

노동시장의 양극화와 정책과제

- 고용 양극화를 중심으로 -

전병유·김복순*

I. 머리말

단순히 소득불평등이 아니라 사회가 다양한 부문에서 중간 부분이 해체되면서 양 극단에 있는 부문이 확대되고 부문간의 연계가 상실되며 부문간 이동이 단절되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 양극화 현상에 대한 실증적인 연구는 아직 부족한 것으로 보인다. 특히, 사회적 양극화의 핵심 고리는 고용 양극화라고 판단된다. 고용 양극화가 경제 및 산업 양극화의 직접적인 사회적 결과일 뿐만 아니라 소득불평등의 주요 원인이 되고 있기 때문이다.

본고에서는 노동시장의 양극화를 고용 측면에서 분석하고자 한다. 노동시장 양극화의 현상을 고용통계로 제시하고 고용 양극화의 원인을 노동공급 및 노동수요측 요인으로 검토해 보며 이러한 분석에 기초한 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 연구가설

고용 양극화의 원인과 관련한 연구가설을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

〈가설 1: 숙련편향적 기술변화(Skill-Biased Technological Change) 가설〉

SBTC 가설에 따르면, 고숙련인력을 필요로 하는 상위일자리의 비중이 더 커지게 되

* 전병유=한국노동연구원 연구위원(byjeon@kli.re.kr), 김복순=한국노동연구원 연구원(seesaram@kli.re.kr).

고 따라서 초기의 기준년도 임금수준과 고용증가는 양의 관계를 가지게 될 것이다. 즉, SBTC에 따르면 고용변동은 상위일자리의 비중이 크게 증가하는 J자 형태의 고용변동을 보일 것이다. 그러나 기술변화가 단순히 SBTC 형태만으로 전개되지 않는다는 점을 분석적으로 보여준 연구가 Autor et. al.(2003)이다. 이들은 컴퓨터에 기반한 기술변화가 단순히 상위일자리를 늘리고 하위일자리를 줄이는 것이 아니라, 단순한 업무를 대체하는 방식으로 이루어진다고 보았다. 그리고 단순한 업무는 단순히 하위일자리에 있는 것이 아니라 주로 제조공장의 생산직이나 사무실의 사무직 등 중위일자리에 집중되어 있기 때문에 기술변화는 상위일자리의 비중을 늘리는 J자 형태의 고용변동을 초래하는 것이 아니라 U자 형태의 고용 양극화를 초래할 수 있다는 분석적 함의를 제시하였다.

〈가설 2: 탈산업화(De-Industrialization) 가설〉

고용 양극화의 원인이 산업구조가 제조업에서 서비스업으로 변화하는 데에 기인한다는 가설이다. 제조업의 경우 지속적인 생산성 향상을 바탕으로 저학력계층에게도 상대적으로 고임금을 제공하는 중위수준의 일자리를 제공하지만, 서비스업의 경우 저임금 일자리와 고임금 일자리가 혼재되어 있기 때문에 제조업에서 서비스업으로 이행은 고용의 양극화를 초래한다는 것이다.

〈가설 3: 기업의 고용전략 변화 가설〉

노동수요측 요인과 관련해서 기업들의 고용전략 변화가 고용의 양극화를 초래했다는 가설이다. 글로벌화와 기술변화 등 경영환경이 급변하면서 기업들은 끊임없이 구조조정의 압력을 받게 되고, 이에 따라 기업의 인사전략도 정규직 중심에서 비정규직 중심으로 변화하게 된다는 것이다. 주요 대기업들은 일부 상위일자리에 정규직을 남겨두고 나머지 하위일자리는 모두 비정규직을 활용하거나 아웃소싱을 하는 형태로 전환한다. 그 결과 고용구조는 정규직과 비정규직, 대기업과 하청기업 등으로 양극화된다는 것이다.

〈가설 4: 노동공급 요인 가설〉

고용의 양극화와 관련된 노동공급 가설은 대표적인 것이 여성의 경제활동참가율이 높아지면서 여성인력이 저임금직종으로 진출하면서 고용 양극화가 진행되었다는 가설이다. 여성들은 주로 저임금직종의 노동시장 진입이 크게 이루어지면서 저임금직종의 경쟁이 심화되어 임금이 하락하여 노동시장의 양극화가 초래되었다는 것이다. 이러한 노동 공급가설은 청년층에게도 적용될 수 있다. 대규모의 베이비붐세대들이 entry-level jobs로 들어감에 따라서 발생하였다는 가설이다. 또한 외국인력의 활용 증대가 고용 양극화를 초래했다는 가설도 있다.

본고에서는 이러한 연구가설들을 초보적인 형태에서나마 일자리 구조의 변동을 통해서 검증하고자 한다.

III. 분석 방법과 자료

본고의 분석방법은 다음과 같다. 직종과 산업분류 기준에 따라 만들어지는 셀들을 하나의 일자리 단위로 보고 이 일자리의 질은 임금수준으로 평가하였다. 즉, 개별 셀들에 고용되어 있는 피용자들의 보수수준의 중간값을 일자리의 질을 나타내는 지표로 삼았다. 피용자보수만을 일자리의 질의 지표로 삼는 것은 한계가 있지만, 보수수준은 고용안정성이나 교육훈련 가능성 및 다른 일자리의 질을 나타내는 지표들과 밀접한 관련을 가지고 있고 실증적으로 분석하기 가장 용이하다는 장점을 가지고 있다.

직업-산업 셀을 하나의 일자리 단위로 보고 임금의 중간값을 일자리 질의 기준으로 삼아서, 우리나라의 일자리를 서열화한 다음 이를 초기 연도를 기준으로 10분위별로 나누었다. 그리고 10분위별로 새롭게 창출되는 일자리의 구조를 분석하였다.

여기서 보수수준 지표는 노동부의 『임금구조기본통계조사』 원자료와 노동부의 『소규모사업체근로실태조사』를 이용하여 직종-산업 셀의 시간당 임금의 중간값을 구하여 적용하였다. 이를 통계청의 『경제활동인구조사』 원자료와 결합하여 고용변동의 구조를 분석하였다.

2000년의 경우 산업-직업분류 기준이 크게 바뀌어 분석대상 기간을 1993~2000년과 2000~2004년으로 구분하여 분석하였다. 1993~2000년의 경우, 2000년의 임금수준을 적용하였고, 2000~2004년의 경우 2004년의 임금수준을 적용하였다. 이는 적어도 10년 이내에는 일자리별 서열구조가 변하지 않는다는 가정을 하고 있는 것이다.

