

이슈페이퍼

**과연 유연한 노동시장이
청년에게 일자리를
확보해 주는가?**
-OECD 주요 국가의 비교를
중심으로

류기락

과연 유연한 노동시장이 청년에게 일자리를 확보해 주는가? - OECD 주요 국가의 비교를 중심으로

류기락¹⁾

〈 목 차 〉

I. 배경 및 문제점: 노동시장 유연화는 청년 고용 확대에 기여하는가? ...	2
II. 조사 및 분석 결과: OECD 주요 국가의 고용보호제도와 청년고용 성과 ...	4
III. 정책제언	27
IV. 기대효과	30
참고문헌	32
[부록 1] 통계 모형	37
[부록 2] 한국의 노동시장 주요제도의 현황	39

청년 고용 성과 제고를 위한 수요 중심 정책에서는 노동시장에서의 채용과 해고에 관한 규제를 완화하여 신규 채용과 일자리 이동을 촉진하려 하고 있음. 이 글에서는 고용보호제도와 실업보험, 적극적 노동시장 정책이 상호 작용하여 청년 고용 성과를 좌우한다는 점에 주목하여 청년 고용 문제의 해법을 노동시장의 제도적 상호보완성의 구조와 동학에서 찾고자 함. 이를 위해 OECD 16개 국가의 패널자료를 실증 분석한 결과 고용보호제도 규제 완화를 통한 노동시장 유연화는 청년 고용성과 확대에 기여하지 못하는 것으로 나타났음. 반면 실업보험과 적극적 노동시장 정책은 직접 또는 다른 제도와의 상호작용 효과를 통해 청년고용 성과 제고에 기여하고 있음. 따라서 청년 일자리 확대를 위한 정책 방향은 노동시장 규제 완화보다는 실업보험 관대성과 적극적 노동시장 정책 지출 확대를 위한 정책 패키지에 초점을 두어야 함.

- 주제어: 고용보호제도, 실업보험, 적극적 노동시장 정책, 청년 고용

1) 한국직업능력개발원 부연구위원(E-mail: ryukirak@krivet.re.kr)

I. 배경 및 문제점:

노동시장 유연화는 청년 고용 확대에 기여하는가?

청년 일자리 창출은 현재 가장 중요한 국정 과제가 되었다. OECD나 ILO와 같은 국제 기구는 전 세계의 청년층이 글로벌 경기침체의 충격으로 가장 큰 피해를 입고 있다는 견해를 제시하고 있다(ILO, 2012a, 2012b; OECD, 2010, 2011). 우리나라에서도 청년고용과 관련한 정책들이 쏟아져 나오고 있고, 언론과 학계에서도 관련기사와 연구결과를 연이어 발표하고 있다(김용성, 2008; 안주엽, 2011; 오호영, 2012; 윤형한·신동준, 2012; 이승렬, 2011; Bloomberg Businessweek, 2012; Economy Insight, 2010).

이와 같이 다양한 시각에서 청년일자리 문제의 원인을 진단하고 정책 대안을 제시하는 연구가 발표되어 왔는데, 가장 대표적으로는 우리나라의 청년고용 문제가 대학 진학률이 지나치게 높아 대졸자들이 취업 눈높이가 높기 때문에 발생한다는 견해가 주목을 끌고 있다. 많은 경제학자들과 언론에서도 이러한 주장에 동조하고 있다(김용성, 2008; 남재량 외, 2011; 오호영, 2012; 이승렬, 2011). 청년고용 문제를 다룰 때 빠짐없이 등장하는 문구가 바로 ‘구직난 속의 구인난’으로, 풀어 말하자면 중소기업과 한계 직종에서는 인력을 구하기 힘들어 빈 일자리가 많은데도 불구하고 대졸 청년들은 일자리를 구하지 못한다는 것이다. 이러한 견해에 따르면, 청년들이 취업 눈높이를 낮출 수 있도록 하려면 점진적으로 대학 진학보다는 고졸 취업을 할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 최근 이슈로 등장하고 있는 ‘고졸취업 성공시대’는 바로 이러한 정책적 고려에서 파생한 결과라 할 수 있다(국민일보, 2011; 동아일보, 2012; 세계일보, 2012; 조선비즈, 2012; 한국일보, 2012a, 2012b, 2012c).

‘고졸취업 성공시대’가 노동시장 공급 측면에서 고학력 청년층의 취업난을 해소하기 위한 중장기적 전략이라면, 청년고용 확대를 위한 가장 중요한 수요 측면 정책은 우리나라 노동시장의 유연성을 확대하여 신규 채용과 일자리 이동을 촉진하려는 일련의 정책이다. 이러한 노동시장의 수요중심 정책에서는 현재 우리나라 노동시장은 여전히 정규직 중심의 경직적 고용관계를 유지하고 있으며 이것이 바로 신규 청년채용을 가로막는 가장 큰 장애물로 간주되고 있다. 그렇다면 과연 노동시장을 유연화하면 청년 일자리를 창출할 수 있는가?

이 문제는 장기적 청년고용 전략 측면에서 접근할 수도 있으나 실제 노동시장 유연성과 청년고용의 인과관계에 대한 이론적·실증적 분석으로 접근할 수도 있는 문제이다. 이미 1990년대에 OECD와 주요 국제기구들에서 노동시장 제도가 고용과 실업에 미친 영향들을 분석해 왔다(Bassanini and Duval, 2006; Scarpetta, 1996; OECD, 1994, 2006). 그러나 현재까지의 연구 결과는 일관된 결론을 제시하지 못하고 있다. 한편에서는 고용보호제도가 엄격한 경우 정규직 노동자에 대해서는 고용 안정성을 높여주는 반면, 기업의 인력 채용과 해고에 높은 비용을 유발하여 노동시장의 역동성이 낮아진다고 주장한다(Bernal-Verdugo et al., 2012; Bassanini and Duval, 2006; Nickell, 1997, 1998). 그러나 다른 한편에서는 고용보호 제도는 재직근로자의 안정적 생애경력을 확보해주고, 재교육 및 직업훈련에 대한 투자 유인을 강화하여 장기적으로 노동생산성을 제고한다는 견해를 제시하기도 한다. 후자는 고용보호제도가 장기적인 인적자본 투자를 유인하고 노동생산성 제고로 이어지면, 자연스럽게 국민경제의 효율성이 높아져 고용이 확대되고 결과적으로 청년층과 고용취약계층에게도 그 영향이 미친다는 주장이다(Auer, 2002; Madsen, 2002). 어떠한 견해가 청년고용 성과를 설명하는데 있어 더 타당한가 여부는 실증적으로 검증해야 하는 문제이다.

