라진다는 점을 살펴보았다. 오늘날 관찰되는 대표적인 임금결정제도는 시장에서 이루어지는 개인과 기업 간의 계약에서부터 노동조합 상급단체와 경영자 상급 단체 사이에 이루어지는 중앙교섭을 통하여 임금이 결정되는 임금결정 방식에 이르기까지 매우 다양하다. 대부분의 산업사회에서 노동조합이 조직되어 있기 때문에, 노동조합과 경영에 의해서 이루어지는 단체교섭의 범위가 산업별 임금격차에 영향을 미치기 때문에 노사관계 제도가 산업별 임금불평등에 영향을 미친다.

본 연구에서는 미국, 일본, 영국, 노르웨이, 스웨덴과 독일을 중심으로 노동조합이 있더라도 조직률이 낮고, 기업별 수준에 임금교섭이 이루어지는 미국과 일본 그리고 중앙교섭, 산별교섭과 기업별 교섭 등의 중층교섭제도를 지니고 있는 노르웨이, 스웨덴과 독일 그리고 중간 정도의 임금교섭제도를 지니고 있는 영국과의 비교를 통해서 노사관계제도와 산업별 임금불평등 정도가 밀접한 관계를 가지고 있다는 것을 확인하였다.

노사관계제도의 하나인 임금교섭제도는 노동력을 판매하는 피고용자와 노동력을 구매하는 고용주 사이에 이루어지는 근로계약의 방식과 틀을 규정하는 가장 본질적인 노사관계제도이다. 이것은 오랜 기간에 걸쳐서 형성되었기 때문에 매우 강한 경로의존성을 보이고 있다. 그 결과, 오늘날의 세계화와 같은 거시적인 경제 환경의 변화가 있더라도 임금교섭제도는 큰 변화를 보이지 않고 있다. 스웨덴과 같이 중앙교섭, 산별교섭과 기업별 교섭의 중층적 임금교섭제도를 가지고 있었던 사회에서 80년대 변화가 이루어져서, 중앙교섭이 약화되었지만, 노동조합들 사이에서 이루어지는 임금 전략의 조율을 통해서 산별교섭에서 계속해서 다른 노조와의 공조체제가

유지되고 있다. 임금교섭의 임금 균등화 효과가 뚜렷하게 나타나고 있다. 반면, 미국의 경우 대조적으로 노조조직률이 낮고 노조의 임금교섭 결과가 비노조 기업의 임금결정에 영향을 미치지 못하는 경우, 산업별 임금격차는 크게 나타난다. 그러나 일본의 경우처럼, 임금교섭제도만으로 국가간 산업별 임금격차를 설명하기는 힘들다. 핵심적인 점은 일본에서는 노조원과 비노조원의 임금격차가 미국에 비해서 훨씬 낮다는 사실이다.

위와 같은 연구결과를 바탕으로 산업별 임금불평등 완화를 위해서 이 연구가 주는 정책적 함의를 살펴 볼 수 있다. 그것은 크게 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 임금 격차를 줄이기 위한 행위주체들의 선택이 이루어지는 제도적 조건을 변화시키는 것이 중요하다는 점이다. 정책의 주체는 크게 정부, 노조와 기업으로 나뉜다. 정부는 정책을 통해서 개인, 노동조합, 기업의 선택에 영향을 미치는 기회와 제약 구조인 제도적 환경을 만들 수 있다. 행위 선택의 조건은 정부 이외에 노동시장, 금융시장, 생산물 시장과 같은 경제적인 조건도 포함하지만, 정부가 정책을 통해서 행위자들의 선택에 일정한 제약을 가하는 환경적인 조건을 직접 제시할 수 있다는 점에서 불평등과 관련하여 중요한 역할을 담당하고 있다.

구체적으로, 산업별 임금 격차에 영향을 미치는 정부의 정책은 최저임금제도와 같은 직접적인 정책과 조세제도와 같은 간접적인 정책으로 구분된다. 저소득 계층의 임금소득에 영향을 미치는 최저임금제도는 낮은 소득 계층의 소득을 높임으로서 산업별 임금격차를 완화시키는데 기여할 수 있다. 조세제도도 피고용자 임금에 직접 영향을 미칠 수 있기 때문에 조세 후 불평등이 낮아지는 방식으로 조세제도를 도이하는 것이 필요하다.

둘째, 임금교섭의 제도적 틀이 산업별 임금불평등에 크게 영향을 미치고 있다. 임금교섭이 이루어지는 수준에 따라서 산업별 임금불평등이 다르기 때문에, 기업별 수준보다는 산업별 수준이나 중앙 수준에서 이루어지는 임금교섭의 수준을 제고할 필요가 있다. 교섭수준의 상향 조정은 임

금유동성(wage drift)을 일정 정도로 막을 수 있고, 피고용자들 사이의 불평등을 약화시킬 수 있는 방법 가운데 하나이다.

셋째, 노동조합이 없는 경우에도 기업의 임금결정이 노동조합이 있는 기업에서 이루어지는 임금교섭 결과를 따르는 관행이 있는 경우, 노조원과 비노조원의 임금격차가 줄어들어 결과적으로 산업별 임금격차가 줄어들 수 있다. 이것은 비노조 기업의 대응에 따라서도 산업별 임금격차가 달라진다는 것을 의미한다. 산업별 임금 격차를 줄이기 위한 노력이 노조가 있는 기업의 노사관계에서 큰 변화가 없이도 가능할 수 있다는 것을 의미한다.

여기에서는 산업별 임금격차에 대한 국가 간 비교를 통해서 임금격차의 제도적 차원을 살펴보았다. 임금 결정에 영향을 미치는 요인들은 매우 다양하다. 특정 산업에 대한 정부의 지원이나 비정규직 입법과 같은 법적 조치 등도 산업별 임금격차에 영향을 미친다. 기술 편향적인 기술적 변화(skill biased technological change, SBTC)도 지식과 기술 집약적인 산업의 발전을 가져왔지만, 산업별 임금격차를 크게 만든 요소 가운데 하나이다. 그러므로 산업별 임금 격차의 다른 차원에 대한 논의는 여기에서는 이루어지지 못했다.

## 제5장 저임금고용의 노동시장 이행의 국제 비교

### 제1절 서론

2000년대에 들어서면서 유럽 국가를 중심으로 선진국 노동시장에서 뚜렷하게 나타나는 현상의 하나는 노동시장 유연화의 흐름이 강화되면서 노동의 내용과 형태가 보다 가변적이고 불안정하게 되고 있다는 점이다. 이러한 노동시장 현상이 전개되는 가운데 개인들 또한 자신의 생애를 스스로 설계하려는 욕구가 커지면서 자발적 선택에 따라 다양한 노동력 상태 사이에 이행을 추구하는 경향이 강화되고 있다. 이처럼 노동시장 유연성의 강화, 그리고 개인적 욕구 및 필요성을 중시하는 흐름의 확산 등 경제·사회적 흐름의 복합적 결과로 개인들은 과거에 비해 빈번한 노동시장 이행(transitions in labor market)을 경험하게 되고, 노동시장 이행의 유형 또한 기존의 표준적 이행경로를 넘어서 다양화되고 있다.

오늘날 노동시장 이행과정에서는 기존의 전형적인 위험에 더하여 새로운 위험(new risks)이 초래될 수 있기 때문에 새로운 생애근로경로의 선택은 어떤 상황에서는 생애경로의 단절로 이어질 수 있다. 노동시장 이행 가운데 많은 부분을 차지하는 근로자의 자발적 선택에 따른 이행은 항상 성공적 결과로 이어질 수 없으며, 경우에 따라서 상당한 위험성과 결함을 초래할 수 있다. 더욱이 자신의 의사와 무관한 비자발적 이직의 경우는 자발적 이직에 비해 노동시장 이행에 따른 위험이 보다 심각한 형태로 나타날 수 있다. 특히 저숙련 또는 저임금 근로자의 경우 노동시장에서 실업상태가 장기화되거나 좋은 일자리로의 상향이동이 차단되어 ‘실업→저임금 일자리→실업→저임금 일자리’라는 이행과정이 반복되는 악순환에



빠질 가능성이 존재한다.

노동시장 이행은 경제적·기술적·문화적·인구학적 추세 등이 복합적으로 작용하면서 더욱 빈번해지고 이행의 성격 또한 질적 변화를 경험하여 왔다(Schmid, 2000). 이 가운데 노동시장 유연화의 강화가 가장 중요한 추세라 할 수 있는데, 이는 특히 ICT부문의 빠른 변화를 비롯한 기술변화, 국제적 경쟁의 격화, 그리고 제품시장의 불안정성 강화 등에 의해 초래된다. 개인주의 흐름의 확산 또한 이행노동시장의 출현에 영향을 미치는 중요한 사회·문화적 요인이라 할 수 있다. 이와 더불어 출산율 저하와 인구고령화로 집약되는 인구학적 변화는 경제활동/비경제활동 인구 비율을 변화시켜 노동시장 이행에 영향을 미치며, 이에 따른 인적자본 저하를 완화하기 위해 인적자본 투자를 지원·촉진하는 정책수단 등 근로생애 연장과 관련된 다양한 정책들을 필요로 한다.

원활한 노동시장 이행과 이에 따른 노동시장 유연성 증대가 근로경력을 개인 생활과 일치시키려는 근로자만이 아니라 급변하는 시장상황에 적응하고자 하는 사용자에게도 이익을 창출할 수 있다는 점이 자주 강조된다. 그러나 점증하는 노동시장 이행은 노동유연성 확보라는 이점에도 불구하고 사회적 배제와 불안정성이라는 위험성을 내포한다(Schmid, 2000). 즉, 이행에 따른 일시적인 근로경력 단절이 당초 의도와는 다르게 보다 나은 상태로의 상향이동이 아니라 나쁜 상태에 계속 머무르게 되는 결과로 귀결될 수 있다. 특히 취약계층의 경우 다른 근로자그룹에 비해 노동시장 이행에서 보다 높은 사회적 배제의 위험에 직면하게 될 가능성이 크다.

점증하는 사회적 배제의 위험은 현대 위험사회(risk-society)의 특징 가운데 하나로 모든 개인은 잠재적으로 그 희생자가 될 수 있다. 개인은 인적자본만이 아니라 이행숙련(transitional skills)에서도 차이가 존재하며, 모든 개인이 잘 짜인 생애설계에 필요한 인지적·사회적 숙련을 가지는 것은 아니다(Giddens, 1991). 특히 노동시장내 취약집단에 속하는 근로자들은 노동

시장에서의 성과와 관련된 자원들(인적·사회적·문화적 자본 등)에서 취약할 뿐 아니라 이행숙련 또한 낮다(Bourdieu, 1986). 특히 취약계층의 경우, 노동시장에서의 이행은 직업경력에서 배제적 이행(exclusionary transitions), 즉 노동시장 재진입이 어려워져 결국 반복실업(recurrent unemployment) 또는 장기실업에 빠지거나 저임금고용 상태를 벗어나지 못하는 하향이동함정(downward spiral)으로 귀결될 위험성이 상존한다는 점을 간과할 수 없다.

따라서 노동시장 이행행위들이 근로자의 지위에 어떤 영향을 미치는가, 특히 근로자들의 자발적 또는 비자발적 이행이 어떻게 장기실업 또는 저임금고용의 고착화라는 사회적 배제(social exclusion)로 이어지는가, 그리고 이러한 사회적 위험을 방지할 수 있는 새로운 사회적 장치·제도 모색에서 효과적인 정책대안은 무엇인가 등이 핵심적 문제의식으로 제기된다. 이에 따라 대부분의 선진국에서는 근로경력에서 단절을 경험하는 사람들이 근로상태로 복귀하도록 촉진하는 다양한 정책들을 수행하며, 특히 배제적 이행의 위험을 감소시키면서 노동시장의 효율적 작동을 가능하게 하는 노동시장 이행 촉진정책들을 모색하고 있다.

본 연구는 이러한 문제인식 하에서 사회적 위험에 노출될 가능성이 높은 취약계층 및 저임금 근로자를 중심으로 주요 선진국에 대한 비교연구 방식으로 저임금고용의 실태, 노동시장 이행경로 및 성과에서의 격차, 그 결정요인을 살펴보고 원활한 노동시장 이행을 목표로 하는 정책 경험으로부터 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구의 분석결과와 도출되는 정책적 함의는 취약계층 및 저임금 근로자의 상향이동 가능성 제고를 통한 이행성과에서의 양극화의 해소와 더불어 원활한 이행을 통한 노동시장 효율성 확보를 위한 정책수단을 모색함에 있어서 유용한 기초정보를 제공해 줄 것으로 기대된다.

## 제2절 저임금 근로자의 노동시장 이행: 회전문 효과 vs 징검다리 효과

세계화의 빠른 진전과 노동시장 유연화 흐름의 강화, 그리고 이에 따른 노동의 내용·형태의 불안정화와 빈번한 노동시장 이행 등으로 집약되는 노동시장 환경 변화 속에서 사회적 약자 또는 근로취약계층에 있어서 노동시장 이행은 그것이 자발적인 것이든 또는 비자발적인 것이든 좋은 일자리로의 상향이동보다는 실업 또는 비경제활동 상태에 오래 머물게 하거나 ‘저임금 일자리→실업→저임금 일자리’라는 이행과정이 되풀이되는 소위 회전문 함정(revolving door trap)에 빠지게 하는 위험성을 초래할 수 있다는 점이 지적되고 있다(Ramos-Diaz, 2005).

저임금고용(low-wage employment)이 특정그룹의 노동력에 있어서 오랜 기간 지속되는 현상인지 또는 보다 나은 임금을 받기 위한 과도기적 징검다리인지에 대한 논쟁은 이론적 및 실증적 차원에서 활발하게 이루어지고 있다. 특히 기술변화와 세계화가 노동시장 양극화에 어떤 효과를 미칠 것인가라는 질문은 이러한 논쟁의 중요한 부분을 구성한다. 국가간 무역장벽이 줄어들수록 저숙련노동이 풍부한 국가가 낮은 비용으로 저기술 상품 생산을 담당하는 경향이 강화된다. 반면, 선진국에서는 이러한 국제분업구조 재편으로 저숙련 노동 수요가 빠르게 감소하면서 저숙련 근로자들이 실업에 빠지거나 저임금분야에서 맴돌게 되는 상황이 전개되고 있다.

이와 함께 정보통신기술의 빠른 확산으로 교육수준이 높은 노동력에 대한 수요가 증가되고 내부자-외부자로의 분절화가 가속화됨으로써 소득격차 확대의 경향이 강화된다(Howell, 2002). 그러나 상이한 제도적 틀을 가진 국가 사이에 노동시장 양극화 및 저임금동학에서 차이가 존재한다는 실증연구들이 진행되면서 제도적 틀과 저임금동학의 성격(저임금고용이 지속적 현상인지 또는 일시적 현상인지) 사이에 어떠한 연관성이 있는지

에 대한 관심과 연구가 늘어나고 있다.

노동시장 이행과 관련하여 특히 흥미로운 주제는 저임금 근로자들이 저임금상태로부터 이탈했을 때, 어떠한 이행패턴과 경로를 경험하게 될 것인가이다. 저임금고용에서 이탈하는 근로자들은 상향이동이 아니라 실업상태에 빠지거나 새로운 저임금 일자리를 경험한 후 다시 실업상태로 돌아가는 과정을 반복할 수 있다. 이 경우 저임금을 벗어난다는 것은 임금·근로조건을 개선할 의미하기보다는 돌고 돌아도 제자리에 맴도는 회전문에 갇히게 되는 것과 유사한 상황이라 할 수 있다.

저임금 근로자의 노동시장 이행과 관련하여 2가지 상반된 가설이 제시된다(Ramos-Diaz, 2005). 첫 번째 가설은 지속함정가설(durable trap hypothesis)로서 저임금 상태가 장기간 지속되거나 「저임금 일자리→실업→저임금 일자리」라는 과정이 반복되는 회전문(revolving door)에 갇히면서 저임금상태가 고착화 된다는 것이다. 두 번째 가설은 징검다리가설(stepping stone hypothesis)로서 저임금에서 비저임금으로의 이동은 고용의 '자연스러운' 경로이기 때문에 결국 소득 향상으로 이어질 것이라는 견해이다. 그 동안 저임금 근로자의 노동시장 이행과 관련된 많은 연구들이 진행되었으나, 그 분석결과가 하나의 일치된 방향을 보여주는 것은 아니다. 즉 한편에서는 징검다리가설에, 다른 한편에서는 지속함정가설에 부합하는 실증연구들이 혼재되어 있는 상태이다.

한편에서는 징검다리가설을 지지하는 연구들이 존재하는데, 저임금고용은 근로생애 발전과정에서 과도기적 경로로서 훈련과 경험 축적을 통해 고임금으로 이동하게 될 가능성이 높다는 점을 제시한다. Sloane & Theodossious(1996)는 영국의 경우 저임금에서 고임금으로의 이행 가능성이 반대방향의 이행 가능성보다 큼을 제시한다. 저임금고용의 위험과 관련, 연령의 효과를 고려하는 연구도 다수 존재한다(Dex, Robson & Wilkinson, 1999; Sloane & Theodossiou, 1998). 여기서는 저임금고용에서 차

지하는 비율이 가장 높은 청년층이 경험과 숙련을 쌓으면서 저임금상태에서 쉽게 벗어난다는 점을 지적하면서 저임금고용이 고임금고용으로 나아가는 이행과정의 한 부분을 구성한다는 사실을 강조한다.

다른 한편에서는 지속함정가설을 지지하는 연구들이 다수 존재한다. Stewart & Swaffield(1998)는 어떤 시점( $t$ )에서 저임금상태에 있을 확률은 이전 시점( $t-1$ )에서 저임금을 받은 경험이 있는 경우 높아지는 경향이 있음을 제시한다. Keese, Puyroyen & Swain(1998)은 1986~1991년간 저임금 존속율을 국가 간에 비교하고 있는데, 미국의 경우 저임금 존속율이 가장 높고 덴마크가 가장 낮다는 사실을 발견하였다. 이탈리아의 경우도 1986년 저임금을 받은 경우 1990년 저임금을 받을 확률이 더 높게 나타났으며 (Contini, Filippi & Villosio 1998), 영국에서도 비슷한 결과가 제시되었다 (Stewart, 1999).

이러한 국가별 연구결과와 관련하여 Asplund & Persson(2000)은 소득불평등이 심한 나라일수록 저임금상태에서 고임금상태로의 이동이 보다 어려워지는 경향이 있음을 발견하였다. 또한 이들은 저임금고용이 장기간 계속될수록 저임금으로부터의 탈출확률이 현저히 줄어드는 것으로 나타나 저임금고용의 초기단계에서는 이행을 통한 고용상태의 개선이 어느 정도 가능하지만 이 단계를 넘어서면 저임금이 고착화될 가능성이 높음을 지적한다.