IV. 분석 결과

1. 고용 양극화 추이

[그림 1]에서 볼 때, 1993~2000년간 고용 양극화 현상은 매우 뚜렷하게 나타난다. 고

용창출이 각 분위별로 고르게 이루어졌다면, 이 그림에서 나타난 막대들은 모두 동일한 크기를 가지게 될 것이다. 그러나 중위 부분의 고용은 크게 감소한 반면, 하위와 상위일 자리는 크게 증가하였다. 하위 3개 분위 일자리가 825천개 증가하고 상위 3개 분위 일자 리가 715천개 증가한 반면, 중위 4개 분위 일자리는 94천개 감소하였다. 상위 5개 분위 와 하위 5개 분위로 나누어볼 때, 각각 585천개, 862천개로 good jobs보다는 bad jobs가 더 많이 만들어졌다고 볼 수 있다.

한편, 2000~2004년의 경우 고용 양극화가 이전 기간에 비해서는 약간 완화된 것으로 나타나고 있지만, 여전히 중간일자리(middle class jobs)보다는 상위와 하위일자리의 증가 폭이 더 크게 나타나고 있다. 이 기간 중에도 상위 5개 분위 일자리는 650천개가 증가한 반면, 하위 5개 분위 일자리는 862천개나 증가하였다.

Wright and Dwyer(2003)는 미국의 경우에도 1990년대에 상위일자리의 고용이 더 증가 하는 비대칭적인 형태의 고용 양극화(asymmetrical polarisation of employment oppor tunities) 현상이 나타났다고 분석하였다. 이와 비교해 볼 때 우리나라의 경우 하위일자리 의 비중이 좀더 큰 형태의 양극화 추세를 보여주었다고 판단된다. 즉, 미국의 1990년대 가 J자 형태의 고용 양극화가 나타났다면, 우리나라의 1990년대는 전형적인 U자 형태의 고용 양극화가 진전되었다고 할 수 있다.

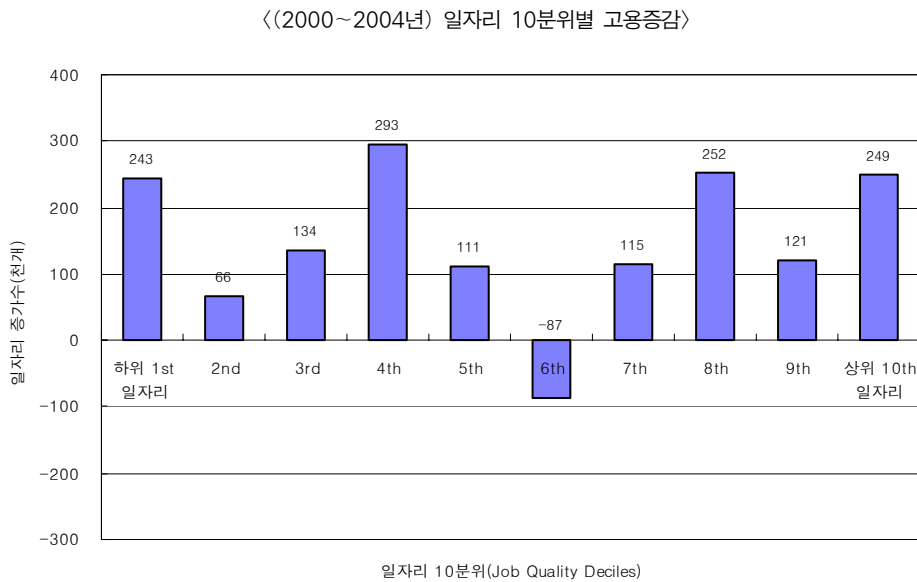
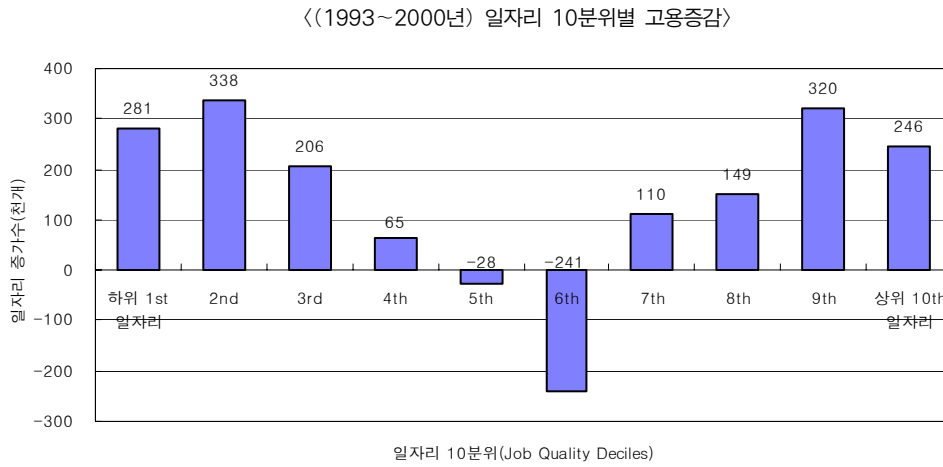
2. 여성 고용증가와 고용 양극화

[그림 2]는 여성들이 저임금 일자리로의 진출이 확대되어 고용 양극화가 심화되었다 는 가설을 평가해 보기 위해 성별로 고용변동을 검토해 본 것이다. 1993~2000년간을 볼 때, 고용 양극화 현상은 남성이나 여성 모두에게서 나타나고 있다.

여성의 고용분포 자체가 하위일자리에서의 비중이 상대적으로 더 큰 양극화된 형태 의 고용구조를 가지고 있기 때문에 이러한 구조하에서의 여성고용의 증가는 고용의 양 극화를 심화시킬 것으로 예측할 수는 있다.

[그림 1]을 좀더 자세하게 수치로 나타낸 것이 <표 1>이다. 1993~2000년간의 경우 하 위 3개 분위 일자리 증가 825천개 중에서 여성이 차지하는 비율은 517천개 62.6%이었 다. 이는 1993년 하위일자리에서의 여성비율 69.0%에 비해서도 더 낮은 것이었다. 그러 나 2000~2004년간의 경우 하위일자리 증가분 443천개 중에서 369천개가 여성 일자리 증가로 채워졌다. 이 비율은 83.2%로 2000년의 여성비율 62.3%에 비해서 더 높은 것으 로 여성들이 하위일자리로의 진출 경향이 이전 시기에 비해서 심화되고 있는 것으로 보 인다.

