저임금 고용의 추세와 정책선택*

성 재 민**

Ⅰ. 머리말

어느 나라에나 저임금 고용은 있지만, 저임금 고용이 많으면 빈곤의 문제, 불평등의 문제를 심화시키고 해결하기 어렵게 만들 수 있다. 경제가 성장해도 저임금 고용에 의존한다면, 성장의 과실이 고르게 퍼지지 못해 내수의 증대, 삶의 질 개선이라는 선순환으로 연결되지 못할 가능성이 높다.

우리나라는 OECD 국가들 중에서 저임금 고용 비중이 매우 높은 나라 중 하나이다. 이 연구에서는 우리나라 저임금 고용의 추세 및 원인을 분석해 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이 분야 연구의 관례에 따라 저임금을 중위임금의 2/3 미만 임금으로 정의하고 분석할 것이다.

제Ⅱ장에서는 저임금 고용 현황과 추세를 인적 특성 중심으로 분석할 것이다. 전체 추세를 정리한 다음, 연령, 성별, 교육수준별로 나누어 저임금 고용 변동을 분석할 것이다. 제Ⅲ장에서는 산업, 직업 같은 일자리 특성을 분석할 것이다. 일자리 양극화 현상을 중심으로 하는 노동수요 측 변동은 저임금 일자리 증감을 이끄는 중요한 요인으로 주목 받아왔다. 이상의 분석을 통해 현황과 추세를 정리하는 것뿐 아니라 왜 저임금 일자리가 많은지, 원인은 무엇인지도 살펴볼 것이다.

저임금 고용이 더 나은 일자리로의 경력발전을 위한 디딤돌 역할을 한다면 사회경제적으로 큰 문제는 되지 않을 것이다. 제Ⅳ장에서는 저임금 근로자의 경제활동상태 이동 분석 및 기존 연구 정리를 통해 저임금 고용이 디딤돌 역할을 하고 있는지 살펴볼 것이다.

---

* 이 글의 내용은 성재민(2014), 「임금불평등의 추세와 원인에 대한 연구」와 성재민(2015), 「국제금융위기 이후의 고용성장이 고용의 질에 주는 함의」를 수정・보완한 것이다.

** 한국노동연구원 부연구위원(seongjm@kli.re.kr).

제Ⅴ장에서는 이상의 분석이 주는 함의를 정책과 관련해 논하고자 한다.

Ⅱ. 저임금 근로자의 현황과 추세 : 인적 특성을 중심으로

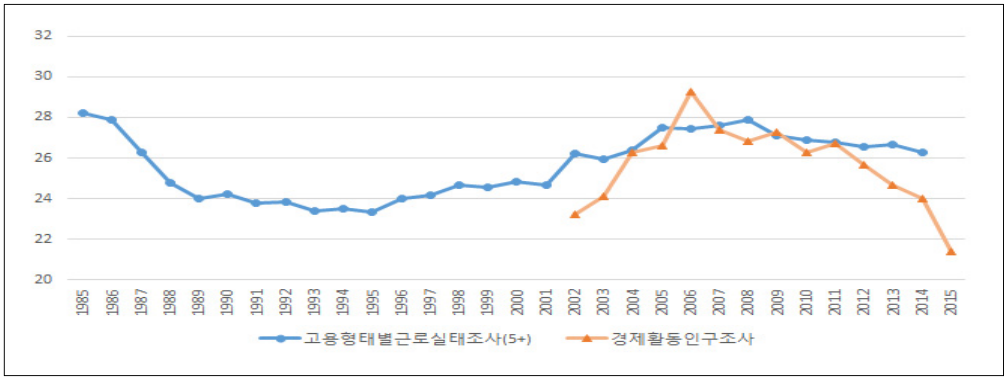
우리나라 저임금 비중은 1985년 28%를 상회하는 수준의 높은 저임금 비중을 보이다가 대략 1995년 정도까지 저임금 고용 비중이 하락하고, 그 이후 꾸준히 증가해 2008년 정도를 정점으로 다시 다소 하락한 모습을 보이고 있다. 경제활동인구조사를 통해 보더라도 대략 2006년경을 정점으로 그 이전에는 증가, 그 이후에는 하락하는 모습을 보이고 있다.

이와 같은 추이는 국제금융위기 이전과 이후를 나누어 저임금 고용현황, 추세를 분석할 필요를 제기한다. 그러나 낮을 때나 높을 때나 우리나라 저임금 고용 비중은 임금근로자의 21%를 하회한 적은 없는 것으로 나타나며, [그림 2]의 OECD 국가들의 저임금 비중과 비교해 볼 때, 우리나라 저임금 비중은 아주 높은 편임을 알 수 있다.

<표 1>은 연령별로 임금근로자 중 저임금 근로자 비중 추이를 보여주고 있다. 10년 전인 2004년에는 15~24세 임금근로자 중 44.4%가 저임금 근로자였지만, 2014년에는 50.5%가 저임금 근로자인 것으로 나타났다. 핵심연령대라 할 수 있는 25~54세는 2004년 20.0%에서 2014년 현재 15.6%로 감소한 상태이다. 55~64세도 10년 전에는 46.4%가 저임금 근로자였지만, 2014년에는 39.2%로 감소한 상태이다. 65세 이상의 경우엔 2004년 현재 무려 77%가 저임금 근로자였으며, 10년 뒤인 지금도 크게 다르지 않은 모습이다.

〔그림 1〕 상대적 저임금 근로자 비중 추이

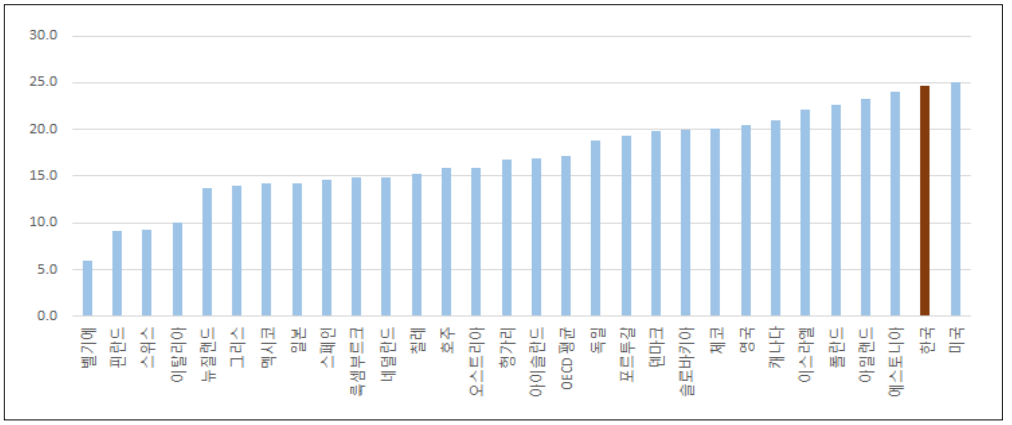
(단위 : %)



주 : 수집된 자료는 월급여이므로, 이를 시간당 임금으로 환산 후 원단위에서 반올림하여 계산하였음.
자료 : 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료(10인 이상 사업체 자료), 각 연도; 통계청, 「경제활동인구조사 8월 부가조사」 원자료, 각 연도.