### 제3절 저임금고용의 실태와 노동시장 이행: OECD 국가 간 비교

본 연구는 1990년대 OECD 국가들을 대상으로 저임금고용의 실태가 국가별로 어떻게 다르고, 나아가 다양한 형태로 노동시장에서 이루어지는 저임금고용의 이행과정, 이행확률, 이행성과의 측면에서 국가 간에 어떠한

차이가 있는지를 살펴보았다. 본 연구에서는 자료 확보상의 어려움 등으로 원시자료를 활용한 새로운 분석을 시도하지 않았으며, 대신 그 동안 OECD나 학계에서 제시되었던 관련 연구결과를 정리·활용하는 비교분석 방법을 채택하였다. 1990년대 중반 이후 OECD(1996, 1997)는 회원국가 간에 비교 가능한 근로자패널자료를 구성함으로써 저임금고용의 문제에 대한 활발한 논의와 연구를 주도하였다. 게다가 2000년대 이후 기간에 대해 국가간 비교를 가능하게 하는 근로자패널자료의 구축이 미흡하였다. 이러한 사정을 반영하여 저임금고용의 이슈를 국가 간에 비교·분석한 대부분의 연구들은 주로 1980년대 후반과 1990년대를 대상으로 분석하고 있다.

### 1. 저임금고용의 실태: OECD 국가간 비교

여기서 저임금고용(low-wage employment)이란 월평균임금이 전국적 임금분포의 중위값(median)의 2/3(또는 0.65)을 넘지 못하는 고용으로 정의되며,<sup>29)</sup> 통상적으로 파트타임 근로자를 제외한 풀타임 근로자를 대상으로 측정된다. 임금 측정의 단위(주, 월, 연)가 무엇이나에 따라 측정된 저임금고용의 수준에서 다소 차이가 나타날 수 있지만, 본 연구에서는 통상적으로 자주 사용되는 월평균임금의 개념에서 저임금고용을 측정하였다.

<표 5-1>은 1990년대 중반 OECD 국가들의 저임금고용 발생비율을 보여주는데, 국가별로 편차가 매우 크게 나타난다. 예를 들어, 미국의 경우 풀타임 근로자의 25%가 저임금고용에 있는 반면, 핀란드나 스웨덴은 6%만이 저임금고용 상태에 있는 것으로 나타났다. 저임금발생 비율이 15% 이상으로 매우 높은 그룹1에는 대체로 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등 앵글로색슨형 국가들이 대다수 포함된다. 프랑스, 독일, 이탈리아 등의 유

29) 임금분포 중위값(median)의 2/3(또는 0.65)라는 기준 대신 경우에 따라서는 5분위(quintile)의 최하위분위에 속하는 근로자를 저임금고용으로 정의하기도 한다(OECD, 1996)

럽 국가들은 저임금발생 비율이 중간수준(10~15%)인 그룹2에 포함된다. 그리고 저임금발생 비율이 10% 미만으로 매우 낮은 그룹3에는 덴마크, 벨기에, 핀란드, 스웨덴 등이 포함된다. 이러한 사실은 대체로 분권화되고 규제가 약한 노동시장 특성을 가지는 앵글로색슨형 국가(미국, 영국 등)의 경우, 유럽형 국가들에 비해 저임금고용이 많이 발생하는 경향을 보여주는데, 이는 저임금고용의 발생이 노동시장의 제도적 특성과 밀접한 관련이 있음을 시사한다.

저임금고용의 발생비율은 성, 연령 등 인적 특성에 따라 상당한 차이를 보여준다. 성별로는 국가별로 다소 차이는 있지만 여성의 저임금고용 발생비율이 남성에 비해 매우 높은 경향이 국가에 관계없이 일관되게 나타난다. 연령별로는 대부분 국가에서 25세 미만의 청년근로자의 저임금고용 발생비율이 타 연령계층에 비해 매우 높으며, 여성에 비해서도 저임금고용에 빠질 위험성이 더욱 크게 나타난다. 물론 임금수준이 노동시장 경험과 근속기간의 증가에 따라 상승한다는 사실을 고려한다면, 청년층에서 나타나는 높은 저임금고용 발생비율이 이러한 측면에서 상당 정도 설명될 수 있기 때문에 그다지 놀랄만한 현상이 아닐 수 있다(OECD, 1996).

<표 5-1> 국가별 저임금고용의 발생 비율

국가		저임금고용의 발생 비율(%)					
		전체	성별		연령별		
			남성	여성	<25	25-54	55<
그룹1	미국(94)	25.0	19.6	32.5	63.0	21.2	23.7
	캐나다(94)	23.7	16.1	34.3	57.1	20.1	20.8
	스페인(94)	22.8	-	-	-	-	-
	영국(95)	19.6	12.8	31.2	45.8	15.0	22.9
	뉴질랜드(94)	16.9	14.4	20.7	41.3	11.6	15.6
	일본(94)	15.7	5.9	37.2	36.4	9.6	19.8
그룹2	호주(95)	13.8	11.8	17.7	34.5	8.8	12.5
	프랑스(95)	13.3	10.6	17.4	49.5	10.6	10.5
	독일(94)	13.3	7.6	25.4	50.4	6.7	5.4
	오스트리아(93)	13.2	7.0	22.8	19.5	12.1	9.6
	스위스(95)	13.0	6.8	30.4	44.0	9.0	9.2
	이탈리아(93)	12.5	9.3	18.5	27.0	6.7	7.4
	네덜란드(94)	11.9	-	-	-	-	-
그룹3	덴마크(94)	9.4	-	-	-	-	-
	벨기에(93)	7.2	3.9	14.2	22.2	5.3	4.9
	핀란드(94)	5.9	3.3	8.7	27.1	5.5	4.4
	스웨덴(93)	5.2	3.0	8.4	18.7	4.3	2.9

주: 저임금고용이란 풀타임 근로자의 중위값 임금의 2/3 미만인 경우를 말함  
 자료: OECD(1996)

다음으로 <표 5-2>는 덴마크, 영국, 프랑스, 스페인 등 일부국가들에 대해 유럽연합가계조사패널(ECHP)<sup>30</sup>로부터 계산된 2001년도 저임금고용 발생비율을 보여준다(Ramos-Diaz, 2006). 먼저, 통상적인 기준에 따라 파트타임을 제외한 풀타임근로자 가운데 저임금고용이 차지하는 비율을 보면,

30) ECHP(European Community Household Panel)는 EU 수준에서 표준화된 패널자료로서 가계 및 개인소득, 인구학적 특성, 고용상의 지위 등에 대한 정보를 포함하며 EU소속 국가간 비교분석이 가능하다.



덴마크가 6.5%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 영국이 8.9%로 그 뒤를 잇고 있으며, 프랑스와 스페인은 각각 12.3%, 12.9%로 덴마크와 영국에 비해 저임금고용의 비율이 높게 나타났다. 상이한 자료에서 계산된 지표를 직접 비교하는데 다소 무리가 따르지만, 1994/1995년의 저임금고용 발생비율(OECD, 1996)과 비교하자면 국가별로 정도의 차이는 있으나 대체로 저임금고용 발생비율이 줄어든 것으로 나타났다. 한편, 파트타임을 포함하는 전체근로자 가운데 저임금고용이 차지하는 비율은 파트타임을 제외한 경우와 마찬가지로 덴마크의 경우 17.0%로 4개 국가 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 그러나 나머지 국가들에 있어서는 다소 다른 모습을 보여주는데, 저임금 근로자의 비중은 영국이 가장 높고(25.1%), 프랑스와 스페인은 각각 19.5%, 21.0%로 비슷한 수준을 보여준다.<sup>31)</sup> 이러한 사실은 영국의 경우 파트타임 근로자의 비중이 여타 국가에 비해 매우 높는데 기인한다.

<표 5-2> 저임금고용의 비중 : 국가간 비교(2001)

	저임금고용의 비율(%)		
	풀타임 근로자		파트타임 포함 2001(ECHP)
	2001(ECHP)	94/95(OECD)	
덴마크	6.5	9.4	17.0
영국	8.9	19.6	25.1
프랑스	12.3	13.3	19.5
스페인	12.9	22.8	21.0

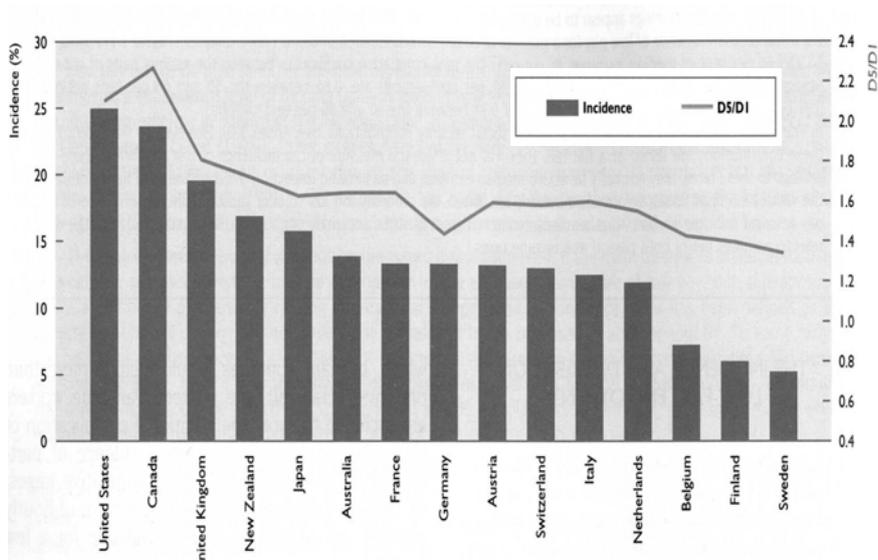
주: 월평균임금 기준이며, 저임금고용은 중위임금의 2/3에 못미치는 근로자로 정의됨.  
 자료: Ramos-Diaz(2006), OECD(1996), 윤윤규(2008)로부터 재구성.

저임금고용 발생비율에서 나타나는 이러한 국가간 차이는 노동시장 특성이나 이를 반영하는 소득불평등(earnings inequality) 정도와 관련성이 높

31) 한국노동연구원의 한국노동패널(KLIPS) 9차년도 직업력 자료를 분석한 윤윤규(2008)는 1번째 일자리 기준으로 임금근로자(파트타임 포함)의 23.9%가 중위임금의 2/3에 못 미치는 저임금근로자인 것으로 나타났다.

은 것으로 보인다. 저임금고용 발생비율과 소득불평등의 지표로서 제1분위임금(D1)에 대한 5분위임금(D5)의 비율을 함께 보여주는 [그림 5-1]에 따르면, 소득불평등이 심한 국가일수록 대체로 저임금고용의 발생비율이 높게 되는 경향이 발견된다. 실제로 저임금고용 발생비율과 소득불평등(D5/D1) 사이의 상관계수는 0.94로 5% 수준에서 유의한 것으로 나타났다(OECD, 1996). 임금불평등과 저임금고용 발생비율 사이에 존재하는 이러한 강력한 정(+)의 상관관계는 기존의 많은 실증연구에서도 기본적으로 확인된다(Blau & Kahn, 1996; OECD 1997; Lucifora, 2000).

[그림 5-1] 저임금고용 발생비율과 소득불평등도(D5/D1비율)



주: 저임금고용이란 전체 풀타임근로자의 중위임금의 2/3 미만인 경우 정의  
 자료: OECD(1996)

물론 소득불평등의 국가간 차이는 근로자의 관측되는 특성(교육, 숙련, 연령 등)과 관측되지 않는 특성, 그리고 숙련의 가격구조, 노동시장을 들

러싼 법·제도 등 다양한 요인들을 반영한다. Blau & Kahn(1996)에 따르면, 교육이나 여타 근로자 특성으로 측정되는 숙련분포(skill distribution)에서 나타나는 국가간 차이는 소득불평등에서 나타나는 차이의 일부분만을 설명할 뿐이며, 설명되지 않는 부분인 잔차 변이(unexplained residual variation)를 제도적 요인으로 설명하는 것이 타당함을 제시하였다. Blau & Kahn(1996)의 분석결과는 저임금고용 발생비율이 법·제도적 요인들에 의해 크게 영향 받을 수 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다. 나중에 제시될 것이지만, 저임금고용 발생과 법·제도적 요인 사이의 인과관계에 대한 회귀분석 결과는 기본적으로 이러한 해석과 부합한다.

## 2. 저임금고용의 노동시장이행 및 성과: OECD 국가간 비교

앞서 언급하였듯이 노동시장 이행의 관점에서 저임금고용의 성격이 어떠한지, 즉 저임금고용이 오랜 기간 지속되는 현상인지 아니면 보다 높은 임금·근로조건을 획득하기 위한 과도기적 현상인지에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 저임금고용의 성격을 파악하기 위해서는 실업, 저임금고용, 비저임금고용, 교육훈련, 비경제활동 등 다양한 경제적 상태(status) 사이의 이동을 종합적으로 고려하는 것이 필요하다.

현재 저임금고용에 있는 근로자들이 항구적으로 저임금상태에 머무는 것이 아니라 시간이 지남에 따라 저임금고용을 구성하는 근로자들이 변화한다. 즉, 어떤 시점에서 저임금상태에 있는 근로자라 하더라도 일정기간 후에 고임금고용, 실업 등 다른 경제활동상태로 이행할 수도 있다. 저임금고용을 벗어난 경우 이후 나타날 수 있는 상태는 다양하다. 즉, 고임금으로 이동하는 경우도 있겠지만, 저임금고용 이후 실업상태로 있거나 새로운 저임금고용을 경험한 후 다시 실업상태를 겪을 수 있다. 따라서 저임금을 벗어난다는 것 자체가 임금·근로조건 개선의 의미하기보다는 저임금고용과 실업이라는 “회전문” 속에 갇히게 될 위험성도 존재한다. 따

라서 저임금이 지속적 현상인지 또는 일시적 현상인지 판단할 때는 실업 위험과 이어지는 고용상태에 대한 자세한 내용을 살펴보아야 한다.

#### 가. 소득이동성(earnings mobility)과 저임금고용

먼저, 1986→1991년 기간 동안 저임금근로자의 노동시장 이행성과가 국가 간에 어떻게 다른지를 비교 분석한 <표 5-3>에 따르면, 저임금고용의 이행성과에서 국가 간 편차가 매우 크다(OECD, 1996). 덴마크의 경우, 1986년 저임금고용 근로자 가운데 8.1%만이 1991년에도 저임금상태에 머문 반면, 33.9%가 중위임금의 0.95 수준으로 상향 이동한 것으로 나타났다. 반면 미국에서는 1986년 저임금고용의 절반 이상(55.8%)이 저임금상태에서 벗어나지 못하고 16%만이 중위임금의 0.95 수준으로 상향 이동에 성공한 것으로 나타났다. 영국의 경우도 5년간 저임금존속 확률이 미국 다음으로 높으며(39.0%), 중위임금의 0.95 수준으로 상향 이동할 확률은 이탈리아, 독일, 프랑스 등과 비슷한 수준이다. 한편, 이탈리아, 독일, 프랑스 등 유럽 국가의 경우 대체로 저임금고용의 20~30% 정도가 계속 저임금상태로 존속하고, 20~25% 정도가 중위임금의 0.95 수준으로 상향 이동에 성공한 것으로 나타났다. 따라서 최소한 저임금고용의 이행성과 측면만을 놓고 볼 때, 덴마크의 경우 가장 우월한 성과를, 이탈리아, 독일, 프랑스 등 유럽 국가들은 중간정도의 이행성과를, 그리고 미국이나 영국 등 앵글로색슨형 국가의 이행성과가 가장 낮은 것으로 볼 수 있다.

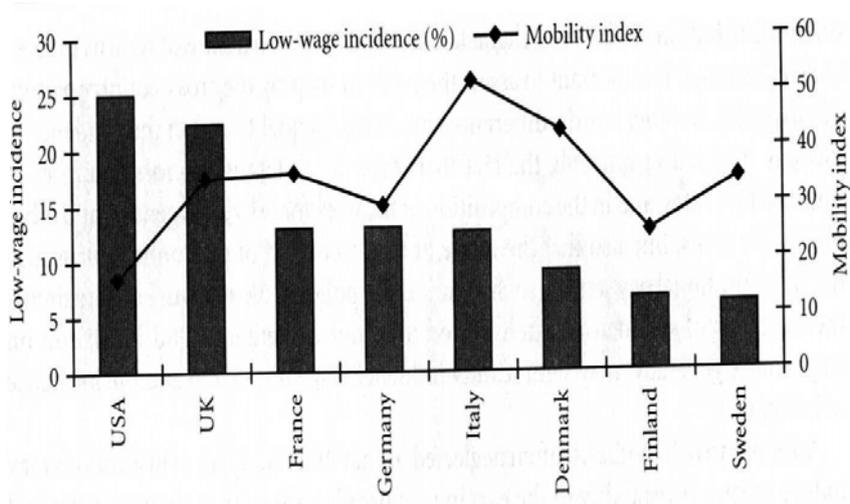
&lt;표 5-3&gt; 저임금근로자의 소득이동성(1986→1991)

국가	1986 저임금 근로자의 1991년 상태			1991 저임금근로자의 1986년 상태		
	0.65 median 미만	0.65-0.95 median	0.95 median 이상	0.65 median 미만	0.65-0.95 median	0.95 median 이상
덴마크	8.1	58.1	33.9	22.0	53.2	24.8
핀란드	36.9	34.6	28.5	37.0	32.4	29.7
프랑스	31.6	48.2	20.2	38.4	43.4	18.2
독일	26.0	50.0	24.0	51.7	42.9	5.4
이탈리아	22.9	57.2	19.9	44.5	40.5	15.0
영국	39.0	39.8	21.1	61.2	27.2	11.6
미국	55.8	28.2	16.0	65.1	16.0	18.9

주: 저임금고용은 1986년과 1991년 풀타임근로자 중 중위소득 0.65 미만 근로자임.  
자료: OECD(1996)

다음으로 [그림 5-2]은 1986~1991년 동안 주요 OECD 국가에서 저임금 고용 발생률과 저임금고용 이행패턴 사이의 관계를 보여준다(OECD, 1997). 여기서 소득이동성(earnings mobility) 지수는 저임금상태로부터 고임금상태로 이동하는 비율로 측정된다. 일반적으로 소득분포가 이산적일수록(dispersed) 단기에 있어서 소득의 변동이 보다 잦을 것이고 따라서 소득 분포상의 다른 분위로 이행가능성이 커질 것으로 예상된다. 다시 말하면, 저임금고용 측면에서 볼 때 소득분포의 이산성(dispersion)이 클수록(따라서 소득불평등이 높을수록) 저임금고용의 횟수가 빈번하게 발생하지만 저임금고용 기간은 보다 짧아질 가능성이 크게 된다는 것이다. 그러나 [그림 5-2]에서 보듯이 저임금고용 발생비율이 높은 국가들일수록 저임금고용에서 벗어날 가능성이 높아질 것이라는 이러한 가설적 주장을 뒷받침하는 증거를 발견할 수 없다.

[그림 5-2] 저임금고용 비중과 소득이동성 지표



자료: OECD(1997)자료를 사용한 Lucifora(2000)에서 재인용.