[그림 1] 일자리 10분위별 고용증감



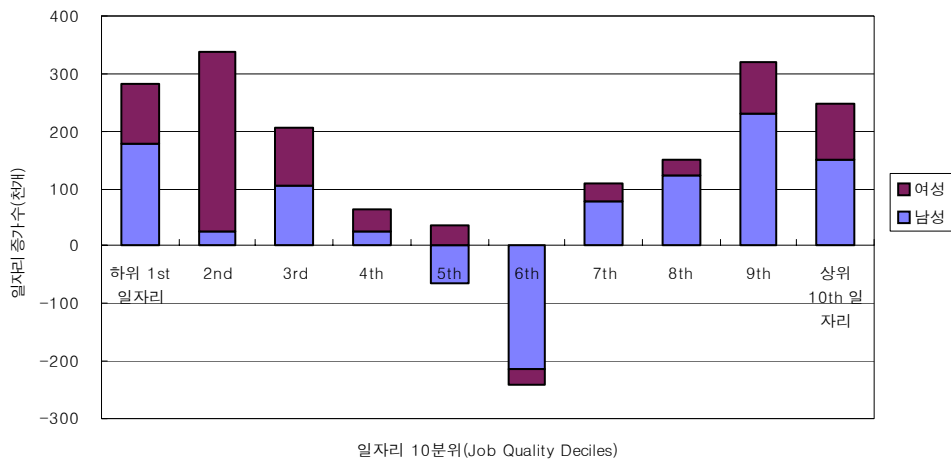
그러나 상위와 중위일자리의 경우, 일자리 증가에 여성들의 기여도가 높아지면서 여성의 비중이 확대되고 있다. 1993~2000년간의 경우 상위 3개 분위 일자리 증가 716천개 중에서 여성이 차지하는 비율은 216천개 30.1%이었다. 이는 1993년 하위일자리에서의 여성비율 23.3%에 비해서도 더 높은 것이다. 또한, 2000~2004년간의 경우 하위일자리 증가분 622천개 중에서 205천개가 여성 일자리 증가로 채워졌다. 이 비율은 32.9%로 2000년의 여성비율 27.8%에 비해서 더 높은 것이다. 즉, 여성들의 상위일자리로의 진출

도 지속되고 있다.

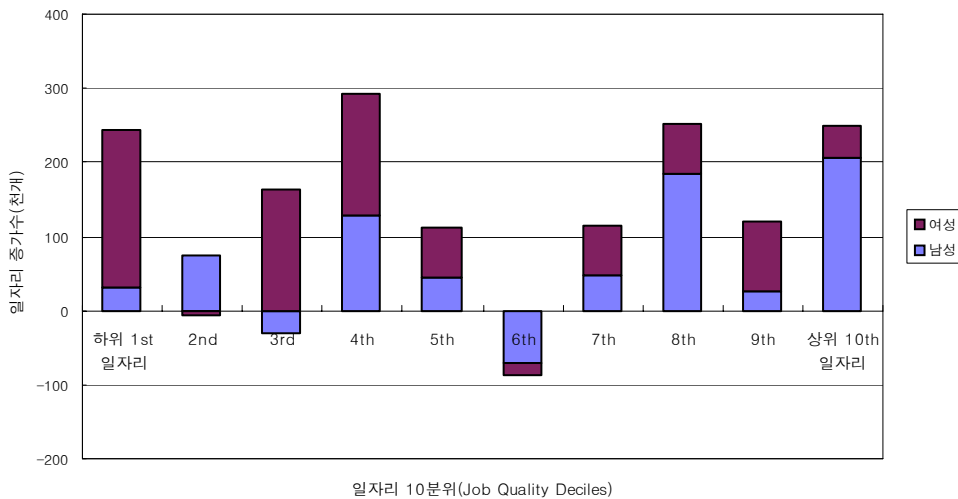
중위일자리의 경우에도 남성들의 경우 일자리가 줄어들었지만 여성들의 경우 일자리가 늘어난 것으로 나타나고 있다. 여성들의 경우 고용구조 자체가 하위일자리로 편향되어 있지만(job segregation), 상위 및 중위일자리로의 여성들의 진출도 적지 않은 것으로 판단된다. 다만, 1993~2000년間に 비해서 2000~2004년간의 경우 하위일자리에서의 여

[그림 2] 성별 일자리 10분위별 고용증감

<<(1993~2000년) 성별 일자리 10분위별 고용증감>>



<<(2000~2004년) 성별 일자리 10분위별 고용증감>>



성고용의 증가가 큰 것으로 나타나 최근 들어 여성들이 하위일자리로 빠져 들어갈 가능성이 높아지는 것이 아닌가 판단된다.

그럼에도 전체적인 추세로 볼 경우, 여성들이 노동시장에 더 많이 진입함에 따라 고용구조가 양극화되었다는 가설은 우리나라의 경우 적합하지 않은 것으로 보인다. 고용구조 양극화는 오히려 중위일자리에서 남성의 고용이 크게 감소한 데에 기인하는 것으로 판단된다.

미국의 경우에도 여성고용의 추이를 보면, 1960년대에는 하위일자리에서의 여성고용이 크게 증가하였지만, 1990년대에는 상위일자리에서의 여성고용이 더 많이 증가한 것으로 나타나고 있고, 여성들이 저임금일자리로부터 벗어나 고임금일자리로의 전환 현상을 경험한 것으로 나타났다. 우리나라의 경우에도 여성의 노동시장으로의 진입 확대 자체가 고용의 양극화를 초래했다는 가설은 현실적으로 잘 맞지 않는다고 판단된다.