〔그림 2〕 OECD 국가들의 저임금근로자 비중(2013년)

(단위 : %)



주 : OECD 국가들 중 저임금 비중을 보고한 국가들을 대상으로 추정.
자료 : Online OECD Employment database, http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm#earndisp

〈표 1〉 연령대별 저임금 근로자 비중 추이

(단위 : %)

	15~24세	25~54세	55~64세	65세 이상	전체
2004	44.4	20.0	46.4	77.0	26.3
2007	48.2	20.9	48.5	74.4	27.4
2010	48.6	19.4	44.6	77.8	26.3
2014	50.5	15.6	35.2	74.2	24.0

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 8월 부가조사」 원자료, 각 연도.

저임금 근로자의 연령구성을 보면, 10년 전에는 저임금 근로자의 과반 이상이 25~54세였으며(59.3%), 15~24세 20.6%, 55~64세 13.6%, 65세 이상 6.5% 순이었지만, 2014년에는 저임금 근로자 중 25~54세는 절반에 못 미치는 48.1%로 나타났으며, 고령화의 영향으로 55~64세는 18.2%로 증가했고, 15~24세 18.1%, 65세 이상 15.6% 순으로 나타났다. 과거와 현재를 비교해 보면 노동시장 진입 연령대인 15~24세는 비슷한 규모를 유지하고 있고, 노동시장 핵심연령대라 할 수 있는 25~54세의 비중은 10%p 이상 크게 떨어졌으며, 고령화의 영향으로 55세 이상 비중은 크게 증가하는 것이 특징이라 할 것이다.

<표 3>에서 외국과 저임금 근로자 비중을 비교하였는데, 노동시장 진입 연령대의 높은 저임금 비중은 어느 나라나 유사하게 나타난다. 핵심연령대의 저임금 비중도 우리나라와 저임금 비중이 비슷하다고 볼 수 있는 나라들에서 유사한 모습을 보이지만, 50세 이상 고연령층에서의 저임금 비중은 우리나라가 상당히 높은 것으로 나타난다. 특히 여성은 다른 나라와 비교가 불가능할 정도로 높은 수준이며, 남성 근로자도 가장 높게 나타났다.

외국의 경우 50~64세 남성이나 25~49세 남성의 저임금 비중이 거의 차이가 없는 수준인데 우리나라는 25~49세에 비해 50~64세의 남성 저임금 비중이 거의 두 배 정도 증가하며, 여성도 마찬가지로 나타났다.

국제금융위기 이전과 이후를 비교해 보면, 가장 큰 특징은 중간임금층 감소가 증가로 반전되었으며, 특히 저임금 증가폭이 크게 감소했다는 점이다. 2002~2007년 사이엔 불과 5년 만에 저임금 근로자가 1,090천 명 증가했으나, 2007~2014년 사이엔 7년이 지났으나 158천 명 증가하는 것에 그쳤다. 2007~2014년 사이에도 55세 이상 고령층에서는 저임금 근로자 증가가 이전 시기와 크게 다르지 않게 나타났지만, 핵심연령대에서 저임금 근로자가 469천 명이나 감소하고, 대신 중간임금층은 핵심연령대 1,456천 명 증가를 포함해서 무려 2,246천 명이나 증가한 것으로 나타났다. 국제금융위기 이후에는 25~54세 중심으로 저임금 일자리에서 탈출하고, 나머지 연령대가 이들이 빠져나간 저임금 일자리를 메우는 모습이라고 정리할 수 있겠다.

인적자본 수준이 높으면 저임금 가능성이 낮다는 것은 잘 알려져 있다. 2002년에는 전체 임금근로자의 약 33%가 전문대졸 이상의 학력을 가지고 있었으나, 2014년에는 전체

〈표 2〉 저임금 근로자의 연령 분포 추이

(단위 : %)

	15~24세	25~54세	55~64세	65세 이상	전체
2004	20.6	59.3	13.6	6.5	100.0
2007	15.9	60.6	15.0	8.5	100.0
2010	13.9	58.1	16.8	11.3	100.0
2014	18.1	48.1	18.2	15.6	100.0

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 8월 부가조사」 원자료, 각 연도.

〈표 3〉 연령대별 임금근로자 중 저임금 근로자 비중

(단위 : %)

	15~24세		25~49세		50~64세		전체
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	15~64세
한국	52	49	8	24	15	49	21
덴마크	68	56	4	7	2	6	12
프랑스	56	57	8	17	5	16	15
독일	71	68	11	24	9	30	23
네덜란드	75	75	9	23	5	19	23
영국	44	54	7	23	10	33	22
미국	51	61	12	23	12	22	24

자료 : 우리나라는 통계청, 「경제활동인구조사 2014년 8월 부가조사」 원자료, 외국 수치는 Lucifora & Salverda(2009).

〈표 4〉 연령대별, 임금수준별 근로자수 증감

(단위 : 천 명)

	2002~2007년				2007~2014년			
	저임금	중간임금	고임금	전체	저임금	중간임금	고임금	전체
15~24세	-65	-378	-38	-481	125	88	-31	182
25~54세	780	254	774	1,808	-469	1,456	292	1,279
55~64세	190	27	79	296	169	598	218	985
65세 이상	186	32	13	230	333	104	12	449
전체	1,090	-65	828	1,853	158	2,246	490	2,894

주 : 저임금은 중위임금 2/3 미만, 고임금은 3/2 초과로 정의.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 8월 부가조사」 원자료, 각 연도.