이 글은 노동시장에서의 고용보호제도가 실업보험이나 적극적 노동시장정책과 함께 청년고용에 미친 영향을 실증적으로 파악하고자 한다. 제도의 효과는 직접 효과뿐만 아니라 상이한 제도가 효과적으로 설계되어 하나의 정책 패키지로 실행될 때 고용성과를 제고할 수 있다. 이른바 제도의 상보성이 쟁점이 되는 것이다. 또한 고용보호제도는 노동시장 전반의 경직성과 유연성을 나타내기도 하지만 고용계약의 형태에 따라 고용보호의 정도가 다를 수 있다. 결과적으로 고용보호제도 자체로도 세부 제도의 결합 양상에 따라 청년고용 성과에 미친 영향이 매우 다를 수 있다. 따라서 이 글에서는 고용보호제도의 전반적 수준뿐 아니라 정규계약과 임시계약, 집단해고 등의 개별 지표가 청년고용에 미치는 영향을 함께 분석하도록 한다.

II. 조사 및 분석 결과:

OECD 주요 국가의 고용보호제도와 청년고용 성과

본문에서는 OECD 16개국을 대상으로 1985년에서 2010년까지 약 25년간 청년고용성과 추이를 비교한다.²⁾ 노동시장 제도가 청년고용 성과에 미치는 영향을 파악하기 위해 고용보호제도(Employment Protection Legislation: 이하 EPL), 실업보험(Unemployment Insurance: 이하 UI), 적극적 노동시장 정책(Active Labor Market Policy: 이하 ALMP) 등 다양한 노동시장 제도와 정책 조합이 상호작용하는 메커니즘을 규명하고 이를 실증적으로 검증한다. 또한 청년고용에 영향을 미치는 거시경제적 변수와 노사관계제도, 고등교육의 영향도 함께 고려한다.

1. 고용보호제도의 성격

고용보호제도는 노동시장에서 고용주와 노동자가 고용계약을 체결할 때 준수해야 하는 일련의 절차와 규칙을 법률로 명시한 것이다. 이는 고용계약 체결에 있어서 일정한 제약을 부과하는 것으로서 전형적으로는 고용주에게 임시직 및 파견근로 등 유연근로계약의 활용을 제한하는 형태를 띤다. 또한 근로계약을 체결한 노동자에 대해 경영상의 이유, 조업중단, 개인의 과실 등으로 인해 근로계약을 종결할 때에도 고용주의 권리를 일정 부분 제한하는 성격을 갖고 있다. 따라서 고용주의 측면에서는 근로계약 체결의 자유를 규제하는 성격이 있다. 그러나 노동자의 입장에서는 체결된 근로계약 관계로부터 일방적으로 해고되지 않을 권리를 보장해줌으로써 고용안정성을 높여주는 효과가 있다.

고용보호제도가 노동시장에서의 고용성과에 미치는 효과에 대해서는 매우 상반된 시각에서 상이한 연구결과들이 제시되어 왔다. 특히 청년층을 포함한 한계근로층에 대해 고용보호제도가 어떠한 영향을 미치는가 하는 문제는 노동시장 연구자와 정책 담당자에게 매우 큰 관심과 반향을 불러 일으켜 왔다. 따라서 고용보호제도의 노동시장 효과를 경험적으로 분석하는 작업은 매우 의미가 크다.

2) 분석에 포함된 OECD 국가는 북유럽 사회민주주의 국가인 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크, 대륙 유럽 보수주의 국가인 벨기에, 네덜란드, 이탈리아, 오스트리아, 프랑스, 독일, 영미 자유주의 국가인 영국, 미국, 뉴질랜드, 캐나다, 오스트레일리아, 아일랜드이다. 각 국가별 주요 변수의 종단적 변화에 대해서는 13~4쪽의 <표 2>를 참고할 것.

물론, 고용보호제도를 기준으로 노동시장의 유연성이 청년고용 성과에 미치는 영향을 분석하는 데에는 방법론적 문제도 있다. 고용보호제도의 경험적 지표인 OECD의 EPL 지수는 국가별로 고용보호의 수준을 정하는 법률적인 조항의 유무 및 정도에 따라 산출된다. 이러한 이유로 고용보호제도는 실제 노동시장에서 고용보호 관련 규제의 적용여부 및 적용률에 있어 현실과 괴리를 보일 수 있기 때문이다(박성준, 2010). 또한 EPL 지수는 노동시장 유연성과 안정성의 특정 측면만을 측정한다는 한계도 있다. 관련 연구에 따르면, 노동시장 유연성과 안정성은 수량적/기능적 유연성과 내부적/외부적 유연성의 조합에 따라 매우 다의적 이다(Wilthagen et al., 2003). 이에 반해 EPL 지수는 외부수량적 유연성, 즉 고용과 해고를 통한 노동력의 수량적 조절이 얼마나 용이한가 또는 엄격히 제한되어 있는가라는 점만을 측정한다는 한계가 있다. 안정성의 측면에서도 EPL 지수는 주로 직장안정성(job security)만을 나타내며, 실직 시 새로운 일자리를 신속하게 찾을 수 있는 고용안정성(employment security), 실직 시 소득수준을 보전해주는 소득안정성(income security)등 안정성의 다른 측면을 측정하지 못한다는 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 EPL 지수는 노동시장 유연성과 고용보호에 관한 국가 간 종단 비교분석에 활용할 수 있는 거의 유일한 지표이며, 이미 다수의 연구에서 사용한 바 있기에 본 연구에서도 EPL 지수를 사용하고자 한다(IMF, 2012; Beer and Schils, 2009). 또한 실업보험의 관대성이나 적극적 노동시장정책 지출 규모에 관한 변수가 추가로 포함되어 있기 때문에 노동시장 유연성과 안정성의 여러 측면을 간접적으로나마 파악할 수 있다고 전제한다.