〈표 1〉 일자리 분위별 여성고용 변화 추이

〈1993~2000년〉

| | 1993년 여성비중(%) | 2000년 여성비중(%) | 고용증감 | |
|----------|------------------|------------------|---------------|-------------|
| | | | 여성/남성 (천개) | 여성비중 (%) |
| 상위 3개 분위 | 23.3 | 24.7 | 216/716 | 30.1 |
| 중위 4개 분위 | 30.6 | 32.7 | 81/-94 | - |
| 하위 3개 분위 | 69.0 | 67.6 | 517/825 | 62.6 |
| 전 체 | 38.9 | 40.9 | 813/1,447 | 56.2 |

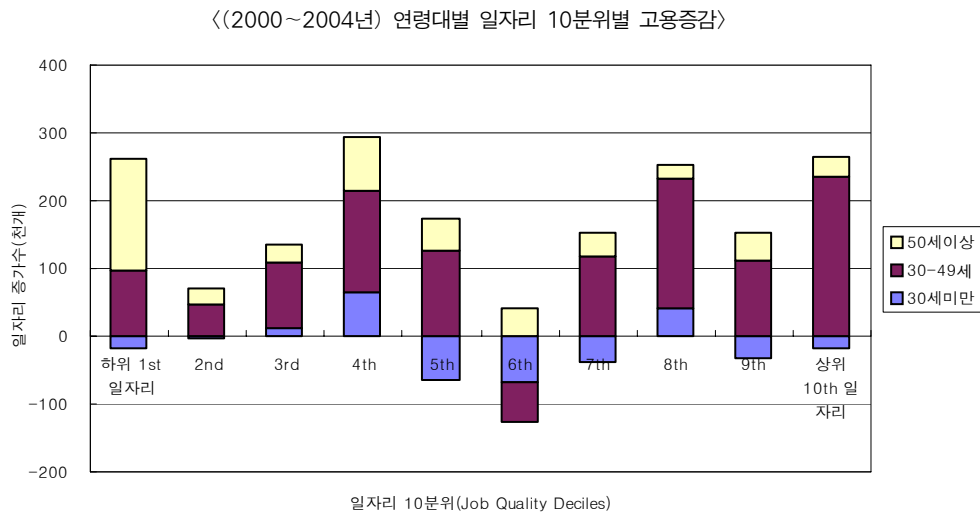
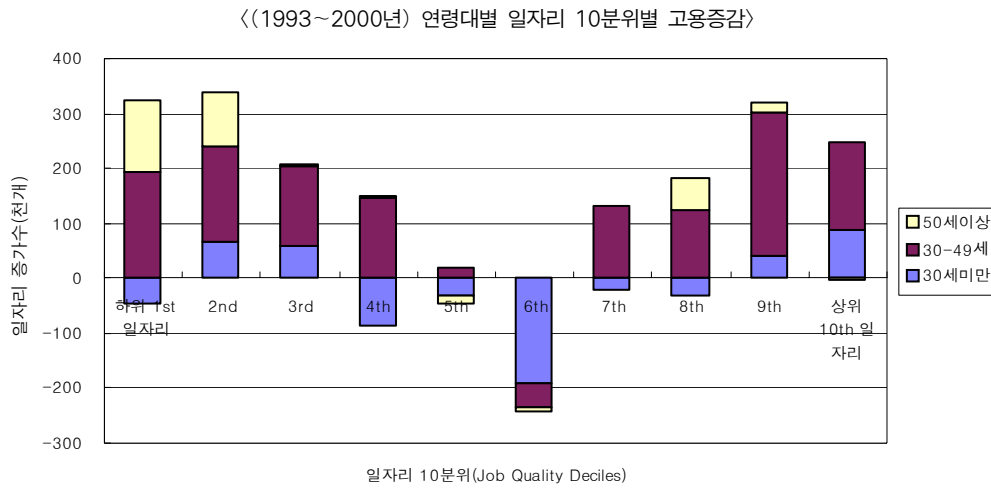
〈2000~2004년〉

| | 2000년 여성비중(%) | 2004년 여성비중(%) | 고용증감 | |
|----------|------------------|------------------|---------------|-------------|
| | | | 여성/남성 (천개) | 여성비중 (%) |
| 상위 3개 분위 | 27.8 | 28.5 | 205/622 | 32.9 |
| 중위 4개 분위 | 30.4 | 33.0 | 283/433 | 65.4 |
| 하위 3개 분위 | 62.3 | 64.2 | 369/443 | 83.2 |
| 전 체 | 40.2 | 41.9 | 856/1,498 | 57.2 |

3. 청년고용과 고용 양극화

고용 양극화가 주로 하위일자리에서 청년층이 다수 진입해서 초래된 것이고 이것이 주로 청년층의 근로경험의 부족에 기인한 것이며 근로경험의 축적에 따라 이전 세대를 따라잡을 수 있는 것이라면, 즉 하위일자리가 청년층이 제대로 된 일자리를 찾기 위한 가교 정도의 기능을 하는 것이라면 정책적으로 고용 양극화가 큰 문제가 되지 않을 수도

[그림 3] 연령대별 일자리 10분위별 고용증감



있을 것이다. 그러나 하위일자리에 청년층이 집중되어 있고 이것이 저임금을 제공하는 노동시장으로 한 세대의 청년노동자들을 가두어 놓는 것이라면, 이는 정책적 개입의 대상이 될 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이러한 청년층 고용의 성격을 정확하게 구명하기보다는 우선 청년층들이 하위일자리에 어느 정도 분포되어 있고 하위일자리로 누적되는 경향이 있는지를 보고자 한다.

[그림 3]에서 연령대별로 고용증감 추이를 보면, 청년층의 고용변화는 전체 고용변화

와 마찬가지로 양극화되는 형태로 나타나고 있다. 청년층의 고용비중은 개별 분위별로 큰 차이를 보이지 않는다는 점을 고려하면, 전체적인 중위일자리의 감소는 주로 청년층이 중위일자리에서 감소하였기 때문인 것으로 판단된다. 바꿔 말하면 청년들에게 중위일자리의 기회가 줄어들고 있는 것이다.

하위일자리에서 청년층 고용도 증가하지만, 청년층이 하위일자리로 진입해 들어가서 일자리가 양극화되는 현상은 지배적인 것이 아닌 것으로 보이고, 상위일자리로의 청년층의 진입도 크지 않은 것으로 판단된다. 오히려 중위일자리 기회가 청년층에게 사라지면서 청년 일자리 자체가 양극화되는 현상이 나타나고 있다고 판단된다. 하위일자리의 증가는 주로 고령층들의 퇴직에 기인하는 것으로 판단된다.