〈표 5〉 교육수준별, 임금수준별 근로자수 증감

(단위 : 천 명)

	2002~2007년				2007~2014년			
	저임금	중간임금	고임금	전체	저임금	중간임금	고임금	전체
초졸 이하	110	-208	-17	-115	-76	19	-20	-77
중졸 이하	106	-294	-37	-225	-93	5	-36	-124
고졸 이하	558	-231	-82	245	163	563	-70	655
전문대졸	159	257	156	572	33	517	105	655
4년제 대졸	145	398	644	1,186	90	1,040	356	1,485
대학원 이상	13	14	164	190	42	103	156	300
전체	1,090	-65	828	1,853	158	2,246	490	2,894

주 : 저임금은 중위임금 2/3 미만, 고임금은 3/2 초과로 정의.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 8월 부가조사」 원자료, 각 연도.

임금근로자의 약 48%가 전문대졸 이상의 학력을 가지고 있어 근로자 전반의 빠른 고학력화가 진행 중에 있다.

이와 같은 고학력화 추세는 저임금 근로자 감소의 힘으로 작용할 가능성이 있다. 실제 우리나라에서 고학력자는 2002년 경제활동인구조사 부가조사 기준으로 전문대졸자의 약 87%가 중간임금 이상 임금계층에 속했고, 4년 대졸자의 약 95%가량이 중간임금 이상 임금계층에 속했다. 12년 뒤인 2014년에도 전문대졸자의 약 86%, 4년 대졸자의 약 93%가 중간임금 이상 임금계층에 속했다. 고학력자 집단에서는 저임금자 비중에 별 변화가 없는 대신, 저학력 집단에서는 중간임금 이상 계층을 중심으로 임금근로자 수가 줄고 있다. 다만, 저학력 집단은 평균연령이 높은 은퇴연령대가 주축이어서 이들 인구의 노동시장 퇴장과 함께 저임금 근로자 수도 같이 줄어들 가능성이 있는 것으로 보인다. 이를테

면, 초졸 저임금 집단의 평균연령은 2014년 기준으로 약 65세이며, 초졸 중간임금 계층은 58세이다. 중졸 이하 저임금 집단의 평균연령은 54세이다. 반면에 전문대졸 중간임금 집단은 33세, 대졸 중간임금 집단은 35세밖에 되지 않는다. 앞으로도 이들 고학력층에서 중간임금 이상 임금계층 비중이 유지된다면, 전문대졸 이상 고학력자 비중은 앞으로도 지속적으로 증가할 것이기 때문에 저임금 근로자 감소의 강력한 노동공급 측 요인으로 작용할 것이다.

Ⅲ. 저임금 근로자의 현황과 추세 : 일자리 특성에 따른 저임금 고용 추세

앞 장에서의 분석이 주로 인적 특성, 즉 노동공급 측 특성 중심으로 저임금 일자리 변동을 분석했다면, 여기서는 주로 사업체 특성, 즉 노동수요 측 특성 중심으로 저임금 일자리 변동을 분석하고자 한다.

국제적인 연구 흐름으로 보면 저임금 일자리의 증가는 기술변화와 국제화(global outsourcing)의 결과로 보는 견해가 우세하다(Acemoglu and Autor, 2011). 지난 20년간 발생한 이들 변화로 인해 컴퓨터나 로봇, 해외 생산으로 대체하기 쉬운 반복적 일자리(routine job)가 감소했는데, 이들 반복적 일자리는 단순사무나 컨베이어벨트에서 이루어지는 조립처럼 오랜 습숙기간을 필요로 해 중간 정도 임금을 주는 일자리인 경향이 강했다는 것이다. 대신, 컴퓨터를 만들거나 새로운 제품을 창안하고, 마케팅을 하는 등 좀 더 추상적인 성격이 강한 고숙련 일자리나 기계가 대체하기 어려운 반복적 성격이 약한 저숙련 서비스업(청소나 식당의 조리사 같은)은 증가해 일자리 양극화가 발생했다. 이와 같은 일자리 양극화는 고숙련자의 임금을 빠르게 증가시키는 대신 중간임금층은 노동수요 감소로 임금 증가가 더뎌 불평등이 강화될 수밖에 없다.

반대로, 저숙련 서비스직종의 수요는 증가하기 때문에 다른 조건이 일정하다면 저숙련층의 임금은 증가하고 중간임금층과의 격차는 좁혀져 중하위 임금불평등은 감소할 수 있다. 중위임금의 2/3 미만 임금 일자리로 정의되는 상대저임금 정의상 중하위 임금불평등의 전반적 감소는 저임금 근로자 비중 감소로도 연결될 수 있다.

저임금 일자리 변동과 양극화의 관계를 보기 위해 임금 서열별 일자리 변동 분석을 실시하였다. 이 분석기법은 임금 서열별 일자리의 고용몫 증감을 보여주므로, 어느 정도 수준이 되는 일자리가 많이 증가했는지, 또는 감소했는지를 직관적으로 보여준다. 분석자료는 앞서와 같이 통계청의 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사이다. 이 조사에서

임금은 월급여액으로 조사되지만, 이를 근로시간으로 나누어 시간당 임금을 계산한 후 각 일자리별로 중위임금을 추정해 서열을 부여했으며, 산업 및 직업은 표준대분류를 사용하였다.

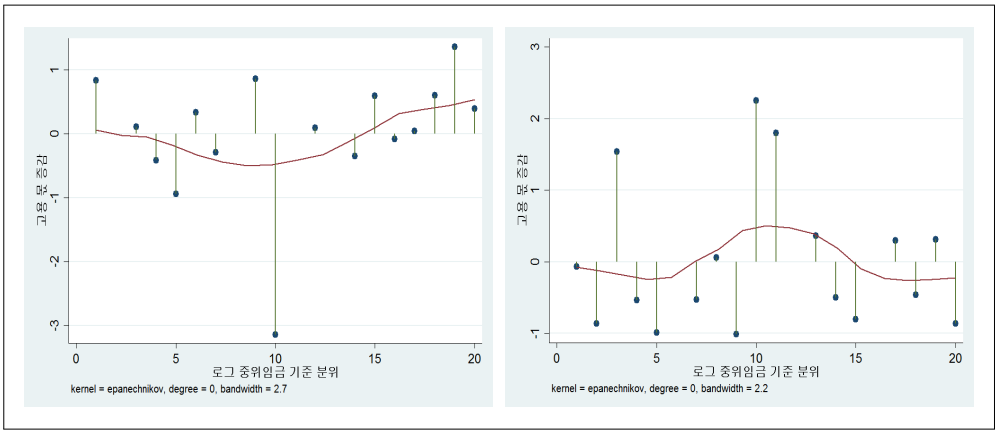
[그림 3]은 분석결과를 보여준다. 횡축은 임금수준으로 우측으로 갈수록 임금이 높은 일자리를 의미하며, 종축은 고용몫의 증감을 의미한다. 일자리 양극화(job polarization)가 나타난다면 고임금 일자리와 저임금 일자리가 증가해야 한다. 국제금융위기 이전인 2000~2008년 사이에는 확연히 중간임금 일자리가 감소하고, 고임금 및 저임금 일자리가 증가하는 역 U자형 커브를 보이고 있다. 반면에 국제금융위기 이후에는 중간임금 일자리에서 고용증가폭이 크고, 저임금 및 고임금 일자리는 그렇지 않음을 알 수 있다.