[그림 5-2]에서 보듯이 미국의 경우 저임금고용 비중이 높은 국가에서 저임금고용의 일부만이 보다 나은 상태로 이행하는 것으로 나타났다. 이와 반대로 덴마크, 이탈리아, 스웨덴 등 저임금고용 비중이 낮은 국가들의 경우 저임금고용에서 고임금고용으로 이행할 확률이 상당히 높다. 물론 이러한 사실로부터 저임금고용 비중이 낮은 국가일수록 저임금고용이 고임금상태로 이행할 가능성이 높다고 확정적으로 말하기 어렵다. 예를 들어, 독일과 핀란드는 저임고용 비중은 낮은 편이지만 소득이동성 지표는 높다고 볼 수 없다. 이상의 결과는 종합하면, 최소한 말할 수 있는 것은 소득이동성 자체가 소득불평등의 효과를 뒤엎을 정도로 충분하지 않다는 것인데, 이는 다수의 기존 연구결과와 부합한다(Burkhauser et al, 1995; OECD, 1996; Bigard et al, 1998).

### 나. 저임금고용의 지속기간

앞에서는 저임금고용의 동학(dynamics)을 전반적인 소득이동성과 저임금 고용 발생비율과의 관계 측면을 중심으로 살펴보았다. 이하에서는 앞서 분석된 OECD 자료에 비해 보다 최근의 자료(1994~2001년)를 사용하여 저임금고용의 노동시장 이행의 경로 및 성과를 보다 자세히 분석한 결과를 제시한다.

저임금고용의 동학은 근로자계층별로 동일하지 않으며, 또한 국가별로도 법·제도적 구조의 차이 등을 반영하여 다를 수 있다. 이하에서는 8년 기간(1994~2001년)에 걸친 유럽연합가계조사패널자료(ECHP)를 활용하여 덴마크, 프랑스, 영국, 스페인 등 4개 유럽국가에서 저임금고용의 지속기간 및 다양한 상태(실업, 저임금고용, 비저임금고용, 교육훈련, 비경제활동 등)로의 이행경로 및 성과가 어떻게 다른지를 Ramos-Diaz(2006)의 분석결과를 기초로 살펴보기로 한다.

<표 5-4>는 저임금고용이 지속되는 기간(duration)에 대한 국가간 비교를 제시한다. 국가별로 차이는 있지만 대체로 50% 내외의 저임금 근로자가 1년 이내 기간 동안 저임금상태에 계속 머물르고 있음을 보여준다. 국가별로 비교하면, 영국과 프랑스의 경우 상대적으로 저임금고용이 지속되는 기간이 길고 덴마크와 스페인의 경우 저임금고용 지속기간이 짧은 것으로 나타나고 있다.

덴마크의 경우 4개국 가운데 저임금고용 지속기간이 가장 짧는데, 저임금고용의 15.2%가 2년 이상, 4.2%가 3년 이상, 3.0%가 4년 동안 계속 저임금상태에 머물고 있음을 보여준다. 스페인은 덴마크 다음으로 저임금 지속기간이 짧는데, 저임금고용의 19.8%가 2년 이상, 8.9%가 3년 이상, 그리고 4.4%가 4년 이상 저임금상태로 지속된다. 영국의 경우는 저임금고용의 37.4%가 2년 이상, 26.6%가 3년 이상 저임금상태에 머물며, 4년 넘게

저임금을 받은 근로자는 19.0%이다. 프랑스는 영국보다 저임금 지속비율이 다소 낮는데, 32.4%가 2년 이상, 20.0%가 3년 이상, 그리고 13.3%가 4년 이상 저임금고용 상태에 머무는 것으로 나타났다. 영국과 프랑스의 경우 타 국가에 비해 상대적으로 저임금고용의 지속성이 높지만, 저임금고용의 44~48% 정도가 1년 이후 저임금상태에서 벗어난다는 점을 감안하면 저임금고용이 과도기적 성격이 일정정도 존재한다고 할 수 있다.

그러나 저임금고용의 지속성(persistence)에 대한 국가간 단순비교 자체는 저임금고용 이후의 상태(고임금고용, 저임금고용, 실업 등)에 대한 정보를 고려하지 않으므로 저임금고용의 노동시장 이행에 대해 많은 것을 말해주지 않는다. 예를 들어 영국처럼 저임금고용의 지속성이 강한 국가일지라도 저임금고용에서 고임금고용으로의 이행이 활발하게 이루어질 수 있다. 반면 스페인처럼 저임금고용의 지속성은 상대적으로 낮지만 저임금고용으로부터의 이행이 고임금고용보다는 실업이나 저임금고용상태에 집중될 수 있다. 따라서 노동시장 이행의 동학을 정확하게 보기 위해서는 저임금고용의 지속성만이 아니라 저임금→실업, 저임금→저임금, 저임금→비경제활동, 저임금→교육훈련, 저임금→고임금 등 다양한 형태의 이행행위들에 대한 분석이 함께 이루어져야 할 것이다.

<표 5-4> 저임금고용 상태의 지속기간: 국가간 비교  
(단위: %)

	저임금고용의 지속기간(개월)							
	1-12	13-24	25-36	37-48	49-60	61-72	73-84	85-96
덴마크	56.05	25.70	11.02	1.22	1.72	0.72	0.57	-
프랑스	47.60	19.99	12.36	6.75	4.79	2.72	3.01	2.78
영국	43.82	18.73	10.78	7.61	5.61	4.12	3.62	5.72
스페인	58.41	21.80	10.88	4.50	2.12	1.18	0.72	0.39

자료: ECHP(1994~2001)를 사용한 Ramos-Diaz(2006)에서 재인용.



#### 다. 저임금고용에서 실업으로의 이행

비교대상 4개국 가운데 저임금고용의 비중(12.9%)이 상대적으로 높은 스페인의 경우, 저임금고용→실업으로의 이행확률이 가장 높은 것으로 나타났다. 스페인의 경우 분석기간(96개월, 1994-2001)에 저임금고용의 35%가 실업으로 전환하였고, 그 가운데 3/4 정도(26/35)가 첫 해에 발생한다. 또한 4번 이상 빈번한 이동으로 어려움을 겪는 저임금 근로자의 비율(18.5%)도 가장 높다.

프랑스는 스페인과 저임금 비율이 비슷하지만(12.3%) 스페인과는 다른 모습을 보여준다. 즉 프랑스는 스페인에 비해 실업확률(21%)과 이동속도가 낮고, 4번 이상 빈번한 이동으로 어려움을 겪는 저임금 근로자의 비율(7.7%) 또한 낮다. 그러나 프랑스의 경우 덴마크나 영국에 비해서는 실업확률이나 이행속도가 낮은 편이다. 이러한 결과는 프랑스와 스페인은 대체로 덴마크나 영국에 비해 낮은 수준의 노동시장 유연성과 강한 노동시장 분단성(저임금 vs 비저임금)이라는 노동시장의 특성을 반영하는 것으로 보인다(Ramos-Diaz, 2006).

한편, 영국의 경우 저임금에서 실업으로의 이행확률(15%)은 덴마크와 비슷한 수준으로 분석대상 4개국 가운데 가장 낮고 저임금 지속기간도 47개월로 가장 길게 나타났다. 4번 이상의 이동으로 어려움을 겪는 저임금 근로자 비율(4.3%)도 낮은 편이다. 이러한 결과를 종합해 보면, 영국의 경우 실업 위험과 빈번한 이동으로 어려움을 겪을 위험이 작은 반면, 오랜 기간의 저임금고용 존속으로 특징 지워짐을 보여준다.

끝으로 노동시장 유연성이 효율적으로 작동되는 국가로 알려진 덴마크는 저임금고용 비율(6.5%), 실업위험(16%), 그리고 4번 이상 이행으로 어려움을 겪는 저임금근로자 비율(3.1%)이 가장 낮으며 실업으로의 이행이 일어나는 기간도 35개월로 짧은 편이다. 이러한 결과는 덴마크 노동시장

에서는 다른 국가에 비해 저임금고용 비중이나 심각성이 상대적으로 낮음을 보여주는 증거로 볼 수 있다.

<표 5-5> 저임금고용→실업 이행의 횟수 및 생존함수 추정결과

	생존함수 추정 결과(저임금고용→실업)							분석기간(1994~2001) 중 저임금→실업 이행횟수			
	전기 간	12개월	36개월	60개월	72개월	84개월	지속 기간	1회	2회	3회	4회
영국	0.85	0.92	0.89	0.87	0.87	.086	47	67.1	25.3	3.4	4.3
덴마크	0.84	0.88	0.89	0.86	0.86	0.85	35	77.5	17.0	2.3	3.1
프랑스	0.79	0.87	0.83	0.81	0.80	0.79	35	51.4	27.5	13.3	7.7
스페인	0.65	0.74	0.70	0.68	0.67	0.66	23	46.9	23.4	11.2	18.5

주: 지속기간은 중위값(median)임.  
 자료: ECHP(1994~2001)를 사용한 Ramos-Diaz(2006)에서 재구성.

라. 저임금고용→비저임금고용, 교육, 비경제활동으로의 이행

저임금고용→실업의 이행과 함께 저임금고용에서 비저임금(non low-wage)고용, 교육훈련, 비경제활동 등 여타 상태로의 이동이 어떠한지는 저임금 동학의 구체적 모습을 종합적으로 이해하는데 매우 도움이 된다.

먼저, 저임금고용→비저임금고용 이행확률은 덴마크(21%)가 가장 낮고, 다음으로 스페인(33%)이며, 영국(40%)과 프랑스(43%)는 비슷한 수준으로 가장 높은 것으로 나타났다(<표 5-6>). 비저임금으로의 이행에 소요되는 기간은 덴마크와 스페인의 경우 35개월로 짧은 반면, 영국과 프랑스는 각각 47개월, 46개월로 상당히 길다. 특히 영국의 경우 비저임금으로의 이행 소요기간이 가장 길게 나타났는데, 이는 저임금고용의 지속성(persistence)이 영국 노동시장의 한 특성을 보여주는 앞의 분석결과와 일치한다.

여기서 흥미로우나 해석상 주의해야 할 사실은 덴마크의 경우 저임금에서 실업으로의 이행확률(16%)보다 비저임금고용으로의 이행확률(21%)이 높기는 하지만, 비저임금고용으로의 이행확률이 21%로 네 국가 중에서 가장 낮다는 점이다. 그러나 이러한 사실이 덴마크의 저임금근로자들이 고임금으로의 이행에서 가장 큰 어려움을 겪는다는 것을 의미하는 것으로 해석되어서는 안 될 것이다. 덴마크에서 비저임금고용으로의 낮은 이행확률은 저임금고용에서 교육훈련으로의 이행현상으로 설명될 수 있다. 덴마크의 경우, 저임금고용에서 교육훈련으로 이행확률은 32%로 다른 국가들(프랑스 3%, 영국 5%, 스페인 6%)에 비해 월등히 높은 수준이다. 노동시장 유연안정성 모델로 잘 알려진 덴마크에서는 강력한 사회안전망의 일환으로 주요 저임금 근로자그룹에게 교육훈련, 자격 취득, 기술 업그레이드 등의 교육훈련 기회를 풍부하게 제공함으로써 이들 근로자들이 저임금고용에서 쉽게 벗어나도록 지원한다(Sloane & Theodosiou, 1998). 따라서 덴마크에서 저임금고용은 바로 비저임금고용으로 이행할 확률은 낮지만 중장기적 관점에서 교육훈련을 거치면서 비저임금고용으로 나아가는 과도기적(transitory) 성격을 띠고 할 수 있으며, 이는 앞서 살펴본 바와 같이 덴마크에서 저임금고용의 비중이 낮은 이유를 제공한다. 이러한 설명은 앞서 제시된 OECD(1996)의 분석결과, 즉 덴마크의 경우 5년간(1986~1991) 이행성과에서 저임금고용이 상향 이동하는 확률이 가장 높다는 사실과 매우 부합하는 것으로 생각된다.

끝으로 저임금고용에서 비경제활동으로의 이행확률은, 국가별로 다소 차이는 있지만, 그다지 높지 않은데(영국 16%, 스페인 15%, 덴마크 11%, 프랑스 6%), 이는 저임금고용 상태 자체가 노동시장 이탈, 즉 비경제활동 인구화의 주요한 조건이 되지 않음을 시사한다.

<표 5-6> 저임금고용→비저임금고용, 교육훈련, 비경제활동 이행에 대한 생존함수 분석

	저임금→ 비저임금		저임금→ 교육훈련		저임금→ 비경제활동	
	생존확률	지속기간	생존확률	지속기간	생존확률	지속기간
영국	0.60	35	0.95	57	0.84	47
덴마크	0.79	26	0.68	23	0.89	35
프랑스	0.57	23	0.97	47	0.94	46
스페인	0.67	25	0.94	35	0.85	35

주: 지속기간은 중위값(median)임.  
 자료: ECHP(1994~2001)를 사용한 Ramos-Diaz(2006)에서 재인용.

마. 저임금고용→실업→저임금고용 이행

앞서 논의하였듯이 저임금 근로자계층에게는 기술과 숙련을 개선할 수 있는 기회나 지원이 불충분하고 재고용 또한 새로운 저임금 직업으로 될 가능성이 높기 때문에(Steward & Swaffield, 1998), 저임금 근로자들은 일종의 함정에 빠져(trapped) 소득향상을 경험하지 못하게 된다. <표 5-7>에 따르면, 저임금 근로자가 실업상태로 갔다가 다시 저임금 직업을 가질 확률은 스페인이 30%로 가장 높고, 프랑스가 21%이며, 영국과 덴마크는 각각 15%, 14%로 가장 낮다. 이는 스페인과 프랑스의 경우 저임금 근로자는 되풀이되는 저임금 함정에 의해 어려움을 겪는 반면, 영국과 덴마크는 상대적으로 이행 확률이 낮음을 의미한다.

<표 5-7> 저임금고용→실업→저임금고용 이행에 대한 생존함수 및  
지속기간

	생존함수 추정치						
	전체	12개월	36개월	60개월	72개월	84개월	지속기간
덴마크	0.86	0.90	0.89	0.87	0.87	0.86	35
영국	0.85	0.93	0.90	0.88	0.87	0.86	50
프랑스	0.79	0.89	0.85	0.82	0.81	0.80	35
스페인	0.70	0.80	0.76	0.72	0.71	0.71	23

주: 지속기간은 중위값(median)임.  
자료: ECHP(1994~2001)를 사용한 Ramos-Diaz(2006)에서 재인용.

저임금고용으로부터 이행의 다양한 측면에 대한 이상의 분석을 종합하면, 스페인의 경우 저임금고용은 벗어나기 어려운 함정의 성격을 가지는 반면, 덴마크에서는 보다 나은 고용상태로 가기 위한 디딤돌(steping-stone)의 성격이 강한 것으로 평가할 수 있다. 그리고 영국과 프랑스는 이들 두 국가의 중간에 위치한다고 볼 수 있다.

스페인은 저임금고용의 비중이 높고, 저임금에서 실업으로의 이행확률과 회전문에 갇히게 될 위험성이 가장 높은 것으로 평가된다. 스페인과는 대조적으로 영국의 경우 어떤 하나의 저임금고용이 장기적으로 지속되는 특징을 가지는 반면, 저임금→실업의 이행확률, 회전문에 빠질 확률이 비교적 적은 편이었다. 한편, 프랑스는 영국과 유사하게 저임금고용의 지속기간이 긴 것으로 나타났지만, 영국과는 다르게 저임금→실업의 이행확률, 회전문에 빠질 확률이 비교적 높은 것으로 나타났다. 이러한 사실들은 프랑스의 경우 전체적으로 영국과 스페인 사이에 위치한다고 할 수 있다.

끝으로, 덴마크의 경우는 저임금고용의 비중이 가장 낮고 실업으로의 이행확률과 회전문 이행확률도 매우 낮다. 저임금고용에서 고임금고용으로

로 이행확률은 상대적으로 낮지만, 이는 보다 나은 임금 획득의 기회를 제공하는 교육훈련에의 참여가 매우 높은데 기인한다. 높은 수준의 노동시장 유연성, 관대한 실업급여제도, 잘 짜여진 사회안전망으로 특징 지워지는 덴마크 노동시장의 효율성이 저임금 동학의 여러 측면에서 다른 국가들에 비해 보다 우월한 성과를 내는데 기여하는 것으로 평가된다.

이러한 분석 결과와 저임금고용의 동학이 일어나는 국가별 노동시장 구조 및 제도적 틀을 함께 고려한다면, 경직된 이중노동시장(스페인과 프랑스)의 국가에서는 저임금→실업 이행의 확률이 높을 뿐 아니라 저임금→실업→새로운 저임금직장 이행이라는 소위 회전문 효과가 강한 경향을 보인다. 반면, 덴마크나 영국 등 유연한 노동시장을 가진 국가에서는 이러한 경향이 현저히 낮음을 보여준다. 이러한 사실은 경직적 노동시장 구조 하에서는 비보호부문에 있는 저임금 근로자들에게 저임금과 실업을 벗어나기 어렵게 하는 경향이 있다는 분단노동시장가설에 힘을 실어준다.

보호받는 부문의 비저임금 근로자(protected/well-paid workers)와 보호받지 못하는 부문의 저임금 근로자(unprotected/low-wage workers)로 분단된 노동시장(segmented labor market)은 덴마크나 영국과 같이 유연한 노동시장을 가지는 국가에서보다 스페인이나 프랑스 같이 경직된 노동시장을 가지는 국가들에서 발생할 가능성이 크다. 따라서 분단노동시장이 강한 국가에서는 고용 및 실업에서의 안정성(stability)은 전체근로자에게 적용되기 보다는 보호받는 부문에 적용되는 경향이 강하다. 반면, 유연한 노동시장에서는 보호받는 근로자와 보호받지 않는 근로자 간의 차이가 작기 때문에 실업으로의 이행 위험은 저임금 근로자와 비저임금 근로자 사이에 커다란 차이가 없게 된다는 것이다. 이렇게 볼 때, 분단노동시장의 성격이 강한 국가(스페인, 프랑스)의 경우 보다 유연한 노동시장을 가지는 국가(덴마크, 영국)에 비해 저임금고용에서 실업으로의 이행이 보다 많이 일어난다고 볼 수 있다. 특히 임시계약(temporary contract) 근로자의 수가 가장

많은 스페인의 경우, 이를 반영하여 저임금고용에서 실업으로의 이행 위험성이 가장 높게 나타난다고 볼 수 있다.

## 제4절 노동시장 정책·제도와 저임금고용

### 1. 저임금고용에 영향을 주는 노동시장 정책 및 제도

1990년대를 거치면서 대부분 선진국에서는 소득불평등 증가현상에 직면하면서 소득분포의 밑바닥에 위치함과 동시에 경제상황의 변화로부터 가장 심각한 영향을 받게 되는 근로자 그룹에 대한 우려가 사회적 문제로 제기되었다. 특히, 경제상황 변화에 의한 부담의 대부분이 여성, 청년층, 노인 등 숙련도가 낮고 사회적으로 덜 보호된 저임금그룹에게 지워졌던 것으로 보인다(OECD, 1996). 저임금고용을 둘러싼 이러한 흐름에 대해 인구학적 변화, 생산품에 대한 수요·공급구조의 변화, 고숙련 편향의 기술적 변화, 세계화의 빠른 진전, 그리고 새로운 작업조직의 등장 등 경제·사회적 요인들에 대한 분석을 통해 설명하려는 노력이 이루어졌다(OECD, 1996; Gotschalk & Smeding, 1997).