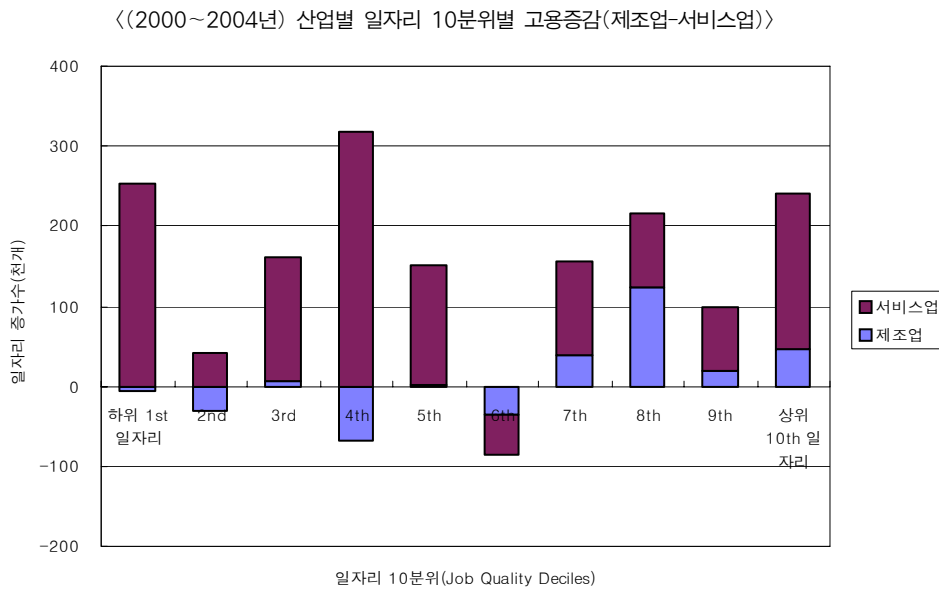
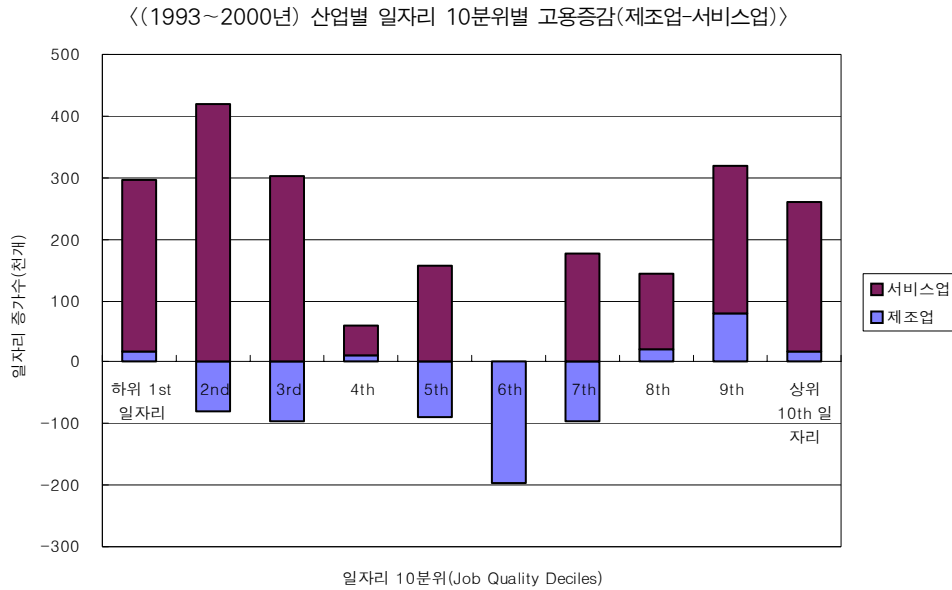
4. 서비스 경제로의 이행과 고용의 양극화

고용 양극화가 서비스 경제로의 이행에 기인하는 것이라는 가설을 검토해 보자. 즉, 중간일자리를 많이 가진 제조업에서는 일자리가 사라지고, 소수의 상위일자리와 다수의 하위일자리로 구성되어 있는 서비스업으로의 이행이 일자리의 양극화를 초래한다는 탈산업화론 가설을 검토해 보자. 일반적으로 서비스업보다 제조업의 경우 평균임금이 높기 때문에 서비스업으로의 이행은 좋은 일자리부터 나쁜 일자리로의 이행을 의미한다고 생각되고 있다. 이러한 문제의식하에서 제조업과 서비스업으로 구분해서 [그림 4]에서 고용증감을 살펴보았다.

제조업의 경우, 상위일자리에서 약간의 일자리 증가가 있고 나머지 7분위 이하 또는 6분위 이하에서는 고용이 전체적으로 감소하고 있지만, 특히 중간분위에서의 일자리 감소가 약간 더 큰 것으로 보인다. 반면, 서비스업의 경우에는 전분위에서 고용이 증가하고 있지만 상위와 하위일자리에서 고용증가가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 즉, 제조업의 경우 J자 형태의 고용변동을 나타낸 반면, 서비스업의 경우는 U자 형태의 고용변동을 나타내고 있다.

제조업의 경우 숙련편향적 기술진보가 진전되면서 상대적으로 고숙련인력에 대한 수요가 증가하는 나머지 중위숙련 이하의 일자리는 전반적으로 감소한 것으로 판단된다. 그럼으로 제시하지는 않았지만, 학력별 제조업 임금근로자 증감을 보더라도 1993~2000년간 상위일자리에서는 대졸 이상의 고용만이 증가하였고, 7분위 이하의 일자리에서는 고졸 이하의 일자리가 크게 감소하였다. 전통적으로 제조업 일자리는 상대적으로 저학력층에게 고임금 일자리를 제공할 수 있는 부분으로 간주되었다. 그러나 이제 제조업은 고학력을 위한 일자리만 부분적으로 창출하고, 저학력자를 위한 반숙련일자리는 빠르게 사라지는 추세를 보여주고 있다.