2. 노동시장 정책과 제도의 상호보완성: 노동시장의 삼각구조

고용보호제도가 청년 일자리에 어떠한 영향을 미치는가라는 문제를 단순히 해고와 채용비용 증가 또는 실업 위험에 대한 보호 제공이라는 측면에서만 파악하는 것은 한계가 있다. 해고와 채용에 관한 규제 완화는 노동시장 내에서 실업에 대한 전반적 보호 수준에 따라 그 성과가 좌우되며, 적극적 노동시장 정책이 실직자와 미취업자들이 일자리를 찾을 수 있도록 역량과 고용가능성을 제고하는가 하는 여부에 따라 매우 상반된 결과를 낳기 때문이다.

고용보호제도는 고용주와 청년 구직자의 구인 및 구직 행위에 영향을 미쳐 고용성과에 직접적인 영향을 미치기도 하지만, 실업보험이나 적극적 노동시장 정책과 같은 다른 노

동시장 제도와 어떠한 방식으로 정책적으로 조합되느냐에 따라 고용성과에 상이한 영향을 미칠 수 있다. 이는 이른바 정책의 ‘상호보완성(complementarity)’이라는 명제로 제시되었는데, OECD의 2006년 연구에서 이미 이러한 상호작용 효과에 주목한 연구결과가 제시된 바 있다(Bassanini and Duval, 2006; ILO, 2012; OECD 2006).

노동시장제도와 정책의 제도적 상호보완성은 이른바 유연안정성 논의에서도 찾아볼 수 있다(Wilthagen et al., 2003; Beer and Schils, 2011). 고용보호제도가 약화되어 외부 수량적 유연성이 높은 경우, 상대적으로 직업안정성이 낮을 수 있으나 관대한 실업급여가 제공되거나 직업훈련과 취업알선 서비스와 같은 적극적 노동시장정책이 수반(즉, 적극적 노동시장정책 지출 규모가 상대적으로 높은 경우)되면 고용안정성과 소득안정성이 반드시 낮다고 하기는 어렵기 때문이다.

노동시장 제도의 상호보완성에 관한 분석적 논의로는 비어와 쉴스(Beer and Schils, 2009)의 연구가 있는데, 이들은 노동시장과 복지국가의 주요 제도로 실업보험, 적극적 노동시장 정책, 고용보호제도를 다루고 있다. 이 세 제도는 이른바 노동시장의 삼각구조(the labor market triangle)를 구성한다. 비어와 쉴스(Beer and Schils, 2009)는 노동시장의 주요 성과지표인 고용률, 실업률, 장기실업자 비중, 실업으로의 유입률, 고용으로의 유입률, 실업에 따른 기대소득 상실금액(expected income loss due to unemployment)을 활용하여 노동시장 삼각구조에 해당하는 각 제도와 정책의 효과를 추정하고 있다. 구체적으로 이들은 고용보호제도와 실업보험, 적극적 노동시장정책 각각이 개별 제도의 직접 효과뿐 아니라 다른 제도와 연관되어 노동시장 성과지표에 상호작용 효과를 갖는 것으로 모형을 설정하고 이를 검증하고자 하였다. 이러한 논의는 결국 노동시장에서 유연성과 안정성을 확보하려는 상이한 정책과 제도의 조합이 고용성과를 결정하는 중요한 요인임을 지적하는 것이다.

<표 1>은 노동시장의 삼각구조를 이루는 각 제도의 고용 및 실업효과에 관한 이론적 논의들을 종합, 정리한 것이다. 각 제도의 직접효과와 제도 간 상호작용효과에 관한 이론적 논의들을 차례로 검토하면 다음과 같다.

- 1) 엄격한 고용보호제도는 신규채용 비용을 증가시키고 실업 상태로부터의 유출을 감소시킬 수 있다(Bentolila and Dolado, 1994). 만약 고용보호제도의 이러한 효과가 지배적이라면 청년고용률은 감소하고 청년실업률은 증가할 것이다. 그러나 고용보호

제도는 고용주에 의한 자의적 해고를 제한하고 해고통보기간 중 노동자에게 조기 구직활동을 위한 신호를 제공하여 실업률을 낮출 수도 있다. 또한 임시직고용에 비해 정규직고용의 고용보호제도가 상대적으로 높은 경우, 임시직고용과 비정형근로가 증가하는 형태로 고용률이 상승할 가능성도 있다. 앞의 논의는 고용보호제도가 고용성과 전반에 미치는 영향을 논의한 것이다.

제도의 효과가 미치는 범위를 보다 제한하여 고용보호제도가 청년층의 고용성과에 미친 영향을 예측해 보면, 고용보호법제가 엄격하면 신규채용 비용이 증가할 가능성이 높다. 이는 노동시장 취약집단에 실업이 집중되는 효과를 초래하여 청년고용 성과에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예측된다. 고용주의 측면에서도 채용 후 해고에 따르는 비용을 고려하여 채용과정에 신중해지기 때문에 청년층의 신규 노동시장 진입이 저해되는 효과가 있다. 만약 고용보호제도에 있어서 정규직과 임시직의 격차가 크고 신규고용이 임시직에 집중된다면, 비정형 근로계약 등이 증가하여 노동시장 유연성을 제고하는 효과가 있을 수 있다(Bentolila and Dolado, 1994). 반대로 고용보호제도가 엄격하여 자의적 해고가 축소되고 해고를 사전에 고지하도록 의무화하여 해고통보 기간 중 구직활동을 할 수 있도록 신호 기능을 한다면 실업으로의 유입이 감소되고 고용이 증가되는 효과를 기대할 수도 있다.