다른 한편, 1990년대를 거치면서 저임금고용 문제와 관련된 경향과 현상을 두고 노동조합 활동, 단체교섭 구조, 최저임금제, 실업보험체계 등 노동시장과 관계되는 정책, 법규, 제도 및 관행 등 제도적인 요인에 주목하는 논의가 함께 진행되었다(Blau & Kahn, 1996; Fortin & Lemieux, 1997). 노동시장의 제도적 요인과 저임금고용 사이의 관계를 규명하려는 이러한 노력은 저임금고용을 둘러싼 양상이 소득불평등과 노동시장 성과 측면에서 국가별로 실질적인 차이를 보인다는 사실에 대한 문제인식에서 출발하였다.

노동시장과 관련된 제도적 요인들은 다양한 경로와 방법을 통해 소득분

포와 저임금발생 정도에 영향을 미친다. 최저임금제 등 임금과 관련된 법률의 강화는 성별, 숙련도별 임금의 분산을 줄일 수 있으며, 소득균등화 정책을 통해 조직내 임금 차이를 줄이는 것이 가능하다. 또한 전국 또는 산업 수준에서의 단체교섭을 통해 산업간 및 산업내 임금의 분산을 줄일 수 있다. 실제로 소득불평등이 심한 나라에서는 임금관련 법제화가 없거나 미약하며 단체교섭, 임금결정 및 노동시장에서 분산적인 경향이 강한 반면, 잘 정비된 관련법제와 집중화된 단체교섭을 통한 임금결정구조와 노동시장을 가지는 나라일수록 보다 평등하고 안정적인 임금분포를 가지는 경향이 있음을 보여준다(Lucifora, 2000). 이러한 사실은 임금결정제도의 집중성, 법적 제약사항, 사회안전망 등 제도적 요인들이 해당 국가의 임금분포, 따라서 저임금고용의 상태와 내용에 영향을 끼치고 있음을 시사한다. 이하에서는 주요 선진국들에 대해 노동조합 및 단체교섭 구조, 최저임금제 등 노동시장법제, 실업급여, 사회안전망 등 제도적 요인들을 중심으로 이들 요인들이 저임금고용 발생에 어떠한 효과를 가지는지, 그리고 국가간에 어떤 차이가 있는지를 살펴보기로 한다.

#### 노조조직률과 단체교섭

1980~90년대에 걸쳐 대부분 선진국에서는 노동조합 조직률 및 단체교섭이 감소하는 경향이 나타나면서 이는 다시 임금결정 메커니즘에서 일정한 변화를 가져왔다. 그러나 노조 조직률이나 단체교섭구조의 변화라는 흐름에도 불구하고 이것이 소득불평등이나 저임금고용에 미치는 영향은 노조조직률, 단체교섭의 분권화 정도, 노조의 행동특성 등 다양한 제도적 요인들의 국가간 차이로 인해 국가별로 다르게 나타났다. 미국, 영국, 뉴질랜드와 같이 노조의 분권화 정도가 강한 앵글로색슨형(Anglo-saxon) 국가에서는 노조의 조직률 및 활동의 저하가 임금결정체계, 임금불평등 및 저임금고용의 구조에 폭넓은 영향을 미친 반면, 대부분의 유럽국가와 같



이 노조 활동이 활발하고 산업 수준의 단체교섭이 정착된 국가에서는 노조의 약화에 따른 효과는 그다지 크지 않았다(Lucifora, 2000). 이러한 사실은 노동조합의 존재가 실제적으로 임금불평등을 낮추고 저임금고용의 발생을 막는 효과를 가지는 경향이 여전히 존재함을 시사한다.<sup>32)</sup>

노동조합의 존재와 활동은 전반적인 소득분포와 저임금고용 발생 정도에 중요한 영향력을 끼치는 것으로 알려져 있다. 이하에서는 노조 조직률, 노조 활동, 단체교섭구조의 집중성, 단체협약 적용범위의 의무적 확대 적용 등 다양한 노조관련 지표들과 저임금고용 비중 사이에 존재하는 관계를 살펴보았다. 먼저, [그림 5-3]은 노조 조직률(union density)과 저임금고용 비중 사이에 음(-)의 상관관계가 있음을 보여준다. 즉, 노조 조직률이 높은 국가일수록 저임금고용의 비중이 낮아지는 경향이 있음을 나타낸다. 노조 조직률이 14%에 불과한 미국에서는 저임금고용의 비중이 25%이상인 반면, 노조 조직률이 80%이상인 스웨덴에서는 저임금고용의 비중이 6% 수준에 불과하다. 노조 조직률이 중간 정도인 이태리(40%), 독일(33%), 벨기에(51%)의 경우도 저임금고용의 비중은 8~13% 사이에 있다. 한편, 단체교섭구조의 집중화(centralization) 정도와 저임금고용 비중 사이의 관계 또한 노조 조직률의 경우와 유사하게 음(-)의 상관관계가 나타내어 단체교섭의 집중성이 높을수록 저임금고용 비중이 낮아짐을 알 수 있다([그림 5-3]).

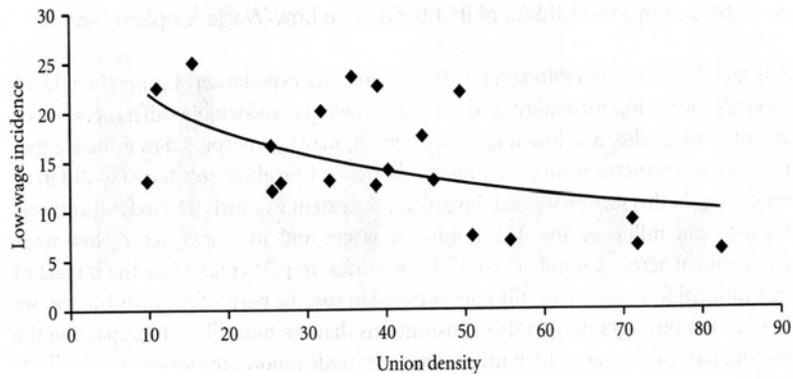
노조 조직률 자체는 노조의 영향력을 좌우하는 중요한 요인이지만, 노조의 존재가 저임금고용 문제에 대해 실질적으로 행사하게 되는 힘이나 영향력을 모두 설명하지 못한다. 예를 들어, 노조 조직률은 높지 않더라도

32) 노동조합의 존재, 단체교섭 자체가 노조 구성원의 임금수준을 높이는데 기여하는 것은 분명하지만, 이것이 소득불평등이나 저임금고용에 미치는 효과는 노조 구성원이 전체 소득분포에서 어느 위치에 있는지에 따라 다르게 나타날 수 있다. 만약 노조 구성원들이 평균 이하의 임금을 받는다면 소득불평등이 축소될 가능성이 큰 반면, 노조원의 임금수준이 평균 이상이라면 소득불평등을 확대시킬 수도 있다.

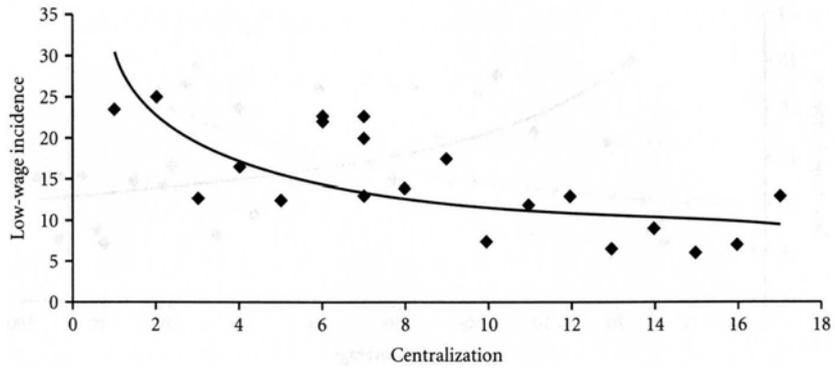
단체협약을 비노조부문으로 확대 적용하는 법적 규정이 있다면 저임금고용의 발생이 감소하게 될 것이다. 프랑스와 같은 국가는 노조 조직률이 매우 낮으나(9.8%) 저임금고용의 비중은 낮은데, 이는 노조나 단체협약이 실제로 포괄하는 범위가 매우 높은데 기인하는 것으로 보인다. [그림 5-4]는 단체협약의 적용범위 확대(coverage extension) 정도와 저임금고용 비중 사이의 관계를 보여준다. 일부 예외적 국가를 제외하면 OECD 국가들을 2개의 유형, 즉 앵글로색슨형(Anglo-saxon Model)과 유럽형(European Model)으로 구분할 수 있다. [그림 5-4]에 보듯이 단체협약 적용범위 확대 수준이 낮은 앵글로색슨형 국가들은 단체협약 적용범위 확대수준이 높은 유럽형 국가들에 비해 저임금고용의 비중이 매우 높음을 알 수 있다.

[그림 5-3] 저임금고용 발생률과 노조 조직률 및 단체교섭의 집중성

<노조조직률>

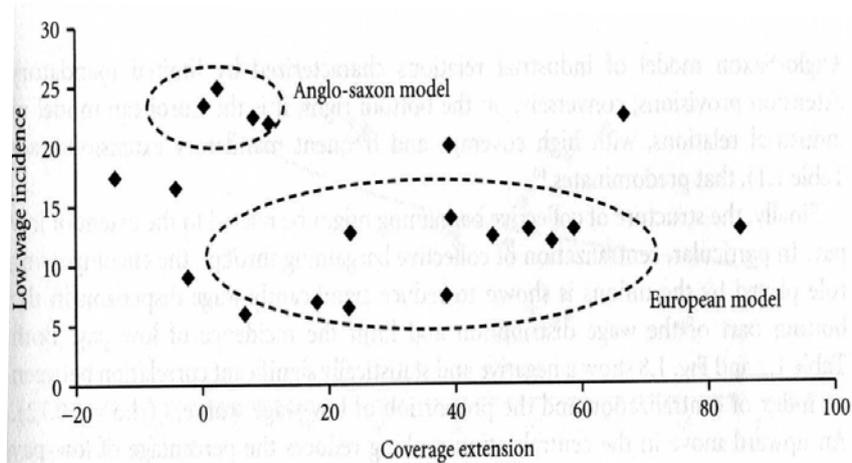


<단체교섭구조의 집중성>



자료: OECD(1997), Nickell & Layard(1999)의 자료로부터 계산된 Lucifora(2000) 재인용.

[그림 5-4] 저임금고용 발생률과 단체협약 적용범위 확대



자료: OECD(1997), Nickell & Layard(1999)의 자료로부터 계산된 Lucifora(2000) 재인용.

### 가. 임금관련 제도 및 규제

소득분포와 소득불평등에 영향을 주는 주요 노동시장 법제 및 규제에는 법률상의 최저임금제, 차별금지법 및 단체협약의 의무적 확대 적용 등이 포함되나, 이들 노동시장 법제 및 규제는 국가별로 상당한 차이가 존재한다.

먼저, 최저임금제도는 일반적으로 소득분포의 최저수준에 영향을 주어 임금분산을 감소시키는 효과를 가지며, 임금분산에 대한 실제 효과는 최저임금 수준과 포괄하는 근로자수에 의존한다. 그러나 최저임금제의 형태나 내용은 국가별로 다르다. 어떤 나라는 법제화된 최저임금제가 없으며, 관련법제가 있어도 최저임금제의 포괄범위가 감소되도록 규정된 국가에서는 최저임금제의 효과가 매우 제한적일 것이다. 최저임금이 노동조합과 협의를 통해 법제화 되는 국가들이 있는 반면, 최저임금의 법제화가 노조와 협의과정이 없거나 다양한 산업적 요소들을 고려하면서 이루어지는 국

가들도 있다. 다수의 기존 연구결과들은 최저임금제의 폐지 또는 약화는 소득불평등의 심화를 초래하고 저임금고용을 증가시키는 요인으로 작용함을 보여준다(Lucifora, 2000). 예를 들어, 1980년대 연방 최저임금을 감소시킨 미국이나 임금위원회를 폐지한 영국과 달리, 상대적으로 최저임금제가 잘 유지되었던 프랑스의 경우 저임금고용의 감소가 관찰되었다.

차별금지(anti-discrimination)법제 또한 임금분산과 저임금고용을 감소시키는 효과를 가지며, 효과의 크기는 정책 대상범위에 포함되는 그룹이 소득분포에서 점하는 위치에 의존한다. 만약 차별금지법의 대상 그룹이 소득분포의 하위부분에 있다면, 차별금지법은 해당그룹의 임금을 올림으로써 소득불평등과 저임금고용을 줄이는 효과를 가질 것이다. 예를 들어, 1980년대와 1990년대에 걸쳐 대부분 국가에서는 저임금고용의 상당부분을 차지하는 여성근로자의 임금이 남성들에 비해 상대적으로 증가하고 경제 활동 참여가 크게 늘어난 것으로 나타났다.

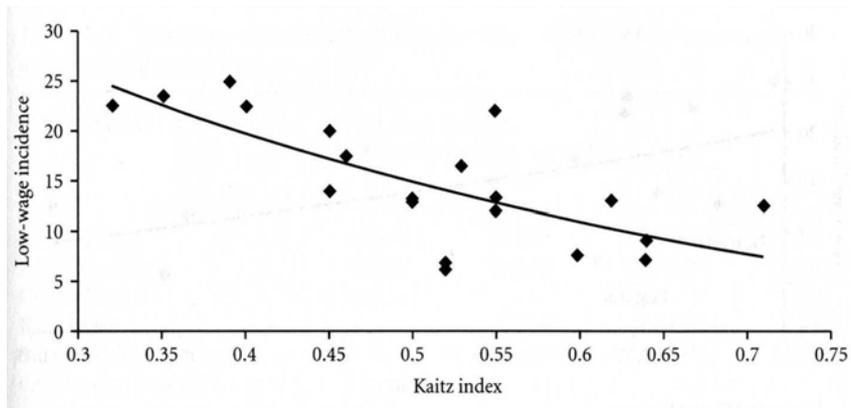
단체협약의 확대 적용(coverage extension)의 의무화 또한 임금분산과 저임금고용을 줄이는데 영향을 미친다. 이러한 법제가 있는 국가에서는 협상된 최저임금의 효과가 자동적으로 모든 근로자에게 확대 적용된다. 단체협약의 의무적 확대 적용이 없거나 미약한 미국과 영국 등과는 달리 대다수 유럽국가에서는 노조의 정책 참여를 통한 다양한 형태의 법제화로 소득불평등 개선과 저임금고용 최소화에 기여하였다고 할 수 있다.

법제화된 최저임금제와 실업급여의 관대함(generosity) 등 노동시장을 둘러싼 법·제도는 소득분포의 최하위부분에 직접적 영향을 미쳐 저임금고용을 억제하는 역할을 수행하게 된다. [그림 5-5]에 따르면, 평균임금에 대한 최저임금의 비율(Kaitz index)이 높을수록 저임금고용 비중은 낮아지는 경향을 보여준다. 또한 실업급여 대체율(replacement ratio)로 측정되는 실업급여의 관대함(generosity)도 저임금고용과 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이러한 사실들은 최저임금제나 실업급여 등 노동시장의

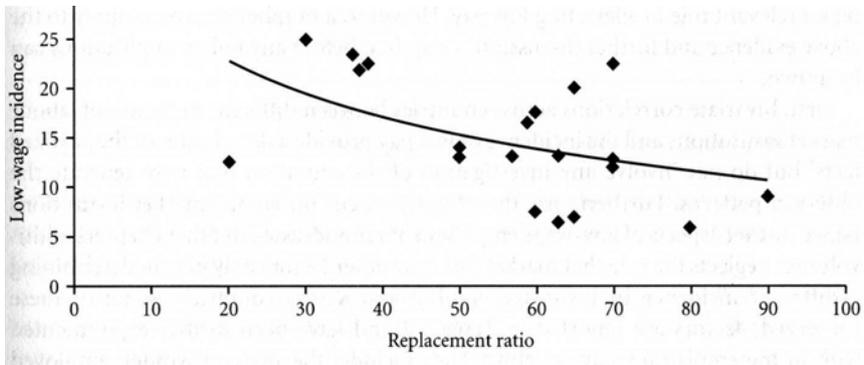
법·제도적 요인이 소득분포와 저임금고용 발생에 대해 유의미한 역할을 수행함을 보여주는 증거로 해석할 수 있다.

[그림 5-5] 저임금고용 발생률과 Kaitz 지수 및 실업급여 대체율

<Kaitz 지수>



<실업급여 대체율>



자료: OECD(1997), Nickell & Layard(1999)의 자료로부터 계산된 Lucifora(2000) 재인용.

## 나. 다변량 회귀분석 결과

다양한 노동시장의 제도적 요인들과 저임금고용의 발생 사이에 존재하는 관계에 대해 앞서 살펴보았던 단순한 분석 결과는 다양한 요인들을 함께 통제하지 않았다는 점과 명확한 인과관계를 제시하지 못한다는 점에서 한계를 가진다. 따라서 다양한 요인들을 통제하는 통상적인 회귀분석을 통해 앞서 살펴본 단순한 관계들이 맞는지를 확인할 필요가 있다. <표 5-8>는 자연로그 값으로 측정된 저임금고용 비중을 종속변수로 하는 다변량 회귀분석의 추정결과를 보여준다.

&lt;표 5-8&gt; 저임금고용 발생에 대한 노동시장 법·제도의 효과 회귀분석 결과

노동시장 법·제도	종속변수: 저임금고용 비중(in logarithm)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
노조 조직률	-0.0101*	-0.009*	-0.008**	-0.008**
단체협약 확대적용 범위	-0.006*	-0.005*	-0.007**	-0.007**
교섭의 집중화	-0.021	-	-	-
Kaitz 지수	-	-0.014**	-0.011*	-0.011*
실업급부 대체율	-	-0.007**	-0.008**	-0.008**
문자해독시험점수 비율	-	-	0.003	-
문자해독시험 더미	-	-	0.001	-
고교취학률	-	-	-	0.003
상수항	3.59**	4.45**	5.08**	5.07**
R-square	0.61	0.73	0.84	0.85
관측치	20	20	20	20

주: \*는 5% 수준에서, \*\*는 1% 수준에서 유의함.  
자료: Lucifora(2000)에서 재인용.

모형에 따라 다소 차이는 있지만 노조조직율과 단체협약 확대적용 범위 등 노조관련 변수들은 저임금고용의 발생에 유의미한 음(-)의 효과를 가지

는 것으로 추정되었는데, 이는 앞서 이루어진 단순한 분석결과와 일치한다. 그러나 단체교섭 집중화 변수는 음(-)의 효과를 가지나 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 추정결과는 노동조합 활동과 관련된 법, 제도 및 관행이 대체로 저임금고용의 비중을 유의미하게 줄이는 효과를 가진다는 사실을 보여주는 것으로 풀이할 수 있다. 한편, 최저임금제를 대리하는 **Kaitz** 지수 또한 모형에 관계없이 일관되게 유의미한 음(-)의 계수 값을 나타내어 저임금고용 감소에 기여함을 보여준다. 실업급여 대체율의 경우 또한 유의미한 음(-)의 계수 값으로 추정되어 관대한 실업급여제도가 저임금고용에 유의미한 효과를 가짐을 보여준다. 모형에 따라 차이는 있지만 높은 **R-square** 값을 고려한다면, 저임금고용 비중의 국가간 차이의 대부분이 노동시장의 법·제도적 요인들에 의해 설명될 수 있으며, 또한 이들 노동시장 법·제도들이 강한 국가일수록 저임금고용의 비중이 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 분석결과는 다른 기존연구에서도 기본적으로 확인되고 있다(Fortin & Lemieux 1997; Teulings 1998).