이와 같은 결과는 국제금융위기 이전 중간임금 계층 감소에서 중간임금을 지급하는 일자리의 감소가 중요한 역할을 했으며, 반대로 국제금융위기 이후에는 중간임금을 지급하는 일자리의 고용증가폭 확대가 중간임금 계층 증가와 밀접한 관련이 있음을 시사한다.

산업별로 보면 과거에는 제조업, 사업서비스업, 교육서비스업, 금융 및 보험업에서 고임금 일자리가 주로 증가(표준산업분류 구분류 기준, 8차)했다. 2007년 이후 고임금 일자리 증가폭은 거의 반토막 수준으로 줄었는데, 제조업, 전문과학 및 기술서비스업, 도매 및 소매업(표준산업분류 신분류 기준, 9차)에서 주로 증가한 것으로 나타났다.

구분류에서 사업서비스업은 정보처리 및 기타 컴퓨터 운영 관련업, 연구 및 개발업, 전문, 과학 및 기술서비스업, 사업지원 서비스업 등을 포함했으므로, 9차 분류의 전문과학 및 기술서비스업과 출판 영상 방송통신 및 정보서비스업의 일부를 포함하고 있었다. 이

〔그림 3〕 중위임금별 산업×직종의 고용몫 변화(임금근로자 기준, 좌측 2000~2008년, 우측 2008~2014년)



주 : 2000~2008년은 구분류인 표준산업분류 8차, 표준직업분류 5차 기준. 2008년 이후는 현분류인 표준산업분류 9차, 표준직업분류 6차 기준.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

렇게 보면, 2007년 전후를 비교하면 제조업은 비슷한 수준의 고임금 일자리 증가폭을 유지한 셈이며, 전문과학 및 기술서비스업도 마찬가지이다. 그렇지만, 금융 및 보험업, 교육서비스업 등의 고임금 일자리 증가세가 꺾이면서 2007~2014년 간 고임금 일자리 증가폭이 그 이전의 반토막 수준으로 줄어든 셈이 되겠다. 글로벌 금융위기 이후 금융부문 성장이 이전 같지 않고, 학령기 인구 감소로 교육서비스업 성장도 기대하기 어렵다는 점으로 보면, 당분간 고임금 일자리가 2000년대 중반처럼 증가하기는 어려울 것으로 보인다.

저임금 일자리는 2007~2014년 간 보건업 및 사회복지 서비스업에서 317천 명 증가했지만, 2007년 이전 저임금 일자리를 주도했던 사업서비스업, 숙박 및 음식점업, 도소매업, 건설업 등에서 저임금 일자리가 감소하거나 증가폭이 대폭 감소한 것이 2007~2014년 간 저임금 일자리 증가폭을 감소시켰다.

반면에 2007년 이전 중간임금 일자리 감소에서 중요한 역할을 했던 제조업에서 반대의 현상이 나타난 것과 보건업 및 사회복지서비스업에서 2007년 이후 중간임금 일자리가 크게 증가(각각 422천 명, 605천 명)한 영향으로 국제금융위기 이후 전체적인 중간임금 일자리가 증가할 수 있었다.

직업별로 보면, 국제금융위기 이전이나 이후 모두 가장 크게 고용이 증가한 직업군은 전문가+준전문가+사무직종으로 나타났다. 이들 세 직업군은 과거에나 지금이나 저임금보다는 중간임금 이상 일자리 중심으로 증가하고 있다. 세 직업군 일자리 변동에서 과거와 현재 간 차이가 있다면, 국제금융위기 이전에는 중간임금보다는 고임금 일자리가 더 많이 증가했는데, 국제금융위기 이후에는 중간임금 중심으로 증가하고 있다는 점이다.

중간임금 일자리 감소에서 기능원의 감소가 국제금융위기 이전 가장 중요한 특징이었다면, 지금은 중간임금층에서 오히려 증가하는 것으로 반전되었다. 또한 국제금융위기 이전 저임금 일자리 증가에서는 서비스 및 단순노무 직업군이 가장 중요하였는데, 현재는 서비스직은 저임금 일자리에서 증가세를 이어가고 있지만, 단순노무 직업군 증가폭은 크게 줄어든 것으로 나타났다.

일자리 양극화 가설에 따르면 가장 많이 증가할 잠재력이 있는 저임금 일자리는 직업대분류상 서비스, 단순노무 직업군에 있는 일자리들이다. 청소, 경비, 간병 등 우리가 일상에서 흔히 접하는 저숙련이면서 반복적 특성은 약하며, 원격지로 아웃소싱하기 어려운 일자리는 전부 이들 직업군에 속한다. 동시에 반복적 특성이 가장 강하면서 대체 가능성이 높은 일자리는 조립, 조작원, 기능원과 사무직의 일부 업무가 해당된다. 국제금융위기 이전에는 기능원과 조립, 조작원 일자리가 감소하거나 증가폭이 작았다는 점에서 일자리 양극화 가설과 맥이 닿지만, 국제금융위기 이후에는 전문가, 사무직 직업군을 제외하고는 가장 크게 중간 일자리가 증가하는 직업군이라는 점에서 양극화 가설과는 배치된다. 이는 국제금융위기 이후 우리나라 제조업의 성과가 좋았던 점, 중국과의 중간재 교역 확대

〈표 6〉 임금수준별, 산업별 임금근로자 증감

(단위 : 천 명)