고용보호제도는 직접효과 뿐만 아니라 실업보험이나 적극적 노동시장정책과 상호작용하여 고용 및 실업에 간접적 영향을 미치기도 한다. 고용보호제도가 엄격하면서 실업급여가 관대한 경우 채용과 노동이동의 감소효과가 증폭되어 청년고용률은 더욱 감소할 수 있다. 또한 고용보호제도가 엄격한 경우 적극적 노동시장정책이 실시되면, 구직 효과성을 떨어뜨려 적극적 조치의 효과가 감소할 수 있다. 반면, 적극적 노동시장정책은 엄격한 고용보호제도 하에서 나타나는 부정적 실업 효과를 상쇄할 수 있다.

- 2) 실업급여의 관대성이 고용에 미치는 효과를 살펴보면, 실업급여의 소득대체율이 높은 경우는 훈련참여자가 프로그램 종료 전에 불완전한 일자리 알선을 받아들일 유인이 감소한다. 따라서 관대한 실업급여는 직접적으로는 실업을 증가시킬 가능성이 있다. 그러나 적극적 노동시장의 활성화전략과 실업급여의 소득보장, 즉 소극적 정책이 효율적으로 연계될 경우, 관대한 실업급여의 노동시장 참여의 역유인 효과를 감소시킬 수 있다.
- 3) 적극적 노동시장 정책의 고용효과는 전체 정책의 구성과 성격에 따라 상이하게 나

타날 수 있다. 즉, 적극적 조치 가운데 노동자의 역량 향상에 초점을 둔 장기훈련의 경우는 장기적으로 실업위험을 감소시키는 효과가 있다. 또한 적극적 조치는 실업급여가 고용성과에 미치는 부정적 영향을 상쇄할 수 있다. 이것은 적극적 노동시장 정책에서 활성화 요소가 강할 경우에 해당하는데, 적극적 조치의 까다로운 요구조건을 회피하기 위해 수급자들이 구직활동을 하도록 촉진할 수 있다(Eichhorst and Konle-Seidl, 2008).

<표 1> 노동시장 제도와 청년고용률 및 실업률의 관계에 관한 이론적 예측

주요 제도 변수	선행연구 및 이론적 논의	청년고용률		청년실업률	
		증가	감소	감소	증가
고용보호 지수	Scarpetta(1996) Gangl(2006) - 해고 위험 축소 또는 채용규모 증가에 직 접적으로 영향을 미치는 요인 - 정규직/임시직 구분 분석이 필요함 - 연구결과는 합의된 결론을 제시하지 못 함(ILO, 2012)	<ul style="list-style-type: none"> 정규직 고용보호가 임 시직 고용보호보다 현 저하게 높은 경우 총 고용에서 임시직 고용 증가 예상 비정형 근로계약 증가 를 통해 노동시장 유 연성 제고 효과 (Bentolila and Dolado, 1994) 	<ul style="list-style-type: none"> 신규채용 비용 증가, 실 업으로부터 유출 감소 노동시장 취약집단에 실직 집중 효과 청년층의 신규 노동시 장 진입 방해 	<ul style="list-style-type: none"> 자의적 해고 축소, 해 고보호 기간 중 조기 구직활동신호 제공 → 실업으로의 유입 감소 	<ul style="list-style-type: none"> 노동시장 취약집단에 실업 집중 효과 해고비용 증가, 간접 적 채용 비용 증가(높 은 장래 해고비용)
실업 보합의 관대성	Bassamini and Duval (2006)	<ul style="list-style-type: none"> 직종/업종 특수숙련에 대한 경제적 이익 보 호로 재훈련효과 유발 (qualification effect) 	<ul style="list-style-type: none"> 실업에서 고용으로 유입 감소 - 역유인 효과 	<ul style="list-style-type: none"> 반복실업 감소, 저숙 련 부문으로의 이동 감소 	<ul style="list-style-type: none"> 신고진경제학: 실업 비 용 감소(의증임금 인 상 및 실직 기간연장) - 부정적 소득효과
적극적 노동시장 정책	Martin and Grubb(2001) 북유럽 사례에서는 ALMP 가 실업에 미치는 부정 적 영향 약화 또는 상쇄; ALMP의 부정적 고용효 과에 대한 경험연구 결 과 근거는 희박한 편임			<ul style="list-style-type: none"> 구직 효율성 증대 및 실질임금 상승 압력 완 화; 실업기간 단축 및 고용증가 효과 (Nickell, 1997, 1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 잠김 효과(Locking-in effects): 프로그램 참 여 기간 중 구직 불가 능, 실업기간 연장효과 (Martin and Grubb, 2001)

<표 계속>

주요 제도 변수	선행연구 및 이론적 논의	청년고용률		청년실업률	
		증가	감소	감소	증가
고용보호제도 × 실업보험	Beer and Schils(2009)	• 채용감소 및 노동 이동성 감소	• 고용보호제도는 ALMP의 효과 감소 (구직 효과성 감소)		• 해고억제 및 고용재 배치 방해; 실업으로부 터 탈출 감소
고용보호제도 × 적극적 노동시장 정책	Beer and Schils(2009)			• 적극적 노동시장 정책은 엄격한 고용보호법제의 부정적 효과 상쇄	
실업보험 × 적극적 노동시장 정책	Beer and Schils(2009) Bassanini and Duval (2006)	• 실업급여(부조) 수급 조건으로 활성화 프로그램 참여 의무가 부과되는 경우 고용률 증가 효과 • 구직동기 제고 효과 (인센티브 효과)		• 관대한 실업급여가 실업에 미치는 부정적 영향 완화 또는 상쇄	