## 2. 덴마크의 노동시장 정책·제도 사례

앞서 이루어진 국가간 비교를 종합하면, 덴마크의 경우 다른 국가들에 비해 저임금고용의 이행 성과 측면에서 가장 우월한 것으로 나타났다. 덴마크에서 저임금고용이란 실업, 비경제활동, 저임금고용이 되풀이되는 회전문함정(revolving door trap)으로 작용하기보다는 보다 나은 고용상태로 이행하기 위한 과도기적 징검다리(stepping stone)로서의 성격을 가장 강하게 가지는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 이하에서는 모범적인 유연안정성 모델로 평가받고 있는 덴마크의 적극적 노동시장정책과 제도적 특성을 중심으로 정책 경험을 살펴보고 정책적 함의를 도출하고자 한다.

### 가. 덴마크의 이행노동시장—유연안정성 결합 전략



1990년대 중반 이후 대부분 유럽국가에서는 경쟁력 확보 및 경제성장을 위한 시도로서 노동시장 유연화의 흐름을 강화시키는 가운데, 이를 사회적 보호(social protection)의 개념과 결합하는 정책수단과 방식들을 모색하려는 논의와 실천이 활발하게 이루어졌다. 이러한 흐름을 관통하는 근본적 질문은 과연 현실세계에서 이행노동시장이론에서 제시하는 완벽한 시스템을 건설하는 것이 가능한가, 즉 저임금고용 등 취약계층에 대한 사회적 보호에 대한 고려와 경제발전이 균형을 이루면서 결합될 수 있는가라는 것이었다. 이러한 논의와 시도들은 미국형 또는 앵글로색슨형 모델에 대한 대안으로서 유럽형 노동시장전략을 발전시킬 수 있다는 가능성에 대한 믿음에 기초한 것이었다. 많은 학자들은 이행노동시장의 개념이 새로운 질적 성장전략의 모색에서 광범위한 이론적·정책적 프레임워크를 제공할 것으로 인식하고 있다.

Schmid(1998)는 노동과 소득을 대규모로 재분배하는 고용전략을 높이 평가하면서 네덜란드와 덴마크를 이행노동시장이 원활히 작동되는 모범 사례로 평가한다. 특히 정상적 조건에서는 고용기회를 다시 갖지 못하는 장기실업자를 위한 직업알선·소개서비스를 대표적인 사례로 지적한다. 이들 국가들에서 1990년대에 보여준 뛰어난 고용성과는 새로이 창출된 일자리에서 높은 수준의 파트타임, 노동시장 유연성 증가, 그리고 안정성과 유연성 결합을 최적화하는 유연안정성 접근에 크게 기인한 것으로 평가한다(Schmid, 2002). 그러나 이들 모범사례로 인식되는 국가에서조차 과연 이행노동시장의 출현이 특히 저임금고용이나 취약계층을 중심으로 사회적 배제라는 새로운 위험을 초래하는지에 대한 규명이 부족한 상태이며, 이행노동시장이 사회적 취약계층에 배제적 이행의 위험을 높이는 방향으로 작용하는가는 현재 중요한 논쟁의 대상이 되고 있다.<sup>33)</sup>

33) 이행노동시장의 모범사례로 평가받는 네덜란드에서조차 사회적 배제라는 새로운 위험에 대한 일치된 견해가 모아지지 않고 있다. Bijwaard & Veenman(2007)은 네덜란드 노동시장에서 동일한 자원을 가지는 경우에서조차 선별과정이 이민자 등 사회적 소수계층의 일자리 기회

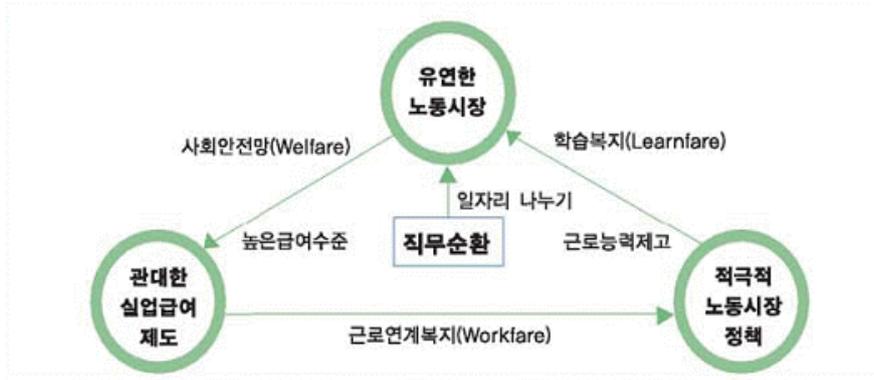
이행노동시장과 유연안정성의 균형 잡힌 결합체계와 관련하여 1990년대를 걸쳐 이루어진 덴마크의 적극적 노동시장정책이 하나의 대표적 사례로 꼽히고 있다. 덴마크의 경우 1990년대 중반 실업자의 고용가능성 개선이라는 방향에서 추진된 직무순환(job rotation)과 휴가계획(leave schemes) 등을 포함하는 다수의 이행노동시장 접근의 제도적 장치와 정책수단들이 도입되었다. [그림 5-6]에서 제시된 바와 같이 소위 황금삼각형(Golden Triangle)으로 불리는 덴마크의 노동시장 유연안정성 모델은 고용가능성(employability)을 높이는 숙련·기술 향상을 위한 프로그램, 관대한 실업급여제도에 따른 높은 수준의 사회적 보호, 낮은 수준의 직무안정성이라는 3가지 요소의 결합에 기반을 두었다.

이에 따라 1990년대 중반부터 실업은 빠르게 감소하고 심각한 인플레이션 문제와 노동시장의 병목현상이 예방되었으며, 중요한 복지국가의 요소들 또한 기본적으로 유지되는 등 덴마크 노동시장정책은 ‘덴마크의 고용기적’이라고 일컬을 정도로 성공적인 것으로 평가받았다. 이에 따라 덴마크의 정책사례는 그 실현가능성이 시험대에 올라와 있었던 ‘이행노동시장과 유연안정성의 결합전략’의 모범적 사례로서 인식되기 시작하였다. 물론 덴마크라는 특정국가의 경험(one best practice)이 여건과 특성이 상이한 다른 국가에 대해서도 적용 가능하고 효과적 정책수단의 계획을 통해 덴마크형 유연안정성 모델의 실현이 가능할 것이라는 과도한 믿음을 경계하는 주장도 여전히 존재한다.<sup>34)</sup>

에 부정적으로 작용하여 배제적 이행의 위험에 놓일 수 있음을 지적한다.

34) 덴마크의 사례 자체가 계획적인 이행노동시장 혹은 유연안정성 전략의 결과라고 보기 어렵기 때문에 이행노동시장과 유연안정성의 결합모델로서 제시하는 것은 다소 역설일 수 있다는 주장도 있다(Larsen, 2005).

[그림 5-6] 덴마크의 유연안정성 황금삼각형 모델



자료: Madsen(2003)을 수정

먼저 덴마크 노동시장정책을 정확하게 이해하기 위해서는 이를 둘러싼 행위주체들이 오랜 시간에 걸쳐 상호작용·협력 및 학습과정을 통해 제도적 기반을 마련하고 안정화시켜 왔다는 역사적 배경에 주목할 필요가 있다. 덴마크 정책의 특징은 서로 배타적이지 않은 경제정책적 목적과 복지정책적 목적이 공존하는 노동시장정책이 오랜 역사적 과정을 거쳐 형성되었다는 것이다. 이는 정책수용자(policy taker)가 동시에 정책입안자(policy maker)로서 참여가 허용되는 조합주의적(corporatist) 조정·합의도출 장치, 집산주의적(collectivist) 문화와 지역화의 강화에 따른 지역단위의 폭넓은 정책참여 공동체의 발전 등 역사적 전통에 기반을 두는 것이었다.

물론 노동시장 주체들이 노동시장정책에 미칠 수 있는 영향력에는 분명한 한계가 있었으며, 특히 1990년대 후반 노동시장 주체들의 역할이 감소하는 추세에 있다. 또한 이해·갈등의 조정과정에서 노동시장 주체들의 단기적이고 좁은 조직적 이해가 지나치게 강조될 경우, 노동시장 문제에 대한 실용적 해결책의 모색·발전을 저해할 수 있다는 우려도 제기된다. 뿐만 아니라 전통적 틀로는 해결되기 어려운 새로운 노동시장 관련 문제들

이 나타남으로써 노사정 3자 협의시스템에 하나의 도전으로 등장하고 있다. 1990년대 덴마크 노동시장정책이 구조적 문제 해결과 실업 해소의 측면에서는 성공하였지만, 저임금근로자, 한계적 근로자, 그리고 이민자들을 노동시장에 재통합하려는 노력에는 일정한 한계가 있는 것으로 보인다(Larsen, 2005). 그럼에도 불구하고 일반적으로 말하자면, 노동시장 주체들이 덴마크 노동시장정책의 발전의 기저에서 중요한 원동력으로서 역할을 수행하여 왔으며 향후에도 기본적으로 그 역할을 계속해 나갈 것으로 예상된다.

#### 나. 적극적 노동시장정책의 개혁

1980년대 후반과 1990년대 초반 노동시장의 구조적 문제와 소극적 노동시장정책의 부정적 결과에 대한 논의가 집중되었다. 그러나 실업혜택 수준의 실질적 삭감이 정치적으로 실행가능하지 않게 됨에 따라 맞춤형 숙련·기술 강화 노력 도입과 실업보험기간 감소 등을 통해 적극적 노동시장정책의 추진이 제안되었다. 이러한 활성화(activation) 노력은 지역의 노동시장협의체(Labor Market Council)의 강화, 활성화 프로세스를 구체화한 실업자 개인별 실행계획(IAP, Individual Action Plan) 도입 등을 통해 실현될 수 있었다.

1994년 노동시장개혁 법령의 도입으로 실업자에 대한 조기교육·훈련, 실업보험기간 단축, 보다 엄격한 보험적용자격 평가, 그리고 의무적 활성화(compulsory activation) 등을 통해 기존에 신성시되었던 보호시스템에 일정한 변화가 주어졌다. 실업급부 수준의 변화는 없었지만, 개인이 실업보험체계 내에 머물 수 있는 최대기간은 7년으로 설정되었고, 2년까지 휴가기간(leave)으로 연장이 가능하였다. 휴가체계(leave schemes)의 개선은 정부지원에 힘입어 노동시장을 벗어나게 하는 아이디어를 제도화하는데 크게 기여하였다. 80%의 실업급부 지급을 통해서 1년 기간까지 안식휴가,

육아휴가, 교육·훈련휴가를 통합하는 휴가체계는 노동공급을 줄이기 위해 도입되었으며, 이러한 권리는 실업자뿐 아니라 취업자에게도 적용되었다. 이후 1990년대를 지나면서 휴가 취득을 장려하는 수단들은 줄어들었으며, 현재 육아휴가와 교육·훈련휴가는 낮은 수준으로 유지되고 안식휴가는 폐지되었다.

다른 한편, 취업자를 위한 훈련과 직업이 없는 사람들을 위한 정책수단을 결합하는 이행노동시장의 관점에서 유망한 수단인 직무순환제도(job rotation)가 도입되었다. 이러한 전략은 매우 성공적인 것으로 판명되었는데, 노동시장 병목현상이나 인플레이션을 초래함이 없이 5년 사이에 실업이 절반으로 줄어들었다. 이러한 성과는 덴마크의 고용기적(job miracle)으로 묘사되며, 유연안정성의 황금삼각형모델의 이미지를 전파하는데 기여하였다.

1994년 노동시장정책의 개혁 이후 몇 번의 조정과정을 거쳤는데, 보다 많은 실업자들을 등록시킴으로써 정책 활용도를 증가시키는 방향으로 나아갔다. 실업급여시스템에 대한 접근의 제한, 총 실업급여기간 단축(7년→4년), 실업보험 적용가능성 평가의 엄격화 등 다양한 노동시장정책이 추진되었다. 지역당국의 활성화계획은 법적으로 보험에 가입하지 않은 모든 사회보장 수혜자를 포함하도록 확대되었고, 무단결석자에 대해 현금급부를 축소하는 방안이 도입되었다. 또한 다양한 휴가체계에의 참가에 필요한 조건들이 상당히 줄어들었다.

2003년 새로운 노동시장 개혁은 실업자의 숙련 향상에 도움을 주도록 고안된 정책의 수가 감소하는 효과를 가져왔다. 대신 보조금이 지원되는 훈련뿐만 아니라 지도와 대면접촉(contact meetings)에 중점이 주어졌다. 어떤 의미에서 이것은 1990년대의 적극적 노동시장정책과 비교할 때 정책방향에서 상당한 변화로 볼 수 있다. 하지만 저임금국가로의 생산아웃소싱 확산의 결과로 증가하는 실업과 과잉인력 문제 때문에 정부는 특히 저임

금고용에 빠질 위험성이 높은 미숙련·저숙련 근로자에 대한 교육훈련프로그램을 확대하였다.

요컨대, 1994년 개혁 이후 덴마크 노동시장정책의 발전과정을 정리하면, 정책계획들은 사회적 훈련(social disciplining)과 사회적 통합(social integration) 양자의 요소를 상호보완적으로 결합하여 왔다고 할 수 있으며 (Larsen et al., 2001), 현재에도 기본적으로 이러한 관점들이 기본적으로 유지되는 것으로 보인다. 하지만, 덴마크 노동시장정책이 사회적 통합에서 사회적 훈련으로 그 강조점이 옮겨가고 있는 것은 분명한 것으로 보인다. 이것은 정책의 강조점이 사회적 통합, 즉 복지(welfare)정책의 요소에서 근로복지(workfare)정책으로 점차 이동하는 것을 의미한다.

## 제5절 결론 및 정책적 시사점

점증하는 이행 위험과 함께 새로운 위험의 출현을 특징으로 하는 오늘날 노동시장에서는 특히 저임금고용을 비롯하여 근로취약계층에 속하는 근로자들의 노동시장 이행은 그것이 자발적이든 비자발적이든 양질의 고임금 일자리로의 상향이동보다는 실업 또는 비경제활동 상태에 오래 머물게 하거나 ‘저임금 일자리→실업→저임금 일자리’라는 이행과정이 되풀이 되는 회전문 함정(revolving door trap)에 빠지게 될 위험성이 상존한다. 앞서 살펴보았듯이 주요 유럽 국가들의 경우 저임금고용의 성격이 노동시장 구조, 제도적 요인, 노사관계 및 노동시장정책의 내용 등에서 나타나는 차이를 반영하여 국가별로 차이를 보이고 있다.

저임금고용의 실태에 대한 국가간 비교분석 결과에 따르면, 저임금고용의 발생비율에서 상당한 편차가 나타난다. 이러한 국가간 차이는 노동시장 특성, 법·제도, 노사관계의 성격, 소득불평등의 정도 등에서 나타나는 차이를 반영하는 것으로 보인다. 먼저, 소득불평등이 심한 국가일수록 대

체로 저임금고용의 발생비율이 높게 되는 경향이 발견된다. 둘째, 노조조직률과 단체교섭구조의 분권화 정도가 높은 국가일수록 저임금고용 발생비율이 낮아지는 경향이 발견되는데, 이는 노동조합이 임금불평등을 낮추고 저임금고용의 발생을 막는데 실질적인 영향력을 가짐을 시사한다. 셋째 노동시장 관련 법·제도 또한 저임금고용을 억제하는데 유의미한 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 최저임금제의 법제화, 차별금지법, 단체협약의 적용범위 의무적 확대규정 등은 저임금고용의 해소에 실질적인 효과를 가지는 것으로 나타났다. 관대한 실업급여제도 및 강력한 사회안전망 또한 저임금고용 발생률과 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다.

다음으로 저임금고용의 동학에 대한 국가간 비교결과를 종합해 보면, 스페인의 경우 저임금고용은 벗어나기 어려운 함정의 성격을 가지는 반면, 덴마크에서는 보다 나은 고용상태로 가는 위한 디딤돌(*stepping-stone*)의 성격이 강한 것으로 평가된다. 그리고 영국과 프랑스는 이들 두 국가의 중간에 위치한다고 볼 수 있다. 즉, 스페인은 저임금고용의 비중이 높고, 저임금에서 실업으로의 이행확률과 회전문에 갇히게 될 위험성이 가장 높은 국가로 나타났다. 스페인과는 달리 덴마크의 경우는 저임금고용의 비중이 가장 낮고 실업으로의 이행확률과 회전문 이행확률도 매우 낮다. 덴마크가 저임금고용의 동학에서 다른 국가들에 비해 보다 우월한 성과를 보여주는 것은 높은 수준의 노동시장 유연성, 관대한 실업급여제도, 잘 짜인 사회안전망, 체계적인 교육훈련체계, 그리고 조합주의적 성격이 강한 노사관계 등으로 특징 지워지는 덴마크 노동시장의 효율성에 기인하는 것으로 생각된다.

우리나라의 경우 과연 저임금고용이 보다 나은 상태로 가는 징검다리의 성격이 강한지, 아니면 회전문 함정의 성격이 강한지에 대한 연구가 그리 많지 않으며, 따라서 현재시점에서 하나의 단정적인 견해를 말하기 어려운 상태이다. 다만 몇몇 국내 연구에서는 저임금고용이 노동시장 이행에

서 회전문합정에 빠질 가능성이 존재함을 간접적으로 시사하는 결과를 제시한다. 윤윤규(2007, 2008)는 저임금근로자의 경우 비저임금근로자에 비해 일자리기간이 짧고 미취업기간이 길게 나타나 일자리 이행의 성과가 저조하며, 또한 비저임금근로자보다 일자리이탈확률이 높고 미취업탈출확률이 낮아서 노동시장 이행에서 양면의 어려움을 겪고 있음을 제시한다. 남춘호(2002) 또한 경제위기 이후 급증한 비정규직 일자리들이 정규직으로의 징검다리이기보다는 빈곤으로의 함장일 가능성이 있고, 과거 실업경험이 노동시장에서 자기영속적인 과정으로 작용할 가능성이 있음을 지적한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 저임금고용의 실태와 저임금고용의 동학에 대한 OECD 국가간 비교분석 결과로부터 도출될 수 있는 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 저임금고용의 노동시장 이행에서 직면하게 되는 위험을 줄이고 보다 나은 상태로의 상향이동을 촉진하기 위해서는 노동시장의 유연성과 안정성을 균형 있게 결합하는 유연안정성(flexicurity)을 강화하는 노동시장 전략이 필요하다. 앞서 보았듯이 저임금고용의 동학에서 가장 우월한 성과를 보이는 덴마크의 경우, 한편에서는 높은 수준의 노동시장 유연성이 존재하면서 다른 한편에서는 관대한 실업급여제도와 잘 짜인 사회안전망 제공, 그리고 조합주의적 노사관계 정립 등에 힘입어 노동시장의 효율성을 발휘할 수 있었다고 할 수 있다. 황금삼각형으로 알려진 유연안정성 모델을 추구한 덴마크의 정책 경험은 향후 우리나라에서 저임금고용이 직면하는 노동시장 이행의 위험을 줄이고 노동시장의 효율성을 제고하기 위한 정책 방안들을 모색할 때 중요하게 고려되어야 할 것이다.