	2002~2007년					2007~2014년			
	저임금	중간 임금	고임금	전체		저임금	중간 임금	고임금	전체
농림업	6	4	5	15	농림어업	-30	8	3	-20
어업	6	-9	-2	-5	광업	0	3	-6	-3
광업	-1	-1	6	4	**제조업**	**-157**	**422**	**207**	**471**
제조업	**-89**	**-134**	**201**	**-22**	전기가스	-3	8	0	5
전기가스 수도사업	2	-5	28	25	하수폐기물	-1	20	7	27
건설업	137	-34	1	103	건설업	-121	70	17	-33
도소매업	147	-96	14	65	도매 및 소매업	43	226	65	335
숙박 및 음식점업	197	-111	-5	80	운수업	-21	74	34	87
운수업	74	-67	4	11	숙박 및 음식점업	106	41	-18	129
통신업	5	1	25	31	출판 영상 방송통신 및 정보서비스업	-14	55	-20	21
금융 및 보험업	13	-24	86	75	금융 및 보험업	-13	79	-6	60
부동산업 및 임대업	29	15	11	54	부동산업 및 임대업	-5	45	12	52
사업서비스업	261	212	193	665	전문 과학 및 기술 서비스업	-3	107	184	288
공공행정 국방 및 사회보장행정	25	11	77	113	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	-18	183	-1	164
교육 서비스업	88	70	101	260	공공행정 국방 및 사회보장 행정	64	98	12	174
보건 및 사회복지사업	71	56	53	179	교육	-20	115	-33	62
오락,문화 및 운동관련산업	38	20	18	76	**보건업 및 사회복지 서비스업**	**317**	**605**	**38**	**960**
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	75	16	13	103	예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	1	24	-2	23
가사서비스업	7	13	-1	19	협회 단체 수리 기타개인서비스업	64	95	6	165
국제 및 외국기관	1	-2	1	-1	가구내 고용활동	-32	-32	-5	-69
					국제 및 외국	-1	2	-4	-2
전 체	1,090	-65	828	1,853	전 체	158	2,246	490	2,894

주 : 각 연도 8월 기준. 2002~2007년은 표준산업분류 8차 분류, 2007~2014년은 9차 분류.
저임금은 중위임금 2/3 미만, 고임금은 3/2 초과로 정의.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 각 연도 8월.

〈표 7〉 임금수준별, 직업별 임금근로자 증감

(단위 : 천 명)

	2002~2007년				2007~2014년			
	저임금	중간임금	고임금	전체	저임금	중간임금	고임금	전체
관리자	3	11	42	55	1	5	-28	-22
전문가	33	128	279	440	98	624	154	876
기술공 · 준전문가	82	119	240	441	-	-	-	-
사무직	99	155	233	486	-23	673	210	859
서비스	155	-111	-16	28	144	166	47	357
판매	69	-96	27	0	65	166	-13	217
농어업 숙련 근로자	20	-1	0	19	-31	14	-4	-20
기능원	43	-281	-2	-240	-146	96	19	-32
조립, 조작원	73	2	30	105	-54	284	137	368
단순노무직	515	8	-4	519	104	219	-31	292
전 체	1,090	-65	828	1,853	158	2,246	490	2,894

주 : 각 연도 8월 기준. 2002~2007년은 표준직업분류 5차 분류, 2007~2014년은 6차 분류.
저임금은 중위임금 2/3 미만, 고임금은 3/2 초과로 정의.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도 8월.

등이 맞물려 만들어진 일시적 국면의 영향을 받았기 때문으로 보인다. 다만, 중국이 중간재 국산화 등 제조업의 패턴을 변화시키려는 노력을 하고 있어 이와 같은 상황이 길게 가기는 어렵다는 점에서 일시적 증가일 가능성을 배제할 수 없다.

우리나라는 선진산업국가들과는 달리 비공식 고용(informal employment)이 상당한 규모로 존재하는 나라이다. 이는 선진산업국가들을 제외한 대부분의 나라에서 공통적으로 발견되는 특징이다. 경제 내 광범위한 비공식 고용의 존재는 높은 저임금 근로자 비중과 불가분의 관계가 있다. 비공식 고용의 성격상 주변화된 일자리 특성을 강하게 가지고 있기 때문이다. <표 8>은 사회보험에 가입되어 있지 않은 근로자로 정의된 비공식 고용 근로자의 저임금 비중을 보여주고 있다. 2002년 비공식 고용 근로자 중 저임금 비중은 40.5%로 공식 고용 저임금 근로자 비중 9.7%와 비교해 크게 높았다.

2002년에는 전체 근로자 중 비공식 고용 근로자가 44%에 달했는데, 2014년 28.5% 수준으로 급감했다. 줄어든 비공식 고용은 상당수가 중간임금이나 고임금에 해당하는 사람들이었는데, 아마도 지급 여력이 있는 일자리부터 공식화될 것이란 점을 감안해야 할 것이다. 불평등이 정체된 2007년과 2014년을 비교해 보면, 전체적인 비공식 고용 규모가 줄어드는 가운데 저임금에서도 규모가 줄어드는 모습이 관찰된다. 이와 같이 비공식 고용 규모가 앞으로도 꾸준히 감소한다면 저임금 고용이 감소하는 결과로 귀결될 가능성이 높다 하겠다.

〈표 8〉 임금수준별, 공식 고용 여부별 임금근로자 증감

(단위 : 천 명, %)

		저임금	중간임금	고임금	전 체
2002년	공식 고용	762	3,954	3,140	7,855
		(9.7)	(50.3)	(40.0)	(100.0)
	비공식 고용	2,498	3,165	510	6,174
		(40.5)	(51.3)	(8.3)	(100.0)
	전 체	3,260	7,119	3,650	14,029
		(23.2)	(50.7)	(26.0)	(100.0)
2007년	공식 고용	1,314	4,781	4,080	10,175
		(12.9)	(47.0)	(40.1)	(100.0)
	비공식 고용	3,036	2,274	398	5,707
		(53.2)	(39.8)	(7.0)	(100.0)
	전 체	4,350	7,055	4,478	15,882
		(27.4)	(44.4)	(28.2)	(100.0)
2014년	공식 고용	1,547	7,208	4,676	13,432
		(11.5)	(53.7)	(34.8)	(100.0)
	비공식 고용	2,960	2,093	292	5,345
		(55.4)	(39.2)	(5.5)	(100.0)
	전 체	4,508	9,301	4,968	18,776
		(24.0)	(49.5)	(26.5)	(100.0)

주 : 비공식 고용은 국민연금(공무원연금 등 포함) 또는 고용보험 비가입으로 정의.
저임금은 중위임금 2/3 미만, 고임금은 3/2 초과로 정의.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도 8월.