[그림 4] 산업별 일자리 10분위별 고용증감(제조업-서비스업)

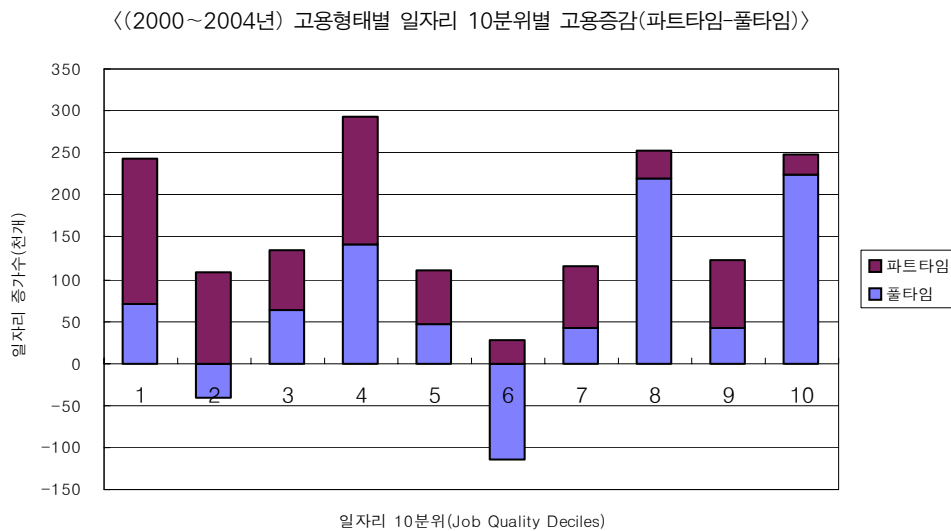
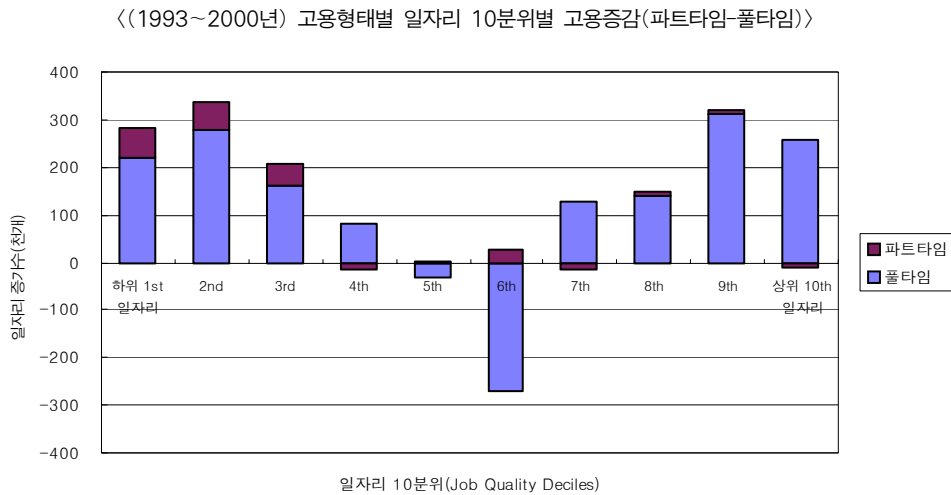


5. 고용형태와 고용 양극화

다음으로 비정규직화가 고용 양극화와 밀접하게 관련이 있다는 가설을 검토해 보자.

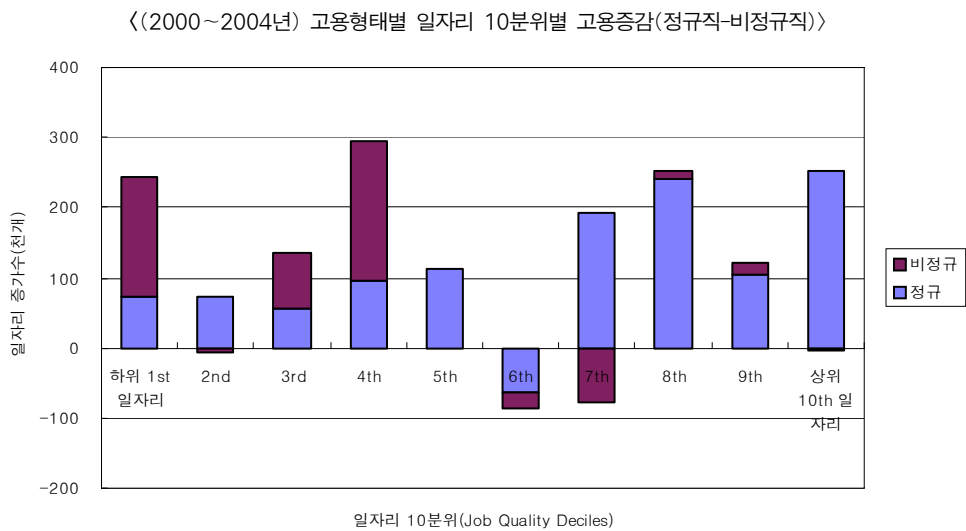
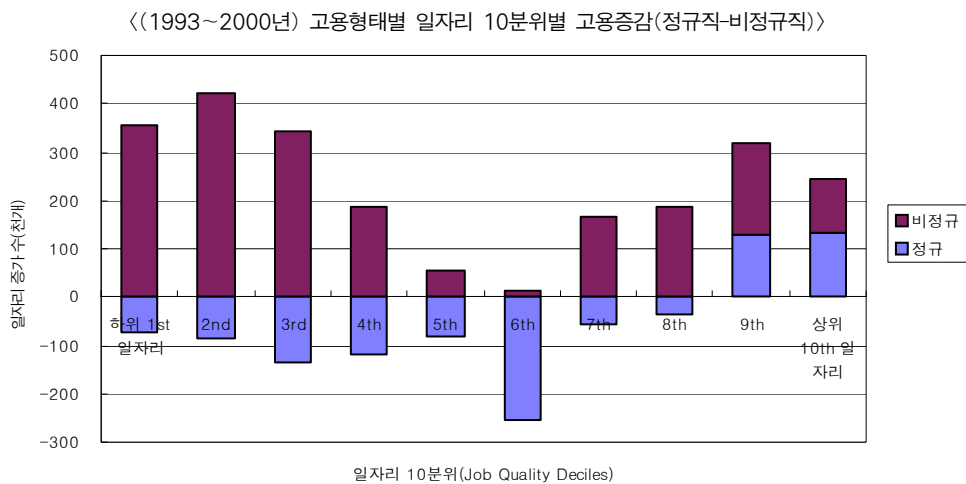
[그림 5]에서 볼 때, 파트타임 일자리는 고용의 양극화보다는 하위일자리의 증가와 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 1993~2000년간 하위 3분위의 일자리 증가 825천개 중 파트타임 일자리는 147천개로 17.8%를 차지하였으나, 2000~2004년간 하위 3분위의 일자리 증가 443천개 중 파트타임 일자리는 310천개로 70.0%나 된다. 최근 들어 하위직 일자리는 대부분 파트타임의 증가에 기인하는 것으로 나타나고 있다.