둘째, 저임금고용과 고임금고용, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 등 다양한 측면에서 분단된 노동시장의 구조를 완화·해소하는 정책적 노력이 요구된다. 앞에서 논의되었듯이 경직된 이중노동시장(스페인과 프랑



스)을 가지는 국가일수록 저임금→실업 이행의 확률이 높을 뿐 아니라 저임금→실업→새로운 저임금직장 이행이라는 소위 회전문 효과가 강한 경향을 보이는 반면, 덴마크나 영국 등 유연한 노동시장을 가진 국가에서는 이러한 경향이 현저히 낮다. 따라서 이러한 유럽 국가들의 경험에 비추어 볼 때, 저임금고용의 실업위험과 회전문 위험을 해소하기 위해서는 다양한 기준에 따라 분단된 노동시장의 벽을 완화·제거하고 유연한 노동시장으로 나아갈 수 있도록 다양한 제도개선 노력과 노동시장정책이 뒤따라야 할 것이다.

셋째, 주요 저임금 그룹별로 사회안전망의 일환으로 체계적인 교육훈련 체계를 구축·제공하여 이들이 교육훈련, 자격 취득, 기술 업그레이드, OJT 등 다양한 교육훈련 기회를 풍부하게 제공받을 있도록 함으로써 이들 근로자들이 저임금고용에서 쉽게 벗어나도록 인적자본 축적을 지원하는 것이 필요하다. 저임금고용에 제공되는 잘 짜여진 교육훈련체계는 저임금고용이 함정이 아니라 고임금고용으로 나아가는 과도기적(transitory) 디딤돌로 작용하도록 해 줄 것이다. 실제로 덴마크의 경우, 분석대상 국가 중에서 저임금고용→비저임금고용으로의 이행확률은 가장 낮지만 저임금고용에서 교육훈련으로 이행확률은 월등히 높는데, 이는 덴마크 정부가 저임금근로자에게 교육훈련, 자격 취득, 기술 업그레이드 등 다양한 교육훈련 기회를 제공함으로써 장래에 비저임금고용으로 이행할 수 있도록 지원함을 의미한다. 물론 저임금과 고임금으로 구분되는 분단노동시장이 강력하게 존속하는 한 저임금고용에 대한 교육훈련 제공 자체로는 이행 위험을 줄이는데 그다지 기여하지 못할 것이기 때문에 교육훈련체계의 개선은 노동시장의 분단성을 해소하는 정책들과 함께 이루어질 때 그 효과를 거둘 수 있을 것이다.

넷째, 저임금고용의 발생을 줄이기 위해서는 최저임금제, 차별금지법 등 법·제도적 틀을 정비하는 것이 효과적이다. 실제로 주요 OECD 국가 간

의 비교분석 결과를 보면, 이들 제도적 요인들의 저임금고용 억제효과가 일관되게 확인된다. 물론 어떤 노동시장정책이든 저임금고용의 해소만을 유일한 정책목표로 삼는 것이 아니기 때문에 노동시장정책을 디자인함에 있어서 저임금고용 문제 완화와 여타 정책목표들을 적절히 조화할 수 있는 세부 정책방안의 모색이 필요하다.

다섯째, 노동시장을 둘러싼 주요 행위주체들이라 할 수 있는 노·사·정 3자가 상호작용·협력 및 학습과정을 통해 노동시장의 유연안정성을 제고할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 안정화시켜 나가는 노력이 필요하다. 아무리 제도적으로 잘 설계된 노동시장모델이라 하더라도 행위주체들의 상호작용·협력이 전제되지 않는다면 노동시장의 효율성을 기대하기 어려울 것이다. 덴마크에서는 노·사·정 3자의 논의와 참여 속에서 서로 배타적이지 않은 경제정책적 목적과 복지정책적 목적이 공존하는 노동시장정책이 형성될 수 있었는데, 여기에는 집산주의적(collectivist) 문화와 지역단위의 폭넓은 정책참여 공동체의 발전과 더불어 정책수용자(policy taker)가 동시에 정책입안자(policy maker)로서 참여가 허용되는 조합주의적(corporatist) 조정·합의도출 장치의 확립이 크게 기여한 것으로 평가된다.

## 제6장 결론 및 정책적 시사점

### 제1절 요약 및 결론

본 연구는 주요 선진국들의 노동시장에서 나타나는 양극화현상의 실태가 어떠한지, 양극화에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지, 그리고 양극화를 해결하기 위해 어떠한 정부정책들이 수행되었고 그 효과는 어떠한 것인지 등을 비교·분석함으로써 우리나라 노동시장의 양극화 문제를 해결할 수 있는 정책적 시사점을 발견하고자 한다. 구체적으로는 다음 4가지 연구주제를 중심으로 선진국의 경험 및 사례를 종합적으로 비교·분석하였다: ① 탈산업화 추세에 따른 노동시장 양극화의 성격 변화, ② 우리와 경제사회구조나 역사적 발전경험이 유사한 일본의 노동시장 구조변동 및 양극화, ③ 임금교섭구조 등 제도적 요인이 산업별 임금격차에 미치는 효과, ④ 저임금고용의 실태 및 노동시장 이행경로 및 성과. 이하에서는 각 연구주제별로 국제비교·분석 결과를 요약하고 주요 결론을 제시한다.

#### 탈산업화와 소득불평등

탈산업화의 장기적 추세에 대해서는 학자들마다 다양한 분석들이 제시되지만, 탈산업화 경향이 역사적으로 피할 수 없는 장기적 변화라는 점에서는 공통적이다. 먼저 제조업에서 기술혁신과 자동화는 노동력을 기계로 대체함으로써 고용비중을 하락시키지만, 서비스산업에서는 자동화가 제한적이어서 인력을 대체할 가능성이 상대적으로 낮기 때문에 신규 취업자나 미숙련자들은 제조업체에서 일자리를 찾지 못하고 저숙련 일자리가 많은 서비스산업에서 일자리를 구하려고 한다. 둘째, 여성의 경제활동참가율이

증가함에 따라 전통적으로 가정주부의 업무에 속하는 가사서비스 등에 대한 시장수요가 증가하여 이 부분의 일자리 수요가 증가하고 여성들의 서비스부문 취업률도 높아진다. 셋째, 서비스산업의 확대를 낳은 또 다른 요인은 공공부문의 확대 및 복지국가의 등장이다. 국가의 역할이 확대됨에 따라서 전 국민을 대상으로 하는 공공서비스부문의 확대를 낳았다. 주요 선진국의 서비스산업에서 사회서비스부문이 높은 것은 이러한 복지국가의 발전과 밀접히 관련된다.

그러나 최근 주요 국가의 탈산업화 경향을 보면, 국가별로 다양한 특성을 발견할 수 있다. 먼저, 탈산업화 속도와 규모에서 국가간 차이가 존재한다. 미국은 탈산업화 경향이 가장 명확히 나타나는 사례로, 1970년대 후반부터 제조업은 경쟁력을 상실하였으나, 산업 활동의 소프트화와 서비스화가 진행되면서 산업구조가 전환되었다. 반면, 독일이나 일본처럼 제조업의 경쟁력이 여전히 높아 시장지배력을 가지는 국가들은 탈산업화 속도도 다른 국가에 비하여 느리다. 둘째, 서비스산업의 내적 구성도 국가별로 다양하다. 생산자서비스 산업부문의 비중은 금융산업과 법률시장이 큰 미국과 영국에서 높은 비중을 차지하는 반면, 제조업의 전통이 강한 독일이나 일본에서는 생산자서비스보다는 개인·유통서비스의 비중이 더 높다. 또한 각 국가들의 복지제도 발전 정도에 따라서 사회서비스산업의 고용비중이 상이하다. 사회서비스업의 비중은 복지선진국으로 지칭되는 국가에서 높고, 개인의 복지욕구를 사적인 차원에서 해결하는 국가에서는 개인서비스업 비중이 높다.

한국도 기본적으로 다른 선진국과 마찬가지로 서비스산업 고용비중이 증가하는 “경향”을 보이고 있다. 그러나 한국의 서비스산업은 일본과 마찬가지로 영세규모의 개인서비스부문이 높은 비중을 차지하며, 서비스산업 노동시장에서는 영세 자영업자 뿐 만 아니라 비정규직도 높은 비중을 차지한다. 이러한 한국 서비스산업의 노동시장은 영국이나 미국 등 선진

국가와 다른 특징을 나타내며, 결과적으로 고용안정성이 낮아지고 소득격차를 낳는 주요 원인으로 작동한다.

한편 1980년대 이후 전 세계적으로 소득불평등이 확대되자, 학자들은 탈산업화와 소득불평등의 연관성을 분석하였다. 일부 학자들은 서비스산업의 고용비중 증가가 소득불평등 확대와 양극화 문제를 낳는다고 설명하였고, “탈산업화에 따른 중산층 몰락”이라는 가설을 제시하였다. 탈산업화의 불평등 효과에 대한 좀 더 발전된 연구는 산업내부 요인을 기준으로 불평등문제를 설명하는 것이다. OECD에 의하면, 주요 선진국의 경우 서비스산업 전체의 평균임금은 제조업의 90%에 불과하지만, 생산자서비스업과 사회서비스업은 제조업보다 높다고 설명한다. 따라서 “저임금”의 이미지를 갖는 서비스부문은 개인서비스와 유통서비스부문이며, 생산자서비스업과 사회서비스업 취업자들의 임금이 평균적으로 제조업보다도 낮다고 할 수 없다.

한국의 경우에도 제조업과 서비스업의 임금격차, 그리고 서비스산업 내부의 임금격차를 분석한 연구가 다수 발표되었다. 임금불평등은 제조업보다 서비스업에서 높다. 임금불평등은 생산자서비스업에서 가장 높고, 저임금계층은 개인서비스업, 고임금계층은 사회서비스업에서 가장 많다. 서비스업은 제조업보다 저임금계층과 고임금계층에 속할 확률이 높다. 또한 한국의 경우 서비스산업 자체 보다는 서비스산업의 내적 다양성이 소득불평등에 더 많은 영향을 미친다. 한국에서 소득불평등은 제조업과 서비스업, 혹은 서비스업 내부의 산업부문간 격차 뿐 만 아니라 산업 내부적으로 고용형태가 다양화되고 이질성이 강화되는 추세에 더 많은 영향을 받는다.

탈산업화가 성별 임금격차에 미친 영향은 매우 복잡적이다. 이 문제를 연구한 초기 학자들은 서비스산업 자체가 제조업에 비하여 저임금 직종을 다수 포함하므로 여성의 서비스산업 고용증가는 여성의 저임금화를 낳고,

남성과 여성의 임금불평등을 확대한다고 설명한다. 그러나 최근의 연구결과는 여성과 남성의 임금격차 완화를 설명한다. 실제로 기술발전이 기계장치를 소프트화하기 때문에 여성이 제조업에 고용될 가능성도 증가하고 서비스산업 발전은 여성의 고임금 일자리 취업가능성을 높이는 점 또한 존재한다.

한국의 경우에도 탈산업화 경향이 지속되는 상황에서 여성이 남성보다 취약한 노동시장 지위에 있다. 여성은 제조업보다는 서비스산업에 더 많이 고용되어 있으나, 고용상태가 불안정한 비정규직(임시직, 일용직)에서 더 높은 비중을 차지한다. 임금수준을 보면, 동일한 고용형태일 경우에도 여성의 임금은 남성보다 현저히 낮다. 서비스산업에서도 이러한 경향이 그대로 나타난다. 여성의 고용비중이 높은 공공·교육·복지업의 경우에 상용직으로 취업한 여성은 동일한 고용형태의 남성보다 37% 적은 임금을 받는다. 요컨대, 한국의 노동시장에서 서비스산업의 비중 증가로 여성의 취업기회를 확대하는 경향을 보이지만, 불안정한 임시직과 일용직에 집중적으로 고용되어 있고 임금수준도 동일한 산업/고용형태의 남성보다도 훨씬 낮다.

#### 일본 노동시장의 구조 변동과 소득불평등

일본에서는 1990년대 말 이후 우리나라와 비슷하게 비정규직 고용의 확산과 더불어 노동양극화와 소득불평등의 추세가 심화되면서 노동빈곤과 개인파산, 그리고 ‘묻지마 범죄’ 등 이른바 “격차사회”의 병리적 문제에 시달리고 있다. 일본에서 지난 10년 동안 진행되어온 노동시장 구조변동과 이에 대한 노사정의 대응방식을 살펴보면, 우리나라와의 유사점과 상이점이 적잖게 존재한다.

지난 10년 동안 비정규직 고용 규모의 증가는 노동시장의 핵심적인 구조변동의 하나로 한국과 일본에서 공통적으로 나타난 현상이었다. 최근

우리나라에서는 그 증가세가 주춤하는 반면 일본의 경우에는 여전히 지속되고 있다. 또한, 두 나라의 주된 비정규직 고용형태에서도 분명한 차이를 보이는데, 우리나라에서는 기간제 비정규직 고용이 절대 다수를 차지하는 것에 비해 일본에서는 파트타임과 아르바이트가 가장 높은 비중을 보이고 있다. 비정규직 고용 증가를 부추기는 배경원인으로 한국과 일본 공히 기업의 인건비 절감 및 고용유연화, 그리고 신자유주의적 노동시장개혁정책이 주요하게 작용하였던 것으로 지적되는 가운데, 우리의 경우 정규직 중심의 노조활동관행이, 일본의 경우는 근로자들의 다양한 고용형태 선호 및 노동시장 수급의 불일치가 추가적 요인으로 제기되고 있다.

비정규직 고용의 증가추세로 인해 두 나라 모두 노동시장의 불안정 취업구조가 “덜”과 같이 고착화되고 있으며, 그 결과 임금소득 격차 확대에 따른 사회불평등이 심각해지고 있다. 일본과 한국에서 비정규직 문제가 사회적으로 중대한 이슈로 부각된다는 점에서는 비슷하나, 그 문제의 표출양태에 있어 우리나라에서는 비정규직 주도의 장기화된 집단분쟁행위나 연이어 발생하는 반면 일본에서는 비정규직 노동자의 극단적인 범죄행위로 비화되고 있다.

이처럼 한국과 일본 두 나라에 있어서 비정규직 고용문제를 중심으로 노동양극화와 사회적 해체-갈등이 빚어짐에 따라 정부와 노동계에 의한 다양한 정책대응이 전개되고 있다. 우리나라에서는 날로 심각해지는 비정규직 문제에 대처하기 위해 2006년 말에 어렵사리 기간제·파견직·단시간 근로자를 대상으로 비정규직 보호법을 입법하였으며, 2004년부터 공공부문의 비정규직을 대상으로 정규직 전환과 처우개선에 대한 종합적인 대책을 마련·시행한 바가 있다. 그러나 이러한 비정규직 보호조치들에 대해 2008년 초에 출범한 새로운 정부는 심각한 경제위기 상황과 맞물리면서 기간제 사용기간 및 파견직 허용범위를 적잖게 확대하려는 탈규제정책을 취하고 있다. 반면, 2000년대 초반 신자유주의적 노동시장개혁정책을

추진해온 일본 정부는 그 과급효과로서 비정규직의 양산과 더불어 소득불평등 심화 및 심각한 사회해체 발생 등에 직면하면서 보다 종합적·적극적으로 비정규직의 차별시정과 처우개선을 위한 정책 노력을 기울여 왔다. 특히, 청년고용의 핵심문제라 할 수 있는 프리터의 규모를 줄여가기 위한 연간 정책목표를 설정하여 관련 정책을 강구·시행하는 접근은 우리나라의 정부정책과 크게 비교될 만하다.

한편, 노동계의 대응에 있어서 양국 모두에서 기존 정규직 대변의 노총 조직에 의한 비정규직 조직화와 권익대변은 별 성과를 보이지 못하고, 제한적 수준에서 비정규직 주도의 조직결성이 이루어지고 있다. 우리나라에서는 비정규직의 극한적인 집단행동 전개를 통해, 그리고 일본에서는 비정규직 노조의 효과적인 여론 호소전략을 통해 자신의 노동문제를 사회적 이슈로 부각시키고 있는 점이 대비된다.

### 산업별 임금불평등

개인적인 속성이나 기업의 속성을 통제한 이후에도 산업별 임금격차는 국가 간 큰 차이를 나타낸다. 왜 국가 간에 이러한 차이가 발생하는가? 최근의 연구들은 임금교섭·결정제도의 차이가 산업별 임금격차의 국가간 차이를 가져오는 주요한 요인이라는 점을 제시하고 있다. 본 연구는 기존의 국가별 실증연구들을 출발점으로 하여 미국, 일본, 영국, 노르웨이, 스웨덴과 독일 등 국가에 대해 임금교섭제도를 비롯한 노사관계제도가 산업별 임금불평등에 미치는 효과를 비교·분석한다.

노동조합이 있더라도 조직률이 낮고 기업별 수준에 임금교섭이 이루어지는 미국과 일본, 그리고 중앙교섭, 산별교섭, 기업별 교섭 등의 중층교섭제도를 지니는 노르웨이, 스웨덴과 독일, 그리고 이들 두 유형의 중간 정도에 있는 영국과의 비교를 통해서 임금교섭제도와 산업별 임금불평등 정도가 밀접한 관계를 가지고 있다는 것을 확인하였다. 임금교섭제도는



노동력을 판매하는 피고용자와 노동력을 구매하는 고용주 사이에 이루어지는 근로계약 방식과 틀을 규정하는 가장 본질적인 노사관계제도이다. 이것은 오랜 기간에 걸쳐 형성되었기 때문에 매우 강한 경로의존성을 보인다. 그 결과 오늘날 세계화와 같은 거시적인 경제 환경의 변화가 있더라도 임금교섭제도는 큰 변화를 보이지 않고 있다.

스웨덴처럼 중앙교섭, 산별교섭, 기업별 교섭의 중층적 임금교섭제도를 가지는 국가에서는, 비록 1980년대 중앙교섭이 약화되는 변화가 있었지만, 노동조합 사이에서 이루어지는 임금전략 조율을 통해서 산별교섭에서 여전히 공조체제가 유지되면서 임금교섭의 임금균등화 효과가 뚜렷하게 나타나고 있다. 반면, 노조조직률이 낮고 노조의 임금교섭 결과가 무노조기업의 임금결정에 영향을 미치지 못하는 미국과 같은 국가에서는 산업별 임금격차가 크게 나타난다. 그러나 일본의 경우 임금교섭구조 측면에서 미국과 유사하지만 미국에 비해 노조원과 비노조원의 임금격차가 훨씬 작게 나타나는 사실을 고려한다면, 임금교섭제도만으로 산업별 임금격차의 국가간 차이를 설명하기에는 불충분하다고 할 수 있다.