Ⅳ. 저임금 탈출

저임금 일자리가 막다른 골목(함정)인가 아니면 경력 발전을 위한 디딤돌인가에 대해 논쟁이 끊이지 않지만, 많은 나라에서 함정효과가 있는 것으로 검증되어 왔다. 함정효과의 검증은 학계에서 주로 상태의존(state dependence)의 문제로 접근되어 왔다. 상태의존이란 개인 특성과 무관하게 과거의 저임금 경험이 미래의 저임금 경험의 중요한 규정요인이 된다는 것을 의미하며, 이 효과가 존재한다면 저임금을 경험한 사람들은 앞으로도 저임금을 반복하여 경험하게 될 가능성이 높아지게 된다. 우리나라에서 저임금의 상태의존은 석상훈(2008), 이병희(2011)에서 통계적으로 유의한 효과가 나타나는 것으로 실증되어

저임금 근로의 함정효과가 존재하는 것으로 나타났다.

한국노동패널조사에서 국제금융위기 이후인 2009년을 기준으로 2010년과 2014년으로의 이동을 보면, 2009년 저임금 근로자의 52.8%는 다음 해에도 여전히 저임금 근로자였지만, 5년 뒤인 2014년에는 38.5%로 감소하였다. 대신 비저임금으로의 이동은 5년 뒤 31.1%로 증가했고, 역시 미취업으로의 이동도 23.7%로 높게 나타났다. 하지만 2000년대 초반에 비해서는 비저임금으로의 이동이 약간 증가하고, 저임금으로의 이동도 증가했으며, 대신 미취업으로의 이동은 감소한 모양새다. 같은 기업 내 이동을 보면 2009년에 비교해 5년 뒤에 같은 기업에서 비저임금으로 상향이동한 채 남아 있는 사람들은 10.7%에 불과한 것으로 나타났다. 2009년에 비저임금이었으면서 2014년에도 비저임금인 사람은 65.7%가 같은 직장에 남아 있는 것과 비교해 보면 저임금 근로자들의 이동이 상당히 활발함을 보이는 것이다. 이는 저임금이었던 사람 중 5년 뒤 비저임금자 31.1%의 단지 1/3만이 같은 기업에서 상향된 채로 남아 있었다는 것으로, 저임금 근로자의 경력발전 과정은 이직을 통한 재취업과 밀접한 관련이 있음을 암시하는 것이기도 하다.

다음으로, 2009년에 저임금 근로자였던 사람들의 2010→2011년 이동을 살펴보았다. 2009년에 저임금이었으나 2010년에는 미취업으로 이동한 사람은 노동시장으로 복귀 시 다수가 저임금 근로자로 복귀하는 것으로 나타났다. 이는 저임금 근로자의 일부는 미취업과 저임금을 반복해 경험하는 상태에 있음을 보여주는 것이다. 이는 저임금 근로자는 실업↔저임금을 왔다갔다하는 덫에 빠져 있을 가능성이 높다는 국제적인 연구결과들과도 일맥상통하는 것이다.

〈표 9〉 임금수준/경제활동상태별 연간 이동

(단위 : %)

		13차(2010년)					17차(2014년)				
		저임금	비저임금	자영업	미취업	전체	저임금	비저임금	자영업	미취업	전체
12차 (2009년)	저임금	52.8	27.8	2.3	17.1	100.0	38.5	31.1	6.7	23.7	100.0
	비저임금	6.2	86.0	1.8	6.0	100.0	6.2	76.5	6.4	11.0	100.0
	자영업	1.4	2.8	89.2	6.7	100.0	4.5	10.5	72.0	13.1	100.0
	미취업	5.2	6.3	2.8	85.8	100.0	8.8	15.3	5.1	70.8	100.0
	전 체	9.8	30.3	17.3	42.6	100.0	10.5	33.7	17.9	37.8	100.0
	같은 기업 내 이동										
	저임금	40.5	19.9				17.2	10.7			
	비저임금	4.7	73.1				2.3	65.7			

주 : 저임금은 중위임금 2/3미만으로 정의.
자료 : 한국노동패널 조사.

〈표 10〉 12차년도(2009년) 저임금 근로자의 13차→14차년도로의 경제활동상태별 연간 이동

(단위 : %)

		14차(2011년)				
		저임금	비저임금	자영업	미취업	전 체
13차 (2010년)	저임금	73.2 (56.5)	12.7 (7.4)	1.8	12.4	100.0
		73.7	27.7	28.3	34.5	53.4
	비저임금	35.0 (24.4)	56.2 (39.2)	1.0	7.9	100.0
		18.3	63.6	8.2	11.5	27.8
	자영업	18.2	4.0	74.4	3.5	100.0
		0.8	0.4	53.4	0.4	2.4
	미취업	23.1	12.5	2.0	62.4	100.0
		7.2	8.3	10.1	53.5	16.4
	전 체	53.0	24.5	3.3	19.2	100.0
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 괄호는 12, 13, 14차년도에 모두 한 기업에 있었던 사람들을 의미함. 즉 12차년도 저임금 근로자 중 13차년도에도 저임금이었던 사람의 73.2%가 14차년도에도 저임금 근로자였는데, 56.5%는 같은 기업에서 저임금인 채 있었다는 의미임.
저임금은 중위임금 2/3 미만, 고임금은 3/2 초과로 정의.

자료 : 한국노동패널 조사.

Ⅴ. 저임금 고용 추세 분석결과 정리와 정책 방향

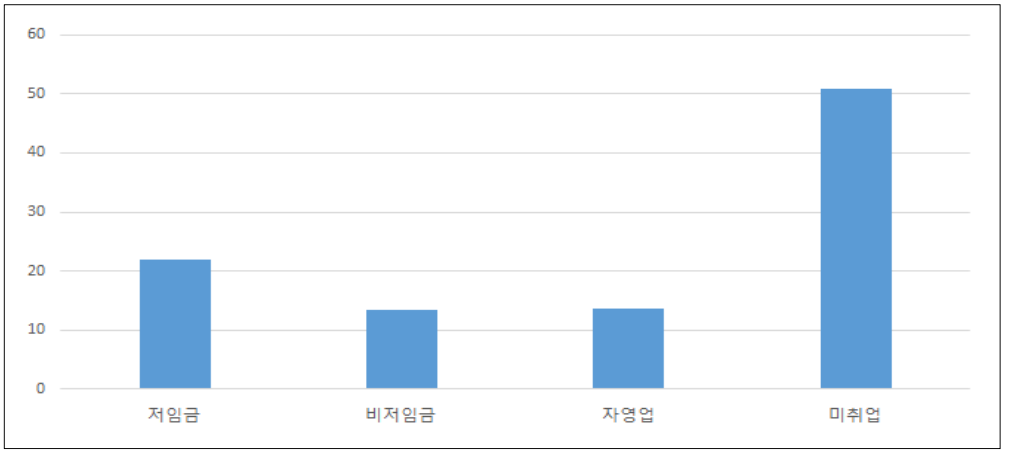
지금까지의 추세로부터 저임금 고용을 증가시키는 요인과 감소시키는 요인을 구분할 수 있다. 먼저, 추세로 볼 때 저임금 고용 감소 방향으로 작용하는 요인으로는 고학력자 비중 증가, 전문가・사무직 중심의 고용 증가, 제도화의 진전을 통한 비공식 고용의 감소를 꼽을 수 있다.