3. 청년 고용 성과와 노동시장 제도의 변화 추이

<표 2>는 국가 유형별 청년 고용성과와 주요 제도의 변화 추이를 나타낸 것이다. 국가 유형은 복지국가와 노동시장 제도 분석에 있어 가장 중요한 준거를 제시해주고 있는 복지국가 체제론(Esping-Andersen, 1990; 1999)의 분류에 따라 북유럽 사회민주주의 체제, 대륙 유럽 보수주의 체제, 자유주의 체제로 구분하였다.³⁾

청년고용률과 청년실업률의 전반적 추이를 비교한 결과, 북유럽 사회민주주의 체제의 성과가 가장 뛰어난 것으로 나타나고 있다. 이들 국가는 1990년대 후반까지 청년고용률이 상대적으로 높고 청년실업률은 낮았다. 그러나 2000년 이후 청년실업률이 높아지고 청년고용률이 정체되거나 다소 감소하는 추세를 보여주고 있다. 다음으로 자유주의 국가의 청년고용률은 높은 수준을 보여주고 있으며 청년실업률도 상대적으로 낮은 편이다. 특히 2000년 이후 고용성고가 이전에 비해서 큰 변화를 보이지 않았다. 보수주의 국가는 낮은 청년고용률과 높은 청년실업률을 나타내고 있다. 이러한 결과는 대륙 유럽국가의 노동시장에서는 핵심부문의 재직자 등 노동시장 내부자와 상대적 취약계층인 외부자의 분절이 상대적으로 견고하여 청년층의 신규 노동시장 진입이 어렵기 때문으로 파악된다. 더불어 청년층 노동자의 경우 특히 노동시장 구조의 분절로 인해 노동이동이 원활하지 않을 때 노동시장 진입이 지연되어 실업상태에 놓일 가능성이 높으며, 장기실업이나 미취업 상태가 오래 지속될 경우 고용률 저하로 이어질 가능성이 매우 높다(Esping-Andersen, 1999).

고용보호제도는 전반적으로 대륙유럽 보수주의 국가가 가장 높고 북유럽 사회민주주의 국가가 그 뒤를 따르고 있다. 자유주의 국가는 고용보호제도의 전반적 수준이 매우 낮으며 시계열적 변화가 거의 없었다. 실업보험의 관대성은 북유럽 사회민주주의 국가가 가장 높았으며, 다음으로 보수주의, 자유주의 순으로 나타났다. 그러나 북유럽 사회민주주의 국가도 2000년 이후 실업보험의 관대성이 다소 완화된 것으로 나타나고 있다. 적극적 노동시장정책 지출 규모 역시 북유럽 사회민주주의, 대륙 유럽 보수주의, 자유주의 국가

3) 에스핑 앤더슨은 복지국가 체제를 정치공동체의 시민이 국가가 제공하는 현금 이전 급여와 서비스를 통해 노동시장에 의존하지 않고 생계를 영위할 수 있는 가능성, 즉 탈상품화의 정도에 따라 사회민주주의 복지국가, 보수적 조합주의 복지국가, 자유주의 복지국가로 분류하였다(Esping-Andersen, 1990; 1999). 또한 복지국가는 노동시장에서의 지위와 계급의 권력자원에 따라 상이한 형성 및 발전 과정을 겪어 왔으며, 복지국가 자체가 노동시장에서의 계급 간 계층화 양상을 좌우하는 요인이기도 하다. 에스핑 앤더슨의 복지국가 유형분류에 대한 비판과 재분류화 작업에 관해서는 Arts and Gelissen(2002)을 참고할 것

순으로 나타나고 있다.

이러한 결과를 정리해 보면, 1985년 당시 고용보호수준이 높은 국가들은 이후 고용보호제도를 완화하여 노동시장 유연성을 증대하는 방향으로 개혁을 단행한 반면, 상대적으로 노동시장 유연성이 높았던 자유주의 복지국가에서는 고용보호제도에 큰 변화가 없거나 오히려 일부 보호를 강화하여 전반적으로 EPL 지수가 상승하는 결과를 낳은 것으로 해석된다.

<표 2> 국가 유형별 주요 변수의 평균 변화 추이(1985-2010년)*

(단위: %, 지수)

복지국가 체제	국가	청년고용률 (15~24세)			청년실업률 (15~24세)			고용보호제도의 엄격성 (EPL index)			실업보험의 상대성 (UI generosity index)			적극적 노동시장 정책 지출 규모(% GDP)		
		1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000
북유럽 사회 민주주의	Sweden	64.00	47.06	44.69	5.46	16.45	17.92	3.49	2.71	2.20	11.01	11.35	9.70	1.45	2.45	1.21
	Norway	59.06	52.10	55.04	7.73	11.86	9.95	2.90	2.80	2.60	12.43	12.77	10.92	0.54	0.99	0.61
	Finland	51.08	39.50	42.69	9.20	22.79	18.84	2.33	2.15	2.02	8.15	9.22	7.95	0.79	1.33	0.90
	Denmark	68.19	64.78	63.02	9.70	10.59	8.78	2.40	1.95	1.50	9.69	10.62	9.27	0.80	1.55	1.67
	평균	60.32	50.86	52.17	7.84	15.42	13.22	2.79	2.40	2.08	10.21	10.99	9.30	0.92	1.58	1.10
대륙 유럽 보수주의	Belgium	32.00	27.81	27.62	19.92	18.82	19.48	3.15	2.85	2.18	10.62	10.13	9.98	1.20	1.14	1.17
	Netherlands	46.58	58.08	65.25	15.43	10.14	6.38	2.73	2.67	2.09	10.97	13.13	11.56	1.26	1.36	1.31
	Italy	29.29	28.08	25.21	32.84	31.68	25.29	3.57	3.37	1.95	1.61	2.40	3.73	N.A.	N.A.	0.51
	Austria	N.A.	55.70	53.26	4.38	5.00	8.05	2.21	2.21	2.02	5.68	5.61	7.84	0.30	0.39	0.66
	France	37.54	28.10	30.27	22.92	25.16	19.92	2.72	2.98	3.04	7.00	6.63	7.22	0.68	1.09	1.02
평균	55.76	50.88	45.13	N.A.	8.09	11.03	3.17	2.90	2.16	7.47	7.65	6.84	0.72	1.21	1.02	
		42.97	43.11	42.46	19.71	14.39	13.61	2.94	2.77	2.25	9.01	8.88	7.96	0.96	1.10	.96