#### 저임금고용의 실태 및 노동시장 이행

오늘날 노동시장에서는 저임금고용을 비롯하여 근로취약계층의 노동시장 이행은 그것이 자발적이든 비자발적이든 양질의 고임금 일자리로의 상향이동보다는 실업이나 비경제활동 상태에 오래 머물게 하거나 ‘저임금 일자리→실업→저임금 일자리’라는 이행과정이 되풀이되는 회전문 함정에 빠지는 것으로 귀결될 수 있다. 본 연구에서 분석된 주요 선진국들의 경우 노동시장 구조, 제도적 요인, 노사관계 및 노동시장정책의 내용 등에서 나타나는 차이를 반영하여 저임금고용의 실태, 이행경로 및 성과 측면에서 국가별로 상당한 차이를 보인다.

저임금고용의 실태에 대한 국가간 비교 결과에 따르면, 저임금고용 발

생률에서 국가 간에 상당한 편차가 나타나는데, 이는 노동시장 특성, 법·제도, 노사관계의 성격 등에서 나타나는 차이를 반영하는 것으로 보인다. 먼저, 소득불평등이 심한 국가일수록 저임금고용 발생률이 높게 되는 경향이 발견된다. 둘째, 노조조직률과 교섭구조의 분권화 정도가 높은 국가일수록 저임금고용 발생률이 낮아지는 경향이 발견되는데, 이는 노동조합의 존재가 임금불평등을 낮추고 저임금고용의 발생을 막는데 실질적인 효과를 가짐을 시사한다. 셋째, 노동시장 관련 법·제도 또한 저임금고용을 억제하는데 유의미한 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 최저임금제의 법제화, 차별금지법, 단체협약 적용범위의 의무적 확대규정 등은 저임금고용 해소에 실질적인 효과를 가지는 것으로 나타났다. 관대한 실업급여제도 및 강력한 사회안전망 또한 저임금고용 발생률과 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다.

다음으로 저임금고용의 동학, 즉 노동시장 이행의 경로 및 성과에 대한 국가간 비교 결과에 따르면, 스페인은 저임금고용의 비중이 높고 저임금에서 실업으로의 이행확률과 회전문에 갇히게 될 위험성이 가장 높은 국가로 나타났다. 스페인과는 달리 덴마크의 경우는 저임금고용의 비중이 가장 낮고 실업으로의 이행확률과 회전문 이행확률도 매우 낮다. 그리고 영국과 프랑스는 이들 두 국가의 중간에 위치한다고 볼 수 있다. 이상의 분석결과를 종합하면, 덴마크의 경우 저임금고용이란 보다 나은 고용상태로 나아가기 위한 디딤돌(*stepping-stone*)의 성격이 강한 반면, 스페인의 경우는 저임금고용은 벗어나기 어려운 함정의 성격을 가지는 것으로 평가된다. 여기서 덴마크가 저임금고용의 동학에서 다른 국가들에 비해 보다 우월한 성과를 보여주는 것은 높은 수준의 노동시장 유연성, 관대한 실업급여제도, 잘 짜여진 사회안전망, 체계적인 교육훈련체계, 그리고 조합주의적 성격이 강한 노사관계 등으로 특징 지워지는 덴마크 노동시장의 효율성에 기인하는 것으로 판단된다.

우리나라의 경우 과연 저임금고용이 보다 나은 상태로 가는 징검다리의 성격이 강한지, 아니면 회전문 함정의 성격이 강한지에 대한 연구가 그리 많지 않으며, 따라서 현재시점에서 하나의 단정적인 견해를 말하기 어려운 상태이다. 다만 몇몇 국내 연구에서는 저임금고용이 노동시장 이행에서 회전문함정에 빠질 가능성이 존재함을 간접적으로 시사하는 결과를 제시한다. 즉, 저임금근로자는 비저임금근로자에 비해 일자리기간이 짧고 미취업기간이 길게 나타나 일자리 이행성과가 저조하며, 또한 일자리이탈확률이 높고 미취업탈출확률도 낮아서 노동시장 이행에서 양면의 어려움을 겪고 있다는 것이다. 또한 경제위기 이후 급증한 비정규직 일자리들이 정규직으로의 징검다리이기보다는 빈곤으로의 함정일 가능성이 있고, 과거 실업경험이 노동시장에서 자기영속적인 과정으로 작용할 가능성이 있음을 지적한다.

## 제2절 정책적 시사점

본 연구는 주요 선진국들의 노동시장 양극화 현상에 대해 탈산업화, 비정규직 확산, 산업별 임금격차, 저임금고용 등 다양한 측면으로부터 분석을 시도하였다. 이상의 분석으로부터 도출되는 주요한 정책적 시사점을 연구주제별로 제시하면 다음과 같다.

### 탈산업화와 소득불평등

탈산업화 경향에 따른 소득불평등 문제를 해결하려는 정부 정책들은 국가별, 시기별, 산업별로 상이하다. 일부 국가와 전문가 집단은 숙련형성과 생산성향상을 통한 제조업 활성화전략을 선호하였고, 서비스산업의 부가치화를 추구하여 탈산업화시대의 불평등 문제를 해결하려는 국가도 존

재한다. 그러나 대부분의 국가에서 공통적으로 추진한 정책은 인적자원개발정책이다.

노동자들의 숙련형성을 위한 인적자본개발이 기술혁신에서 핵심적 과제이며, 이러한 정책이 성공된다면 제조업과 서비스산업의 인력을 동시에 양성하고 이들에게 숙련도에 맞는 고임금을 지불할 수 있다. 특히 1990년대는 영국과 미국 정부가 국가경쟁력회복을 위하여 기존의 사회정책을 노동친화적인 근로연계복지제도(workfare)로 전환하고 저소득층의 인적자원개발정책을 강화한 시기이다. 이러한 인적자원개발정책은 한국의 공공정책에도 중요한 시사점을 제공한다. 제조업의 활성화를 위하여 숙련형성이 중요하다는 점, 새로운 산업으로 부각된 서비스산업에서도 기술능력을 갖춘 노동력을 양성하는 제도가 중요하다는 점, 이를 지역이나 산업차원에서 공동으로 해결한다는 점 등이다.

또한 탈산업화시기에 발생하게 될 미숙련노동자와 실업자 등에 대한 사회안전망을 확대하는 것은 단기적 처방으로서 중요하다. 한국의 서비스산업은 규모의 영세성, 낮은 인적 자본, 영세한 재정 등을 특징으로 하기 때문에 서비스산업에는 저임금 종사자들이 많다. 경제위기와 산업구조 조정기에 가장 먼저 타격을 받는 집단이 이러한 영세 서비스산업 종사자들이므로 이들을 대상으로 하는 사회안전망을 마련하는 작업은 매우 시급한 과제이다.

#### 일본 노동시장의 구조 변동과 소득불평등

우리나라와 유사하게 지난 10여년 동안 비정규직의 급증과 더불어 노동양극화의 문제를 겪고 있는 일본의 사례로부터 얻게 되는 몇 가지 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 노동양극화와 사회불평등이 심각해지는 그 추세에 못지않게 일본과 한국의 공통점으로 양극화의 배경에 있어 고령화, 세계화, 정보지식사회로의 전환 등과 같은 거대구조변동의 영

향과 함께 정부의 신자유주의적 노동시장개혁이 핵심적인 추동원인으로 작용하고 있다는 점을 지적한다. 특히, 버블경제 붕괴 이후, 특히 2000~2006년에 집권한 고이즈미 내각이 추진한 신자유주의적 유연화정책은 파견법의 연이은 규제완화를 통해 파견노동을 비롯한 비정규직 고용을 전반적으로 확산시키는데 결정적 기여를 한 것으로 평가된다.

두 번째 시사점으로는 일본 정부의 최근 대응이 우리나라와 상당한 차이를 드러내고 있다는 점이다. 우리의 경우 외환위기 이후 10년 동안 비정규직의 급증과 더불어 노동양극화가 심각해지는 가운데 보다 공격적인 신자유주의적 노동규제 완화를 추진하는 것과는 달리, 일본에서는 비정규직 남용에 따른 사회적 양극화 문제가 널리 부각되자 정부가 기존의 신자유주의적 노동정책기조를 수정하면서 노동양극화 해소를 위한 다양한 정책적 노력을 기울이기 시작하였다는 점이다. 구체적으로는 일본 정부는 비정규직 보호를 위한 규제 강화, 청년층 프리타의 증가추세 억제를 위한 다양한 정책프로그램 기획·시행, 파트타임 균등처우 유도를 위한 사용자 지원 대책, 고령자 저소득층 일자리창출을 위한 법정정년연장 및 고용유인책 마련 등 노동양극화 치유를 위한 가시적인 정책노력을 기울이고 있다는 점이 주목할 만하다.

세 번째의 시사점으로는 일본 사회에 비정규직 문제가 크게 대두됨에 따라 언론매체들이 그 심각성을 공감하여 기업들로 하여금 비정규직 고용에 대한 과도한 남용과 차별처우를 시정하도록 비판적 여론을 형성해 나갔다는 점도 주목할 만하다. 또한 일본에서는 정부-경영계-노동계 사이에 비정규직 규모를 둘러싼 소모적인 논쟁에 들어가기 보다는 비정규직의 급증과 노동양극화를 초래하는 배경원인 진단을 둘러싼 논쟁이 다양하게 전개되면서 그 논쟁에서 제기되는 문제요인들을 고려하는 다양한 정책처방이 검토·기획되고 있다는 점 역시 눈여겨 볼 대목이라 하겠다.

### 산업별 임금불평등

산업별 임금불평등 완화와 관련하여 제시될 수 있는 정책적 함의는 크게 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 임금격차를 줄이기 위한 행위주체들의 선택이 이루어지는 제도적 조건을 변화시키는 것이 중요하다는 점이다. 특히 정부는 개인, 노동조합, 기업의 선택에 영향을 미치는 제도적 환경 조성에서 중요한 역할을 담당한다. 구체적으로는 저소득계층의 임금소득에 영향을 미치는 최저임금제도를 통해 이들 계층의 소득을 높임으로서 산업별 임금격차를 완화시키는데 기여할 수 있다. 또한 조세제도도 임금에 직접 영향을 미칠 수 있기 때문에 조세 후 불평등이 낮아지는 방식으로 조세제도를 개선하는 것이 필요하다.

둘째, 임금교섭구조가 산업별 또는 전국 수준에서 집중화 된 경우 산업별 임금불평등이 줄어든다는 점을 고려한다면, 산업별 임금불평등을 완화하기 위해서는 기업별 수준보다는 산업별 수준이나 중앙 수준에서 이루어지는 임금교섭의 수준을 보다 제고할 필요가 있다. 교섭수준의 상향 조정은 임금유동성(wage drift)을 일정 정도로 막을 수 있고, 근로자들 사이의 임금불평등을 약화시킬 수 있는 효과적인 방법 가운데 하나라고 할 수 있다.

셋째, 노동조합이 없는 경우에도 기업의 임금결정이 노동조합이 있는 기업에서 이루어지는 임금교섭 결과를 따르는 관행이 있는 경우, 노조원과 비노조원의 임금격차가 줄어들어 결과적으로 산업별 임금격차가 줄어들 수 있다. 이것은 무노조기업의 대응에 따라서도 산업별 임금격차가 달라진다는 것을 의미한다. 산업별 임금 격차를 줄이기 위한 노력이 노조가 있는 기업의 노사관계에서 큰 변화가 없이도 가능할 수 있다는 것을 시사한다.

### 저임금고용의 노동시장 이행

저임금고용의 실태와 저임금고용의 동학에 대한 OECD 국가간 비교분석 결과로부터 도출될 수 있는 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 저임금고용의 노동시장 이행에서 직면하게 되는 위험을 줄이고 보다 나은 상태로의 상향이동을 촉진하기 위해서는 노동시장의 유연성과 안정성을 균형 있게 결합하는 유연안정성(flexicurity)을 강화하는 노동시장 전략이 필요하다. 저임금고용의 동학에서 가장 우월한 성과를 보이는 덴마크의 경우, 한편에서는 높은 수준의 노동시장 유연성이 존재하면서 다른 한편에서는 관대한 실업급여제도와 잘 짜인 사회안전망, 그리고 조합주의적 노사관계 정립 등에 힘입어 노동시장의 효율성을 발휘할 수 있었다고 할 수 있다. 황금삼각형으로 알려진 유연안정성 모델을 추구한 덴마크의 정책 경험은 향후 우리나라에서 저임금고용이 직면하는 노동시장 이행의 위험을 줄이고 노동시장의 효율성을 제고하기 위한 정책 방안들을 모색할 때 중요하게 고려되어야 할 것이다.

둘째, 저임금고용과 고임금고용, 정규직과 비정규직 등으로 분단된 노동시장 구조를 완화·해소하는 정책적 노력이 요구된다. 앞에서 논의되었듯이 경직된 이중노동시장을 가지는 국가일수록 저임금→실업이행의 확률이 높을 뿐 아니라 저임금→실업→새로운 저임금직장 이행이라는 소위 회전문 효과가 강한 경향을 보이는 반면, 덴마크나 영국 등 유연한 노동시장을 가진 국가에서는 이러한 경향이 현저히 낮다. 따라서 이들 국가들의 경험에 비추어 볼 때, 저임금고용의 실업위험과 회전문 위험을 해소하기 위해서는 분단된 노동시장의 벽을 제거하기 위한 다양한 제도개선 노력과 노동시장정책이 뒤따라야 할 것이다.

셋째, 저임금그룹별로 사회안전망의 일환으로 체계적인 교육훈련체계를 구축하여 교육훈련, 자격 취득, 기술 업그레이드, OJT 등 다양한 교육훈련

기회를 풍부하게 제공함으로써 이들 근로자들이 저임금고용에서 쉽게 벗어나도록 인적자본 축적을 지원하는 것이 필요하다. 저임금고용에 제공되는 잘 짜여진 교육훈련체계는 저임금고용이 함정이 아니라 고임금고용으로 나아가는 디딤돌로 작용하도록 할 것이다. 덴마크의 경우, 저임금고용에서 교육훈련으로 이행확률이 월등히 높는데, 이는 덴마크 정부가 저임금근로자에게 교육훈련, 자격취득, 기술 업그레이드 등 다양한 교육훈련 기회를 제공함으로써 장래에 비저임금고용으로 이행할 수 있도록 지원함을 의미한다. 물론 저임금과 고임금으로 구분되는 분단노동시장이 존속하는 한 교육훈련 제공 자체로는 저임금고용의 이행 위험을 줄이는데 그다지 기여하지 못할 것이기 때문에 교육훈련체계 개선은 노동시장의 분단성 해소를 위한 정책들과 함께 시행될 때 그 효과가 제고될 수 있다.

넷째, 저임금고용 발생을 줄이기 위해서는 최저임금제, 차별금지법 등 법·제도적 틀을 정비하는 것이 효과적이다. 실제로 OECD 국가간 비교분석 결과를 보면, 이들 제도적 요인들의 저임금고용 억제효과가 일관되게 확인된다. 물론 어떤 노동시장정책이든 저임금고용 해소만을 유일한 정책목표로 삼는 것이 아니기 때문에 노동시장정책을 디자인함에 있어서 저임금고용 문제 완화와 여타 정책목표들을 적절히 조화할 수 있는 세부 정책방안의 모색이 필요하다.

다섯째, 노동시장을 둘러싼 주요 행위주체들이라 할 수 있는 노·사·정 3자가 상호작용·협력 및 학습과정을 통해 노동시장의 유연안정성을 제고할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 안정화시켜 나가는 노력이 필요하다. 덴마크에서는 노·사·정 3자의 논의와 참여 속에서 서로 배타적이지 않은 경제정책적 목적과 복지정책적 목적이 공존하는 노동시장정책이 형성될 수 있었는데, 여기에는 집산주의적 문화와 지역단위의 폭넓은 정책참여 공동체 발전과 더불어 정책수용자가 동시에 정책입안자로서 참여가 허용되는 조합주의적(corporatist) 조정·합의도출장치의 확립이 커다란 역할을 한 것으로 평가된다.



## 참고문헌

- 고혜원(2005). 『영국 직업훈련정책의 제도주의적 분석』. 한국학술정보.
- 김명중(2006), “일본의 소득격차에 대한 논쟁에 대해서”, 『국제노동브리프』 Vol. 4, No. 6, pp. 75-84.
- 김영순(1996). 『복지국가 재편의 두가지 길-1980년대 영국과 스웨덴의 비교연구』. 서울대학교 출판부.
- 김유선(2006). “서비스 산업 노동시장 분석.” 《동향과 전망》 통권 68호. 110-138.
- 남춘호(2002), 「경제위기 이후 노동시장의 구조개편과 장기실업 및 반복실업」, 『산업노동연구』 8권 2호, pp. 71-110.
- 닛타 겐코(2008). “금융자본주의로 무너진 미국 자동차산업.” 《월간중앙》 2008년 12월호.170-174.
- 박기정·이현창(2008). “경제서비스화가 소득불평등에 미치는 영향에 관한 연구.” 《한국경제연구》 20권. 165-191.
- 산업자원부(2003). “제조업공동화와 산업구조조정.” 보도자료 2003.12.05.
- 안현호·황선웅·남기곤(2005). “제조업공동화를 둘러싼 논의와 정책대안 평가.” 조돈문·정명기·안현호 (편) 『산업공동화와 노동의 대응방향』. 민주노동정책연구원
- 양준호(2007), “일본 노동자의 비정규직화”, 『월간 말』 2007년 10월호, pp. 100-105.
- 오학수(2008a), “2008년 일본 노동시장 및 노사관계 전망”, 『국제노동브리프』 Vol. 6, No. 2, pp. 38-52.
- \_\_\_\_\_(2008b), “일본의 비정규직 현황과 노사관계”, 은수미 외 『비정규직

- 과 한국 노사관계시스템 변화- 한·미·일 비교를 중심으로』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2008c), “일본에 있어 노동시장 양극화 원인과 대응방안”, 『노동시장의 양극화 원인과 대응방안』, 산업연구원 연구보고서.
- 윤윤규(2007), 「비자발적 이직자의 일자리 이행경로에 관한 연구」, 한국노동연구원.
- 윤윤규(2008), 『저임금 근로자의 일자리 이행경로』, 한국노동패널학술대회 발표.
- 은수미(2008), “일본 비정규직 실태 면접조사보고서”.
- 이강국 외(2007), “세계화와 소득불평등”, 보건사회연구원.
- 이병희(2000), 「반복실업과 실업의 장기화」, 『노동경제논집』 제23권 제1호, pp. 1-25.
- \_\_\_\_\_(2002), 「노동시장 이행 초기 경험의 지속성에 관한 연구」, 『노동정책연구』, 제2권 제1호, 한국노동연구원.
- 이성균(2002). “미국 위스컨신주의 지역·업종별 노동시장제도.” 이주희(편) 『21세기 한국노동운동의 현실과 전망』. 한울.
- 이성균·김영미(2007). “서비스산업의 확대와 소득불평등.” 윤윤규 외 『노동시장 양극화의 현황과 대응방안: 산업구조 변화의 효과분석을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 이성균, 신광영, 조돈문(2007), 세계화와 소득불평등: 한국, 미국, 브라질의 사례연구, 집문당.
- 이종구(2005). “일본의 산업공동화와 노조의 제조업기반 활성화 운동.” 조돈문·정명기·안현호 (편) 『산업공동화와 노동의 대응방향』. 민주노총정책연구원
- 정이환(2006), 『현대 노동시장의 정치경제학』, 후마니타스.
- 통계청(2008). 경제활동인구 부가조사(3월) 원자료.