(그림 5) 고용형태별 일자리 10분위별 고용증감(파트타임-풀타임)



[그림 6]의 경우, 통계청 「경제활동인구조사」의 종사상 지위가 임시직 및 일용직을 비정규직으로, 상용직을 정규직으로 정의하고 이에 따라 고용증감을 검토해 본 것이다. 이 경우에도 비정규직은 양극화된 형태의 U자형 고용변동을 보여주고 있고, 정규직의 경우에는 중하위일자리에서의 고용감소가 나타나고 상위일자리에서의 고용증가가 나타나는 J자 형태의 고용변동을 보여주고 있다. 따라서 정규직에서 비정규직으로의 고용형태의 전환은 고용 양극화와 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다.

[그림 6] 고용형태별 일자리 10분위별 고용증감(정규직-비정규직)



그러나 2000~2004년의 경우 약간 다른 형태를 보여준다. 이 기간 중에는 정규직의 경우에도 상위일자리에 치우친 양극화된 형태의 고용변동을 보여주고 있고 비정규직의 경우에는 하위일자리에 치우친 양극화된 형태의 고용변동을 보여주고 있다. 따라서 정규직을 늘리는 것은 상위일자리의 비중이 늘어나는 것을 의미하고, 비정규직을 늘리는 것은 하위일자리를 늘리는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

따라서 2000년 이후의 구조가 지속된다면 고용구조가 정규직에서 비정규직으로 변화한다면 고용구조는 L자 형태의 하위일자리 증가형을 초래할 것이다. 그러나 이 기간중 고용구조는 앞에서 검토한 대로 정규직의 비율이 증가함으로써 전체적인 고용구조가 완화된 형태의 U자형 고용구조를 초래하였다고 판단된다.

즉, 2000~2004년의 경우, 고용형태상으로 보면, 파트타임 형태의 고용이 확대되면서 하위일자리가 증가하고, 상용직 형태의 고용이 확대되면서 상위일자리가 확대된 것이 고용구조를 양극화하였다고 판단된다. 이는 하위일자리에서 임시·일용직 형태의 고용이 확대되고 중위일자리에서 상용직 형태의 고용이 줄어들면서 고용구조가 양극화되었던 1993~2004년과는 약간 다른 과정을 보여주고 있다.

전반적인 분석 결과의 핵심적인 내용을 요약하면 다음과 같다. 노동시장에서 고용구조의 양극화가 1990년대에 외환위기를 거치면서 크게 진행되었으며 2000년 이후에도 완화된 형태로 진행되고 있다. 고용구조 양극화의 원인과 관련해서는 여성이나 청년층의 저임금직종으로의 진출 확대와 같은 노동공급측 설명보다는 제조업에서의 구조조정 및 서비스부문의 고용구조의 변화 그리고 비정규직 및 파트타임과 같은 비정형 고용형태의 활용 등과 같은 노동수요측 설명이 더 설득력 있는 것으로 판단된다.

V. 맺음말: 정책적 함의 및 과제

앞에서의 분석에 따르면 우리 사회가 1990년대 이후 고용의 양극화 현상이 뚜렷하게 진전되었고, 이러한 양극화의 누적된 결과가 최근 들어 심각한 사회적 문제로 제기된 것으로 생각할 수 있다. 이러한 고용 양극화는 소득불평등의 문제와는 다른 정책적 함의를 제기할 수 있다. 고용변동은 소득변동이 다 파악하지 못하는 사회적 불평등과 빈곤에 대해서 다양한 함의를 제공할 수 있기 때문이다.

우선 고용 양극화는 ‘저임금 일자리-근로빈곤층’(trash-jobs and working poor) 양산의 문제를 제기한다. 고용 양극화는 빈곤문제가 노동시장으로부터 배제된 취약계층의 문제일 뿐만 아니라 근로빈곤의 문제라는 점을 제기한다. 즉, 실업이나 노동시장으로부터의

탈락·배제가 빈곤현상에 가장 중요한 문제인 것은 사실이지만, 이는 빈곤층의 상당 부분이 저위일자리에 퇴적되고 있다는 사실을 간과할 수도 있다. 이는 정책적으로도 빈곤층에게 일자리를 제공하는 것 자체뿐만 아니라, 빈곤층에게 제공되는 일자리의 질을 높여야 한다는 정책적 함의를 지닌다. 빈곤문제를 해결하기 위해서는 단순히 빈곤층을 노동시장으로 끌어들이는 정책에 그치지 않고, 하위일자리의 생산성과 고용의 질을 동시에 높일 수 있는 정책적 방향 모색이 필요하다는 점을 시사한다.

또한, 고용 양극화는 개인의 사회적 이동성(social mobility)의 기회를 제약하고, 사회적 연대를 해치며 다른 형태의 차별과 양극화를 초래할 수 있다는 문제를 제기한다. 중위수준 일자리 증가율의 현저한 둔화는 하위의 일자리를 가진 자들이 더 높은 일자리로 상향이동하기가 더 어려워진다는 함의를 가진다. 일자리의 상향이동은 대부분 현재 일자리보다 약간 수준이 더 높은 일자리로의 이동이기 때문이다. 앞의 [그림 2]에서 1, 2, 3분위 일자리에서 4, 5, 6, 7분위로 이동하기가 어려워지고 이는 우리 사회의 중산층적 삶의 기회를 제한된다는 것을 의미한다.

한편, 앞에서의 분석에 따르면 우리나라에서 고용 양극화의 주된 원인은 노동공급 요인보다는 노동수요 요인에 기인하는 바가 크다고 분석하였다. 따라서 고용 양극화에 대응한 정책적 대응도 이러한 측면을 고려해서 방향 설정이 필요할 것으로 판단된다. 일반적으로 고용 양극화에 대한 정책적 대응은 다음과 같이 몇 가지 방향에서 검토해 볼 수 있을 것이다.