<표 계속>

복지국가 체제	국가	청년고용률 (15~24세)			청년실업률 (15~24세)			고용보호제도의 엄격성 (EPL index)			실업보험의 관대성 (UI generosity index)			적극적 노동시장 정책 지출 규모(% GDP)		
		1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000
자유주의	UK	66.10	61.70	57.09	14.86	14.03	13.26	0.60	0.60	0.74	7.13	6.51	5.54	0.52	0.33	0.34
	US	60.10	58.09	53.20	12.20	12.04	12.47	0.21	0.21	0.21	7.54	7.49	5.93	0.24	0.20	0.15
	New Zealand	64.57	56.01	55.34	10.05	15.31	12.05	N.A.	0.86	1.46	0.87	4.82	4.45	0.87	0.72	0.39
	Canada	60.72	54.54	57.43	13.30	15.41	13.03	0.75	0.75	0.75	6.68	3.39	6.08	0.52	0.53	0.35
	Australia	61.56	59.21	62.36	13.94	16.08	11.24	0.94	1.04	1.18	5.46	5.67	5.35	0.27	0.48	0.34
전체 국가	Ireland	41.39	38.73	45.13	24.84	18.65	11.60	0.93	0.93	1.05	6.66	7.82	9.16	1.08	1.14	0.75
	평균	57.97	54.71	56.29	15.83	15.25	11.11	0.69	0.73	0.90	6.69	6.45	5.97	0.53	0.56	0.39
전체 국가	전체 평균	60.32	50.86	52.17	7.84	15.42	13.22	2.79	2.40	2.08	10.21	10.99	9.30	0.92	1.58	1.10

주: 청년고용률과 청년실업률은 15~24세 대상;

자료: 청년고용률과 청년실업률은 OECD(2012b), 실업보험 관대성은 Scruggs(2005)와 Van Vliet and Caminada(2012), 적극적 노동시장 정책은 OECD(2012a)를 사용함.

* 청년고용률과 노동시장제도에 관한 주요 변수의 국가 유형별 추이를 보여주기 위해 최신 자료가 있는 모든 연도를 포함하여 변수의 기술통계를 제시하였음. 따라서 실제 회귀분석에 사용된 자료의 기술통계와는 다소 차이가 있음.

4. 통계 모형과 자료

가. 통계 모형: 고정효과모형(Fixed-Effects Model)

분석 자료는 OECD 국가의 고용보호제도를 비롯한 노동시장 정책과 제도, 거시경제요인, 노사관계제도, 교육제도 등에 관한 변수를 포함하고 있는 불균형 패널자료(unbalanced panel data)로써 OECD 16개 국가에 대해 1985~2010년 관측치를 포함하고 있다. 불균형 패널자료를 분석하기 위한 통계모형으로는 고정효과 모형을 활용한다.⁴⁾

나. 자료와 변수

분석에 활용한 자료는 다음과 같다. 우선 종속변수인 청년고용률과 청년실업률은 15~24세 연령 집단에서 OECD 기준에 따라 국가별로 해당연도의 자료를 집계한 것이다. 노동시장 삼각구조를 구성하는 주요 설명 변수인 고용보호제도와 실업보험, 적극적 노동시장 정책 관련 변수는 아래와 같이 구성하였다.

첫째, 고용보호제도는 OECD 자료인 『OECD Indicators on Employment Protection-annual time series data 1985~2008』를 사용하였다. OECD의 고용보호지수는 정규계약 노동자의 개별해고, 임시계약근로 규제, 집단적 해고의 추가 비용에 관한 25개 항목으로 구성되어 있다.

우선, 정규직 개별해고에 대한 보호와 관련해서는 1) 고용주가 해고 절차를 시행함에 따라 직면하게 되는 절차적 복잡성-해고사전통보, 자문 요건 2) 사전 통보기간 및 근속기간별 보상금 3) 해고의 난이도(부당해고의 정의, 고용보호가 적용되지 않는 시용기간, 부당해고에 따른 보상금, 부당해고 판명 시 복직 가능성 및 부당해고에 따른 제소 허용기간, 부당 해고로 판정될 경우 고용주가 감당해야 하는 비용(보상 및 재고용 의무 등)에 관한 항목이 포함되어 있다. 다음으로 임시직 근로에 대한 규제는 기간제 및 파견근로 계약이 허용되는 근로유형 및 허용 기간, 최대 허용횟수에 관한 규정을 요약한 것으로 파견업체의 설립 및 운영 관련 규제, 파견근로자 사용 기업에서 동등 임금과 처우 보장 요건을 포함하고 있다. 이는 파견계약 규제가 엄격하면 결과적으로 정규계약 근로자 채용에 대비하여 파견근로자 사용 비용이 증가한다는 측면을 고려한 항목들이다. 마지막으로 집

4) 통계 모형과 변수에 대한 상세한 설명은 부록을 참고할 것.

단 해고에 관한 규정은 집단해고의 정의와 대다수 국가에서 고용주가 일시에 대량해고를 감행하는 경우 추가적인 통보조건, 고용주 부담 비용, 해고통보 기간을 포함하고 있다. 집단해고의 경우 개별해고에 적용되는 것과 별개로 발생하는 추가비용을 모두 고려한 지표라 할 수 있다.