또한 국제금융위기 이후 보건 및 사회복지 서비스업을 필두로 한 정부의 재정지출 증가, 제조업 생산인력의 고용 증가도 저임금이 아닌 중간임금 일자리 증가의 주원인으로 꼽을 수 있다. 다만, 이 두 요인은 앞의 요인들과는 달리 정부의 재정 건전성, 중국과의 제조업 교역 같은 일시적 요인들이 중요하게 작용하고 있어 얼마나 지속가능할지 알 수 없는 상황이다.

다음으로, 저임금 고용을 증가시키는 방향으로 작용하는 요인을 보면, 기술변화, 해외투자 등으로 인한 양극화 경향을 꼽을 수 있다. 비록 앞서 언급한 일시적 요인에 의해 주춤하고는 있지만, 이들 요인이 둔화되면 언제든 다시 강화될 수 있다.

〔그림 4〕 3차년도 경력단절 여성의 10년 뒤 경활상태

(단위 : %)



자료 : 한국노동패널 조사.

아직까지 불충분한 노후소득 보장체계로 인해 고령자의 저임금 일자리 취업이 이어지고 있는 것도 저임금 고용 증가 방향으로 작용할 수 있는 요인이다. 또한 경력 단절 없는 여성의 생애 지속 고용은 아직까지 우리나라에서 정착과정에 있어서 저임금 일자리로의 경력단절 중년층 여성 재진입이 지속되고 있는 것도 저임금 고용을 증가시킬 수 있는 요인이다. 한국노동패널조사를 이용해 2년 연속 미취업인 30대 기혼 여성을 경력단절 여성으로 정의하고 10년 뒤 경제활동상태를 보면, [그림 4]를 얻을 수 있다. 40대가 되어도 여전히 미취업 상태에 있는 사람들이 50%이지만, 임금근로자로 일하고 있을 경우 저임금으로 일하는 비중이 57%에 달하는 것으로 나타난다.

이상과 같이 우리나라의 저임금 고용추세를 정리하면, 다음과 같은 정책과제를 얻을 수 있다. 우선, 현재 저임금이 아닌 중하위 임금 일자리 증대에서 일자리 창출을 주도하는 강력한 힘이 보건, 사회복지를 중심으로 한 정부의 사회서비스 부문 재정 지출 증대로부터 나오고 있다. 저출산 고령화 시대에 이와 같은 재정투입 증대는 불가피하기 때문에 상당기간 지속될 것으로 예상되는데, 정부가 관련 부문에서 재정부담 때문에 역할을 축소하는 것이 아니라 역할을 확대하는 것이 중요하다. 이는 여성, 중고령층에게도 생활의 필요에 부응하는 일자리 공급을 유지하는 방편도 될 수 있고, 궁극적으로 가구소득을 증대시킬 수 있을 것이다.

또한 기술변화, 국제화에 따른 중간일자리 감소, 저숙련 서비스 일자리의 증가는 다시 나타날 트렌드라고 보아야 하기 때문에, 저숙련-저임금 서비스업 일자리 질을 높이기 위해 정책적 노력을 집중해야 한다. 일례로, 양극화 관련 문헌을 보면, 불평등이 강화되고 여성의 경제활동이 활성화되면서 가사에 많은 시간을 할애하기 어려운 계층을 중심으로

꾸준히 가사생산 대체 서비스 수요가 증가하고 있는데, 이들 일자리가 바로 저숙련 서비스 일자리의 핵심으로 지목된다.

가사생산 대체 서비스업은 통상 외식 관련 산업, 보육이나 주간 노인 요양시설, 수리업이나 세탁업 등 개인서비스업, 가사서비스업을 포괄하는 산업으로 정의되는데, 우리나라에서도 이들 일자리는 증가하고 있다. 2008년 1,624천 명이 고용되어 있었는데, 6년이 지난 2014년 2,427명으로 증가했으며, 임금 근로자 중 비중도 10.3%에서 12.8%로 증가했다.

이들 일자리는 특성상 저임금 성격도 강하게 나타난다. 전체 임금근로자 중 가사생산 대체 서비스업 임금근로자는 12.8%인 반면, 최하위 1분위에는 35.9%의 임금근로자가 가사생산 대체 서비스에 종사하고 있는 것으로 추산된다. 이 비중은 소득 분위가 올라갈수록 줄어드는 것으로 나타나 강한 저임금 속성을 가지고 있음을 알 수 있다.

〈표 11〉 가사생산 대체 서비스 부문 임금근로자 추이

	임금근로자수(천 명)	임금근로자 중 비중(%)
2008	1,624	10.3
2010	1,812	10.8
2012	2,177	12.2
2014	2,427	12.8

자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 각 연도.

〈표 12〉 임금분위별 가사생산 대체 서비스업 종사 임금근로자 비중(2014년 기준)

(단위 : %)

	비가사 대체 서비스업 임금근로자 비중	가사생산 대체 서비스업 임금근로자 비중	전 체
최하위 1분위	64.1	35.9	100.0
2	78.8	21.2	100.0
3	83.6	16.4	100.0
4	84.8	15.2	100.0
5	90.6	9.4	100.0
6	94.7	5.3	100.0
7	95.7	4.3	100.0
8	96.8	3.2	100.0
9	98.4	1.6	100.0
최상위 10분위	99.3	0.7	100.0
전 체	87.2	12.8	100.0

자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료(2014년).