- \_\_\_\_\_(2007). 『2005 서비스업총조사보고서: 산업전국편 제 I-1권』. 통계청.
- 한국고용정보원·한국직업능력개발원(2007). “중장기 국가인력수급전망.” 보도자료.
- 한국노동연구원(2006), 『2006 해외노동통계』 .
- Alderson, Arthur S and Francois Nielson. 2002. "Globalization and the Great U- Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries" *American Journal of Sociology* Vol 107, Issue 5.
- Abowd, John M., Francis Kramarz and David N. Margolis. 1999. "High Wage Workers and High Wage Firms," *Econometrica* 67(2): 251-333.
- Asplund, R. and Persson, T.(2000), "Low Pay, A Special Affliction of Women", in Gregory, M.; Salverda, W. and Bazen, S., *Labour Markets Inequality. Problems and Policies of Low-wage Employment in an International Perspective*, OUP, Oxford.
- Aoyama, Yuko and Manuel Castells. 2002. "An Empirical assessment of the Information Society." *International Labor Review* 141(1): 123-159.
- Appelbaum E. and Albin, P.(1990). *Skills, Wages, and Productivity in the Service Sector*. Westview Press.
- Baumol(1967). "Macroeconomics of Unbalanced Growth : The Anatomy of Urban Crisis". *American Economic Review*, 57(3): 415~426.
- Beck, U.(1992), *Risk Society Towards a New Modernity*, London: Sage.
- Behrman, Jere R.(1986). "Comment: Services in the international economy." in Innman (ed.) *Managing the Service Economy: prospects and problems*. Cambridge University Press. 49-52.
- Bell, Daniel(1981). *The Social Framework of the Information Society*. (이동만

- 역(1984). 『정보화사회의 사회적 구조』. 한울.
- Bigard, A., Guillotin, Y. and Lucifora, C.(1998), "Earnings Mobility: An International Comparison of Italy and France", *Review of Income and Wealth*, 44(4), 535-54.
- Blau, Francine D. and Lawrence M. Kahn. 1996. "International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces" *Journal of Political Economy*, 104(4): 791-837
- Blackburn, M(1990). "What can explain the increase in earning inequality among male." *Industrial Relation* 29: 441-456.
- Bluestone, Barry and Harrison, Bennett(1982). *The Deindustrialization of America*. NY: Basic Books.
- Borjas, George J. and Valerie A. Ramey. 1995. "Foreign Competition, Market Power, and Wage Inequality" *The Quarterly Journal of Economics* 110(4): 1075-1110
- Bourdieu, P.(1986), "The Forms of Capital", in J. G. Richardson(Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258, New York: Greenwood Press.
- Brown, Charles and Brown Medoff. 1980. "The Employer Size-Wage Effect" *The Journal of Political Economy* 97(5): 1027-1059
- Brown, L.E.(1986). Taking in each other's laundry-the service economy. *New England Economic Review* July/August: 20-31.
- Burkhauser, R., Holtz-Eakin, D. and Rhody, S.(1995), "Mobility and Inequalities in the 1980s: A Cross-National Comparison of the United States and Germany", Mimeo.
- Cameron, David R. 1984. "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced

- Capitalist Society," in John H. Goldthorpe, ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Calmfors, Lars and John Driffill. 1988. "Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance," *Economic Policy* 6.
- Chatani, Kazutoshi (2007), "Japan (II)", in Sanheon Lee & Jai-Joon Hur (eds.), *Globalization and Changes in Employment Conditions in Asia and the Pacific*, Korea Labor Institute.
- Contini, B.; Fillippi, M. and Villosio, C.(1998), "Earning Mobility in the Italian Economy", in Asplund, R., Sloane, P.J., and Theodossiou, I. *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Edwards Elgar, Cheltenham, UK.
- Danziger, Sheldon and Gottschalk, Peter(2002). *The American People: Census 2000*. The Russel Sage Foundation.
- Davis, Steven J. and Magunus Henrekson. 2005. "Wage-setting institutions as industrial policy" *Labor Economics* 12:345-377.
- Department of Education and Skills, Department of Trade and Industry, and Department of Work and Pension, 2003, *21st Century Skills: Realizing Our Potential*. 한국직업능력개발원(역). 2004. 『21세기의 직업능력개발: 영국의 전략』).
- Department of Work Force Development(1999). *Source Book: Finance and Insurances*.
- Dex, S., Robson, P. and Wilkinson, F.(1999), "The Characteristic of the Low Paid: A Cross-National Comparison", *Work, Employment & Society*, Vol. 13, N 3, pp 503-542. Wisconsin.
- Dickens, William T. and Katz, Lawrence F.(1987). "Inter-industry Wage Differences and Industry Characteristics," in Kevin Lang and

- Jonathan S. Leonard (ed.) *Unemployment and the Structure of Labor Markets*. NY: Basil Blackwell. 48-89.
- DiNardo, John, Nicole M. Fortin, Thomas Lemieux. 1997. "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach" *Econometrica*, Vol. 64, No. 5 (Sep., 1996), pp. 1001-1044
- Elfring(1989). "New Evidence on the Expansion of Service Employment in Advanced Economies". *Review of Income and Wealth*, 35(4): 409-440.
- Esping-Anderson(1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Forster, Michael F and Mark Pearson. 2002. "Income Distribution and Poverty in the OECD Area: Trends and Driving Forces." *OECD Economic Studies* No.34: 6-40.
- Fortin, N. and Lemieux, T.(1997), 'International Change and Rising Wage Inequality', *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 75-96.
- Freeman, Richard. B. 1998. War of the models: which labour market institutions for the 21st century. *Labour Economics: An International Journal* 5(1): 1 - 24.
- Fuchs, Victor(1968). *The Service Economy*. Columbia University Press.
- Giddens, A.(1991), *Modernity and self-identity, self and society in the late modern-age*. Cambridge(UK): Polity Press.
- Gittleman, Muray and Edward Wolf. 1993. "International Comparisons of Inter-Industrial Wage Differentials," *Review of Income and Wealth*, 89(3): 295-312.
- Glass, Jennifer, Tienda, Marta and Smith, Shelly A.(1988). "The Impact of

- Changing Employment Opportunities on Gender and Ethnic Earnings Inequality." *Social Science Research* 17: 252-276.
- Gottachalk, P. and Smeeding, T.M.(1997), "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality", *Journal of Economic Literature*, 35(2), 633-87.
- Groshen, Elica L. 1991. "Sources of Intra-Industry Wage Dispersion: How Much Do Employers Matter?" *The Quarterly Journal of Economics* 106(3): 869-884
- Harvey, David(1989). *The Condition of Postmodernity : an Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Basil Blackwell.
- Hedström, Peter and Richard Swedberg. 1985. "The Power of Working Class Organizations and the Inter-Industrial Wage-Structure" *International Journal of Comparative Sociology* 26: 90 - 99.
- Hibbs, D.A. and Locking, H., 2000. Wage dispersion and productive efficiency: evidence for Sweden. *Journal of Labor Economics* 18 4, pp. 755 - 782.
- Henle, Peter and Ryscavage. Paul.(1980). "The Distribution of Earned Income among Men and Women, 1958-77." *Monthly Labor Review* 130(4): 3-10.
- Hodson, Randy and England, Paula(1986). "Industrial Structure and Sex differences in Earnings." *Industrial Relations* 25: 16-32.
- Howell, D.R.(2002), "Increasing Earning Inequality and Unemployment in Developed Countries: Market Institutions and the "Unified Theory" in *Politice & Society*, vol. 30.N.2, June 193-243.
- Innman(1986). *Managing the Service Economy: prospects and problems*. Cambridge University Press. pp.49-52.

- Kahn, Lawrence M. 1997. "Collective Bargaining and the Inter-industry Wage Structure: International Evidence" *Economica*, New Series Vo. 65, No. 260 : 507-534.
- Katz, Larry R. and L. H. Summers. 1989. "Industry Rents: Evidence and Implications" *Brookings Papers on Economic Activity*, Microeconomics: 209-275.
- Katz, Lawrence F. and Murphy, Kevin M.(1992). "Changes in Relative Kravis, Irving B.(1986). "Services in the world transactions." in Innman (ed.) *Managing the Service Economy: prospects and problems*. Cambridge University Press. 135-158.
- Keese, M., Puymoyen, A., and Swqim, P.(1998), "The Incidence and Dynamic of Low-Paid Employment in OECD Countries", in Asplund, R., Sloane, P.J., and Theodossiou Low Pay and Earnings Mobility in Europe, Edwards Elgar, Cheltenham, UK.
- Kenworthy, Lane. 2001. "Wage setting measures: a survey and assessment" *World Politics* 54(1): 57-98.
- Kravis, Irving B.(1986). "Services in the world transactions." in Innman (ed.) *Managing the Service Economy: prospects and problems*. Cambridge University Press. 135-158.
- Kreuger, Allan B. and L. H. Summers. 1987. "Reflections on inter-industry Wage Structure," in Lang, and J. Leonard, *Unemployment and the Structure of Labor Market*, Oxford: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_. 1988. "Efficiency Wages and The Inter-industry Wage Differentials" *Econometrica* 56(2): 259-293.
- Krugman, Paul(1996). "Trade policy and the Third World metropolis." *Journal of Development Economics* 49(1): 137-156.



- Kubo, Katsuyuki (2007), "Japan (I)", in Sanheon Lee & Jai-Joon Hur (eds.), *Globalization and Changes in Employment Conditions in Asia and the Pacific*, Korea Labor Institute.
- Larsen, F.(2005), *Active Labour Market Policy in Denmark as an Example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements*, Danish National Centre for Labour Market Research.
- Lawrence, Jon.(1991). "Growth in Service Sector Employment and MSA Gender Earnings Inequality: 1970-1980." *Social Forces* 69(3): 763-783.
- Lawrence, Robert Z. (1984). "Sectoral Shifts and the Size of the Middle Class," *Brookings Review* 3-11.
- Lee, Cheol-Sung(2005). "International Migration, Deindustrialization and Union Decline in 16 Affluent OECD Countries, 1962-1997." *Social Forces* 84(1): 71-88.
- Levinson, Irving(1986). "Services in the U.S. economy." in Innman (ed.) *Managing the Service Economy: prospects and problems*. Cambridge University Press. 89-153.
- Levy, Frank(1987). *Dollars and dreams: The changing American Income Distribution*. Russell Sage Foundation.
- \_\_\_\_\_ and Murnane, Richard(1992). "U.S. Earnings Levels and Earnings Inequality: A Review of Recent Trends and Proposed Explanations." *Journal of Economic Literature* 30(3): 1333-1381.
- Lucifora, C.(2000), "Wage Inequalities and Low Pay: The Role of Labor Market Institutions", in Gregory, M.; Salverda, W. and Bazen, S., *Labour Markets Inequality. Problems and Policies of Low-wage Employment in an International Perspective*, OUP, Oxford.

- Madsen, P. K.(2003), "Flexicurity" through labour Market Policies and Institutions in Denmark", in P. Auser & S. Cazes(eds.), *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, International Labour Office, Geneva, pp 59-105
- McGahan, Anita M. and Michael E. Poter. 1997. "How Much Does Industry Matter, Really?" *Strategic Management Journal* 18(Special Issue): 15-30
- Mckinley, L. Blackburn(2008). "What Can Explain the Increase in Earnings Inequality Among Males?" *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 29(3): 441-456.
- Mortensen, D. T. 2003. *Wage Dispersion - Why are Similar Workers differently Paid?* Mass. Cambridge: The MIT Press.
- Montgomery, Edward and Wascher, William(1987). "Race and Gender Wage Inequality in Service and Manufacturing." *Industrial Relations* 26: 284-290.
- Murphy, Kevin and Welch, Finis(1992). "The Structure of Wages." Mimeo, Unicon Research, Nov. 1988a; revised version published in *Quarterly Journal of Economics* 107(1): 215-326.
- Nelson and Lawrence. *Social Forces*(1989). "Metropolitan Earnings Inequality and Service Sector Employment." *Social Forces* 492-513.
- Nickell, S. and Layard, R.,(1999). Labor market institutions and economic performance. In: Ashenfelter, O. and Card, D., Editors, 1999. *Handbook of Labor Economics* vol. 3, North-Holland, Amsterdam, pp. 3029 - 3084.
- OECD(1994), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- OECD(1996), *Employment Outlook 1996*.

- OECD(1997), *Employment Outlook 1997*.
- OECD(2001). "The Characteristics and Quality of Service Sector Jobs".  
*Employment Outlook 2001*. 89-128.
- O'Mahony and De Boer(2002). *Britain's Relative Productivity Performance: updates and extensions*. NIESR.
- Osbum, Jane. 2000. "Inter-industry wage differentials: patterns and possible sources," *The Journal of Development Studies* 38(2): 109-130.
- Ramos-Diaz, Javier(2006), Low-wage Employment: "Stepping Stone" or "Durable Trap", WP 5-20, Pompeu Fabra University-Barcelona-Spain.
- Ramos-Diaz, Javier(2004), Low Wage Employment and Household Poverty.; An Analysis of the Role Played by Households in Alleviating the Economic Prospect of Low-wage Workers. Onstituto Juan March de Estudios e Investigaciones. N 48.
- Reuda, David. 2008. "Left Government, Policy, and Corporatism: Explaining the Influence of Partisanship on Inequality," *World Politics* 60(3): 349-389.
- Rueda, David and Pontusson, Jonas. 2000. "Wage Inequality and Varieties of Capitalism," *World Politics* 52(3): 350-383.
- Rogers, Joel(1996). "Labor and Economic Development." Briefing Materials presented at the Labor and Economic Development Conference.
- Saxonhouse, Gary R.(1986). "Services in the Japanese economy." in Innman (ed.) *Managing the Service Economy: prospects and problems*. Cambridge University Press. 53-83.
- Schmid, G.(1998), Transitional Labour Markets, A New European Employment Strategy. Discussion paper FS I 98-206. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

- Schmid, G.(2000), Foreword. In J. O'Reilly, I. Cebrian, and M. Lallement(Eds),  
Working Time Changes: Social Integration through Transitional  
Labour Markets. pp. xix-xxi. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Schmid, G.(2002), "Employment Systems in Transition: Explaining Performance  
Differentials of Post-industrial Economies", in G. Schmid and B.  
Glazier(Eds.), *The Dynamics of full Employment: Social Integration  
through Transitional Labour Markets*, pp.23-48. Cheltenham, UK:  
Edward Elgar.
- Schmidt, John(2005). "Labor Markets and Economic Inequality in the United  
States since the End of the 1970s." *International Journal of  
Health Services* 35(4): 655-714.
- Shinoda, Takeshi (2008), "The Crisis of Social Cohesion in Japan under  
Globalization", paper presented to International Symposium for  
the 10th Anniversary of the Department of Sociology,  
Chung-Ang University.
- Silverstre, J. J. 1974. "Industrial wage differentials: a two-country  
comparison" *International Labour Review* 110(6): 495-515.
- Sloane, P.J. and Theodossiou, I.(2000), "Earnings Mobility of the Low Paid", in  
Gregory, M.; Salverda, W. and Bazen, S., *Labour Markets  
Inequality. Problems and Policies of Low-wage Employment in an  
International Perspective*, OUP, Oxford.
- Sloane, P.J. and Theodossiou, I.(1998), "An Econometric analysis of Low Pay and  
Earnings Mobility in Britain", in Asplund, R., Sloane, P.J., and  
Theodossiou, *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Edwards  
Elgar, Cheltenham, UK
- Sloane, P.J. and Theodossiou, I.(1996), "Earnings Mobility, Family Income and

- Low Pay", *The Economic Journal*, 106(may) pp 657-666
- Stewart, M.B.(1999), "The Dynamics of Low Pay and Low Income", *The National Minimum Wage, Incomes and the Low Paid*, Low Pay Commission Occasional Paper No. 2, 1999
- Stewart, M.B. and Swaffield, J.K.(1998), "The Earnings Mobility of Low-paid Workers in Britain", in Asplund, R., Sloane, P.J., and Theodossiou, *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Edwards Elgar, Cheltenham, UK.
- Summers, Robert(1986). "Services in the international economy." in Innman (ed.) *Managing the Service Economy: Prospects and problems*. Cambridge University Press. 27-48.
- Svensson, Lars. 2003. "Explaining inequality: political institutions, market forces, and reduction of gender gap in Sweden 1920-95" *Social Science History* 27(3): 371-395.
- Teulings, C.(1998), "The Contribution of Minimum Wages to Increasing Wage Inequality", in C. Lucifora and W. Salverda(eds.), *Policies for Low Wage Employment and Social Exclusion*, Milan: Franco Angeli.
- Troske, Kenneth R. 1999. "Evidence on the Employer Size-Wage Premium from Worker-Establishment Matched Data" *The Review of Economics and Statistics* 81(1): 15-26.
- Traxler, Blaschke, and Kittel. 2001. *National Labour Relations in Internationalized Markets*, New York: Oxford University Press.
- Uni, Hiroyuki (2008), "Changes in Employment Structure and Rises in Wage Inequality in Japan", 한국고용정보원 2주년 기념 국제학술대회 발표논문.
- U.S. Bureau of Census(2005). "Historical Income Tables-Income

- Equality."(www.census.gov/jjes/www/income/histinc/ie6.htm)
- Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors," *Quarterly Journal of Economy* 107(1): 35-78.
- \_\_\_\_\_ and Revenga, L.(1989). "Changes in the Structure of Wages: The U.S. vs. Japan." *Journal of Japanese International Economies* 3(4): 522-53.
- Wallerstein, Michael. 1999. "Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies" *American Journal of Political Science* 43(3): 649-680.
- Wood, Adrian(1996). "North-South Trade, Employment, and Inequality." *Journal of Developing Areas* 30(1): 125-154.
- Wood, Aldrain. 1995. "How trade hurt unskilled workers?" *Journal of Economic Perspectives* 9(3): 57-80.
- World Bank. 2007. *World Development Indicators*. The World Bank.
- 大竹文雄(2006) "格差社會めぐり 論争" (日本經濟新聞 2006년 2월 26일자)
- 日本辯護士聯合會 (2008), 『労働と 貧困: 擴大する ワ-キングプア』, 第51回 人權擁護大會シンポジウム 第3分科會 報告書.
- 勝原正彦 (2006) "愚かなり 市場原理信奉者", 『文藝春秋』 제84권 4호.
- 橘木俊詔 (2007), 『格差社會 何が 問題なのか』, 岩波新書.
- \_\_\_\_\_ (2006), "格差擴大が 歪める 日本の 人的資源", 『世界』 No. 750.
- 竹中平藏 (2006), "日本人よ 「格差」 を 恐れるな", 『文藝春秋』 제84권 7호.
- 太田清 (2005), "フリーターの増加と労働所得格差の擴大", ESRI Discussion Paper. 140.