<표 3>은 고용보호지수의 항목별 구성과 가중치 부여 방법을 상세히 보여주고 있다. 고용보호제도의 총합 지수는 EPL을 구성하는 각 항목에 가중치를 부여하여 정규계약과 임시직 근로, 집단 해고의 엄격성을 측정하는 3개의 지표를 구성하며, 각 지표는 0-6의 값을 갖게 된다. 지표의 값이 클수록 고용보호법제가 엄격함을 뜻하며, 값이 작을수록 고용보호규제가 약하다는 것을 의미한다(OECD, 2012; 장신철, 2011). EPL은 결합 지표로서 Version 1~Version 3까지 3개의 상이한 값이 있는데, 본문에서는 정규계약 근로자의 해고에 관한 하위지표(정규계약 관련 8개 항목의 가중평균)와 임시계약노동자의 해고에 관한 하위지표(비정규계약 관련 6개 항목의 가중평균)의 평균값인 Version 1 값을 사용한다. 이 값은 1985~2008년까지 장기시계열 자료가 확보되어 있어 국가 간 비교 분석이 목적인 본 연구에 보다 적합하기 때문이다. 다만 고용보호법제 세부지표의 고용 및 실업 효과 분석 시 집단해고 관련 하위지표에 대해서는 Version 2를 사용한다. Version 2는 1998년~2008년 동안의 자료만 제공되어 있다.

둘째, 실업보험의 관대성 지수는 스크럭(Scruggs, 2005)의 데이터와 이를 수정·보완한 반 블리엣과 카미난다(Van Vliet and Caminanda, 2012)의 자료를 함께 사용하였다. 스크럭(Scruggs, 2005)에서 실업급여의 관대성 지수는 실업급여의 소득대체율과 실업급여 지급 기간, 실업급여 수급자격 획득에 필요한 기여 기간을 가구 유형(독신 및 유자녀 가구)에 따라 가중 평균한 후 실업급여 적용률(coverage)을 곱한 값이다. 본 연구에서 1985~2002년까지는 Scruggs(2005)의 자료를 활용하였으며, 2003년부터 2010년까지는 Van Vliet and Caminanda(2012)와 OECD Statistics and Database와 EU의 MISSOC(Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union, 2012), ILO LABORSTA(ILO, 2012c)를 활용하여 가용한 값을 모두 사용하였다.⁵⁾

5) 자료 구축 방법에 관한 구체적인 내용은 Van Vliet and Caminanda(2012)를 참고할 것.

<표 3> 고용보호제도의 항목별 구성 및 가중치 부여

기준 수준 2(0-6)	비중	기준 수준 3(0-6)	비중	기준 수준 4(0-6)	비중		
정규직 개별해고에 대한 보호	Version 1(1/2)	절차적 복잡성	(1/3)	해고사전통보		(1/2)	
				자문요건		(1/2)	
		사전통보기간 및 근속기간별 보상금	(1/3)	근속기간별 사전통보 기간	9개월 근속 시 해고 예고기간		(1/7)
					4년 근속 시 해고 예고기간		(1/7)
					20년 근속 시 해고 예고기간		(1/7)
				근속기간별 보상금	9개월 근속 시 해고수당		(4/21)
					4년 근속 시 해고수당		(4/21)
					20년 근속 시 해고수당		(4/21)
		해고의 난이도	(1/3)	부당해고의 정의		(1/4)	
				고용보호가 적용되지 않는 시용기간		(1/4)	
				부당해고에 따른 보상금		(1/4)	
				부당해고 판명시 복직 가능성		(1/4)	
부당해고에 따른 제소 허용기간				-			
임시직 근로에 대한 규제	Version 1(1/2)	기간제 계약 (fixed-term contracts)	(1/2)	기간제계약이 허용되는 근로유형		(1/2)	
				기간제계약 허용기간		(1/4)	
				기간제계약 최대허용횟수		(1/4)	
		파견근로계약 (temporary work agency employment)	(1/2)	파견근로계약이 허용되는 근로유형		(1/2)	
				파견근로계약 허용기간		(1/4)	
				파견근로계약 최대허용횟수		(1/4)	
				파견허용 및 신고 의무		-	
				파견근로자 사용 기업에서 동등 임금과 처우보장요건		-	
집단적 해고 추가규제	Version2(2/12)	집단해고의 정의		(1/4)			
		추가적인 통보조건		(1/4)			
		고용주 추가 부담 비용		(1/4)			
		해고통보기간		(1/4)			

주: 가중치 부여 방법에 관한 상세한 설명은 OECD(2012b)와 장신철(2011)을 참고할 것

* 위의 표의 가중치는 고용보호지수 Version 1을 구성할 때 사용하는 것이며, 예외적으로 집단적 해고 추가 규제는 Version 2의 가중치를 표시함.

셋째로, 적극적 노동시장 변수는 1인당 GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출규모 변수를 활용하였다. 즉 공공고용서비스 및 행정, 일자리알선 및 관련 서비스, 급여지급 관리, 훈련, 일자리순환 및 일자리나누기, 고용인센티브(채용인센티브 및 고용유지지원금), 고용보조금, 직접일자리 창출, 창업인센티브에 대한 지출을 총합하여 1인당 GDP 대비 지출규모를 산출한 것이다. 자료는 OECD Stat Extracts에서 16개 국가에 대하여 1985~2010년 자료를 직접 추출하여 사용하였다(OECD, 2012b). 위의 세 변수와 이들의 상호작용항은 표준화하여 회귀모형에 투입하였다.