첫번째 정책 방향은 일자리 양극화의 글로벌 시장경제의 당연한 결과로 인정하고, 하위일자리를 가진 사람들(근로빈곤층)의 생활수준을 개선하는 정책이 있을 수 있다. 고용의 질이 양극화되더라도 생활의 질을 보장하는 정책이다. 저임금 일자리 계층에 대한 각종 소득보조정책(국민기초생활보장, 근로소득세 감면, 사회복지분담금 면제 등) 및 EITC¹⁾ 등은 이러한 정책 방향에 따른 것이라고 할 수 있다. 이는 노동시장에서 획득할 수 있는 수준 이상으로 노동자의 생활수준을 보장하는 정책이다. 물론 이러한 기초소득의 보장은 저위일자리에 대한 노동공급을 감소시킴으로써 이러한 일자리를 축소시키는 효과를 가지고 있지만, 노동시장의 작동메커니즘에 적극적으로 개입하지 않고 근로빈곤층에 소득만 보장하는 정도로 그칠 수 있다.

따라서 단순히 근로빈곤층의 소득을 보장한다기보다는 근로빈곤층 일자리의 가격을 높여주는 정책이 결합되어야 할 것이다. 근로빈곤층이 분명히 증가하고 있다면 이에 대한 대응책으로 최저임금제도를 효과적으로 사용할 필요가 있다.

1) EITC는 고용촉진정책의 성격을 가지지만, 사람들에게 연간소득이 일정수준 이하로 떨어지고 다른 조건들이 충족된다면 소득을 보전해 준다는 의미에서 일종의 제한된 의미의 부의 소득세라고 할 수 있다.

두번째 정책 방향은 정부 정책을 통해 창출되는 일자리의 형태에 직접적인 영향을 주고, 다양한 방법으로 중간수준의 일자리를 만들어내며, 저임금 일자리를 줄이는 정책이다. 일자리 및 고용구조는 시장의 효율적 작동의 결과가 아니라, 세제, 교육·숙련형성 제도, 고용계약 및 근로조건에 관한 규제, 최저임금제 등 다양한 정부 정책의 결과일 수 있다. 따라서 정부는 중간수준의 일자리 기회를 확대하여 노동력과 일자리의 사회적 이동성(social mobility)을 높이는 방향으로 이러한 제도들을 설계할 필요가 있다.

이를 위해서는 공공부문 주도의 고용창출 전략과 민간이 고용을 창출할 수 있는 인센티브와 제도적인 하부구조를 창출하는 전략이 있을 수 있다. 공공부문 고용창출 전략은 고용창출의 방향을 개인서비스 부문의 저임금 일자리로부터 중간영역의 고용창출로 전환하는 역할을 할 수 있을 것이다. 사회서비스 부문의 일자리 잠재력을 개발하여 도소매 및 음식·숙박업의 개인서비스 관련 직종의 저위일자리를 대체하는 정책적 프로그램이 필요할 것이다. 동시에 중위수준의 일자리 지키기 정책으로 일자리 줄이기 위주의 구조조정에서 일자리를 지키면서 경영혁신을 통해 생산성을 높이는 모델을 개발할 필요도 있다. 여기에는 제조업 대기업이 교육훈련에 투자할 수 있는 인센티브와 사회적 분위기 조성이 필요할 것으로 판단된다. 앞서서도 보았듯이, 제조업과 사업서비스업 등의 경우 고용변동형태가 J커브 형태를 띠고 있다. 이는 숙련편향형 기술진보가 빠르게 진전되고 있다는 것을 의미하고 이를 위해서는 교육훈련을 통한 숙련의 불일치에 따른 일자리 상실을 방지할 필요가 있다.

세번째 정책 방향으로는 고용 양극화의 원인이 숙련편향적 기술진보에 있다고 할 때, 숙련노동의 공급을 늘리기 위한 교육훈련정책의 강화가 될 것이다. 즉, 숙련노동의 공급 부족으로 인해 숙련일자리가 채워지지 못하는 숙련불일치의 문제를 해소하는 것도 고용 양극화에 대응할 수 있는 중요한 정책 방향이다. 즉, 중위일자리의 경우 숙련불일치에 따른 일자리 감소의 가능성이 높다고 판단되기 때문에 저소득계층이 교육이나 훈련을 통해서 상향이동할 수 있는 방식으로 교육훈련시스템이 구축되어야 할 것이다.

그러나 숙련노동공급을 무작정 확대하는 것이 숙련노동수요를 창출하지는 않는다. 따라서 중간적 고용을 창출하는 효과적인 수단은 교육훈련을 산업정책과 연계시키는 것이다. 고용주로 하여금 중간적인 일자리를 창출하도록 하는 인센티브를 제공하는 산업정책과의 결합이 필요한 것이다. 제조업이나 사업서비스 부문과 같이 숙련편향적 기술변화에 따라서 고용증가 형태가 J커브 형태를 띠고 있는 경우, 이러한 세번째 정책 방향이 매우 적합할 것으로 판단된다.

본 연구의 한계는 고용 양극화를 아직 매우 평면적으로 분석하고 있다는 점이다. 고용 양극화의 원인이 정말 무엇인가, 고용 양극화가 소득이나 여타 사회적 측면에 어떻게 영향을 미치는가, 정규적인 일자리에서 탈락하여 어떻게 근로빈곤층으로 전환해 가

는가, 특정 일자리 분위 내에서의 불평등도가 더 진행되는가, 특정 일자리 자체의 질이 떨어지는가, 하위일자리 창출이 한계에 부딪칠 경우 어떠한 문제가 발생하는가 등에 대해서 체계적인 접근을 하지 못했다. 이는 추후의 연구 과제로 돌리고자 한다. ■■■

<참고문헌>

- 윤진호, 「노동시장 양극화 문제, 어떻게 해결할 것인가?」, 국회의원 김영주 정책토론회, 2005.
- 전광명·이해인, 「우리나라 노동시장의 이원화 실태분석」, 『조사통계월보』, 한국은행, 2004.
- Autor, David H, Frank Levy and Richard J. Murdane, “The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration”, *Quarterly Journal of Economics*, 2003.
- Goos, Maarten and Alan Manning, “Lousy and Lovely Jobs: the Rising Polarization of Work in Britain”, 2003.
- U.S. Council of Economic Advisors, “Job Creation and Economic Opportunities: The U.S. Labor Market, 1993-1996”, *U.S. Council of Economic Advisors*, April 23, 1996.
- Wright, Erik Olin, and Rachel Dwyer, “The American Jobs Machine: Is the new economy creation good jobs?”, *Boston Review*, 25, 2000.
- _____, “The Pattern of Job Expansions in the United States, a comparison of the 1960s and 1990s”, *Socio-Economic Review*, 2003.