그러나 현재까지 정부 정책의 중심은 고부가가치 서비스업이었고, 실제 고용이 크게 증가하고 있으며 앞으로도 크게 증가할 잠재력이 큰 이와 같은 저숙련 서비스업에는 초점이 없었다. 그러나 비공식 고용(informal employment) 비중이 큰 가사서비스업에 사회보험을 적용하는 등 가사서비스의 공식화(formalisation)를 위한 노력이 추진 중에 있는 것처럼, 저임금 일자리 감소, 양극화 감소를 위해서는 기존 저부가가치 서비스업으로 폄하되었던 일자리의 질을 높이기 위한 정책이 최우선순위로 올라와야 할 것이다.

또한 우리나라에서는 비공식 고용 축소라는 점에서 두루누리 사회보험 지원 사업이 집행되고 있다. 하지만 이 사업이 사회보험 가입을 얼마나 촉진했는지에 대해서는 분명한 결론이 없다. 이 제도가 좀 더 효과를 발휘할 수 있도록 개선해 나가는 것이 필요하다.

과거 중간 수준 일자리가 감소하던 시기에는 불평등이 급증하다가 중간 수준 일자리가 증가하면서 불평등이 정체했다. 우리나라는 노동시장에 오는 충격이 임금 불평등으로 곧바로 나타나는 시스템을 가지고 있다는 의미일 것이다. 이런 점에서 단체교섭과 최저임금의 역할을 재인식할 필요가 있다. 우리나라에는 서구선진산업국가에 존재하는 초기업단위 단체교섭 같은 노동시장의 충격을 완화할 제도가 매우 약하다. 노동조합 조직률도 임금이 낮은 집단에서는 매우 약해, 저임금 근로자를 보호할 수 있는 장치가 부재하다. 많은 OECD 국가들에서 일자리 양극화가 나타났지만, 임금불평등이 모든 나라에서 나타나지는 않았는데, 초기업단위 단체교섭, 단체교섭 효력확장 제도 같은 임금조정 제도가 중요한 완충역할을 수행했다는 연구들이 있다(Blau & Kahn, 1996). 우리나라에서도 이와 같은 임금조정 제도에 대한 정책적 고민이 필요한 때이다.

국제금융위기 이후로는 중하위 임금불평등이 감소 또는 정체하고 있다. 이는 중간임금 일자리 노동수요 확대의 영향일 수도 있지만, 최저임금이 지속적으로 매년 평균임금인상률보다 높게 인상되는 정책의 영향이기도 하다(성재민, 2014). 급격하지 않은 수준에서 이루어지는 최저임금의 인상은 불평등을 개선하고 저임금 근로자를 줄이며 빈곤을 감소시키는 중요한 기제로 작동할 수 있다. 핵심연령대의 저임금 근로자뿐 아니라 국제적으로 대단히 높은 수준이면서, 단기간에 해결할 수 없는 노후소득 보장체계의 부족으로 인한 50대 이상 고령층의 저임금 취업의 문제, 역시 단기간에 해결하기 어려운 경력단절 여성의 저임금 일자리 취업 문제에 대한 잠정적인 대안도 될 수 있다.

이 외에도 전문가, 사무직 중심의 일자리 증가가 중간임금 이상 계층의 일자리 확대에서 중요한 역할을 하고 있다는 점도 주목해야 한다. 적어도 저임금 일자리와 관련해서 고학력층의 증가는 인적자본 축적이라는 점에서 긍정적 요인이다. 고졸 이하 학력층의 증대는 앞서 본 것처럼 저임금 일자리의 증대로 귀결될 가능성이 높은 반면, 고학력층의 증대는 고숙련자 일자리 증대라는 전문가, 사무직 중심의 일자리 증가 트렌드에 부합하면서 저임금 일자리로의 경쟁도 완화시킬 수 있는 대안이 될 수 있다. 따라서 대졸자 감

소를 목표로 하기보다는 고등교육에 대한 접근이 보다 평등하게 이루어지는 정책, 고등교육의 질을 전반적으로 높이기 위한 정책을 추진해야 할 것이다.[1)]

마지막으로, 저임금 근로자는 저임금-미취업 상태를 탈출하기가 쉽지 않은 데에 반해. 경력 발전에 성공한 사람들은 동일 기업보다는 다른 기업에서 성공했을 가능성이 높은 것으로 분석결과 나타났다. 이는 저임금 근로자의 경력발전에서 전직지원 서비스의 역할이 중요함을 의미한다. 우리나라는 실업급여가 최저임금의 90%(80% 변경 법안 제출 중) 수준으로 지급되고, 6개월만 근로하면 최소 3개월의 실업급여를 받을 수 있는 등 해고당한 저임금 근로자의 단기간 생활 유지를 위해 어느 정도 역할 할 수 있는 실업급여 시스템을 갖추고 있다. 저임금 근로자는 특성상 노동시장 정보에 취약할 가능성이 있고, 이는 공공 고용서비스를 통해 도움을 줄 수 있는 부분이다. 취업성공패키지라는 관련 제도도 존재한다. 저임금 근로자의 이직을 통한 경력발전을 위해 실업급여 기간을 좀 더 연장하고, 기존 고용서비스 제도의 효과성을 개선하며, 직무 중 탐색도 지원할 수 있는 방안으로까지 관련 제도를 개혁해 나갈 필요가 있겠다. KLI

<참고문헌>

석상훈(2008), 「저임금 근로의 동태적 분석 : 상태의존성 검증」, 『산업경제연구』 21(2), pp.691～709.

성재민(2014), 『임금불평등의 추세와 원인에 대한 연구』, 한국노동연구원.

_____(2015), 「국제금융위기 이후의 고용성장이 고용의 질에 주는 함의」, 『2015 KEIS 노동시장분석』, 한국고용정보원, pp.41~64.

이병희(2011), 「저임금 함정 위험과 정책선택」, 노동시장 이중구조와 근로빈곤층에 대한 복지국가의 대응 토론회 발표문.

Acemoglu, Daron and David H. Autor(2011), "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings," *Handbook of Labor Economics*, Volume 4b, Elsevier B.V.

Blau, Francine D. and Lawrence M. Kahn(1996), "International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces", *The Journal of Political Economy* 104(4), pp.791～837.

1) 물론 이것이 인구감소로 인한 대학 입학 인구의 감소에 따른 자연스런 구조조정 필요성까지 부인하는 것은 아니다.

Lucifora, Claudio and Wiemer Salverda(2009), “Low pay”, in Wiemer Salverda, Brian Nolan and Timothy M. Smeeding(eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press.