통제변수로는 청년층 노동시장 공급과 수요에 영향을 미치는 요인과 주요 노동시장 변수에 포함되지 않은 노사관계 관련 변수를 사용하였다. 먼저 청년층의 노동시장 공급 규모의 대리변수는 고등교육 등록률 변수를 사용하였다. 자료는 UNESCO(UIS)에서 고등교육 순등록률을 추출하여 사용하였다. 청년층 노동 수요는 경기 여건에 의해 크게 영향을 받을 것으로 예상된다. 경기 변동이 고용률 및 실업률에 미치는 영향을 통제하기 위해서는 산출격차 변수를 활용하였다. 이 변수는 잠재성장 GDP와 실질 GDP의 차이를 잠재성장 GDP의 백분율로 나타낸 값이며, OECD 경제전망의 장기전망 방법을 따른 것이다. 자세한 내용은 요한슨 외(Johansson et al., 2012)를 참고할 수 있다.

기타 노동시장제도 변수로서 노동조합 조직률과 단체교섭의 조율 정도로 변수는 비서(Visser, 2011)의 자료를 사용하였다. 노조조직률은 임금노동자 대비 순노조 조직률 변수가 있으며, 단체교섭 조율 자료는 노조조직률, 단체협상 적용률, 단체협상의 집중화 및 조율 정도에 관한 변수와 노조와 사용자 단체 양자협상, 국가 및 삼자 협의회의 사회정책 결정 과정에 관한 자료를 포함하고 있다. 특히, 단체협상 적용률, 조정과정, 단체협상의 수준(기업, 산업, 전국)에 관한 내용도 포함하고 있다.

마지막으로 세계화의 대리변수로 시장개방정도 변수를 활용하였다(Bernal-Verdugo et al., 2012). 이 변수는 GDP 대비 수출과 수입 비율의 로그값으로 정의된다.

5. 분석 결과

가. 상관분석

<표 4>와 <표 5>는 종속변수와 핵심 설명변수 간의 상관관계를 보여주고 있다. 우선, <표 4>는 국가 간 패널 자료를 이용하여 청년 고용성과와 주요 변수 간의 단순 상관관계

를 표시한 것이다. 고용보호제도는 청년실업률과 정의 상관관계를, 청년고용률과는 부의 상관관계를 나타내고 있다. 정규직 고용보호는 청년실업률과 부의 상관관계가 있으며, 청년고용률과도 부의 상관관계를 보여주고 있다. 반면 임시직 고용보호는 청년고용 성과와의 상관관계가 고용보호제도 전반의 그것과 유사하다. 적극적 노동시장 정책도 고용보호제도와 유사하게 청년고용률에는 정의 상관관계를, 청년실업률에는 부의 상관관계를 나타내고 있다. 실업보험은 고용보호제도나 적극적 노동시장 정책과는 다르게 고용성과에 긍정적인 상관관계를 갖고 있다.

그러나 <표 4>에 나타난 주요 변수의 단순 상관관계는 고용보호제도와 노동시장제도가 청년고용에 미치는 관계를 파악하는 데는 한계가 있다. 두 변수 간의 상관관계는 고용률과 실업률을 결정하는 누락변수에 의해서도 좌우될 수 있기 때문이다. 이러한 문제를 완화하는 방법은 각 변인을 국가 고정효과와 연도 고정효과만을 포함하여 회귀분석한 후 잔차항에 대한 상관관계를 분석하는 것이다(Daveri and Tabellini, 2000). <표 5>는 이러한 방법으로 청년고용성과 변수와 노동시장제도 변수의 상관관계를 살펴본 것이다.

<표 4> 주요 변수와 청년고용률 및 실업률과의 상관관계-단순상관관계

	고용보호제도	EPL_정규	EPL_임시	실업보험	ALMP
청년실업률	0.2151***	-0.1118*	0.3491***	-0.3245***	0.1620**
청년고용률	-0.4479***	-0.1991***	-0.4947***	0.1592**	-0.2379***

주: 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 5> 주요 변수와 청년고용률 및 실업률과의 상관관계
-국가 고정효과와 연도 고정효과를 제거한 상관관계

	고용보호제도	EPL_정규	EPL_임시	실업보험	ALMP
청년실업률	-0.2256***	-0.2355***	-0.1823***	-0.2186***	0.1679***
청년고용률	0.2398***	0.0387	0.2383***	0.2425***	-0.1455**

주: 각 변수에 대해 국가 고정효과와 연도 고정효과를 포함한 고정효과 모형을 추정한 후 잔차항의 상관관계를 나타낸 것임(유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1).

<표 5>의 상관계수를 <표 4>의 결과와 비교해보면 고용보호제도는 청년실업률 및 청년고용률과의 상관관계가 정반대로 나타나고 있다. 즉, 고용보호제도가 엄격하면 오히려 청

년실업률이 낮고 청년고용률은 높은 것으로 나타나고 있다. 정규직 고용보호제도는 청년 실업률과 부의 상관관계에 있고 청년실업률과는 큰 관계가 없으며, 임시직 고용보호는 청년실업률과는 부의 상관관계, 청년고용률과는 정의 상관관계를 보여주고 있다. 요컨대 <표 4>의 단순상관관계에서 국가와 연도 고정효과를 제거하면 고용보호제도가 청년고용과 긍정적인 상관관계를 보여주고 있음을 확인할 수 있다. 실업보험과 적극적 노동시장 정책은 <표 4>의 결과와 비슷하게 나타나고 있다.

나. 패널자료 회귀분석: 고정효과 모형

청년 고용성과와 주요 노동시장 제도 변수 간의 상관관계 분석 결과를 보다 엄격하게 검증하기 위해 국가 간 패널 자료를 활용한 고정효과 모형을 추정하였다. 우선 고용보호제도 전반의 엄격성을 측정하는 종합 지수를 사용하여 노동시장의 삼각 구조의 직접효과와 상호작용 효과를 파악한다. 다음으로 정규직과 임시직 고용보호제도의 전반적 수준을 나타내는 고용보호지수를 활용하여 고용보호제도의 효과가 고용형태에 따라 상이하게 나타나고 있는지를 검토하였다. 마지막으로 고용보호제도의 세부 항목에 관한 지표를 사용하여 청년고용성과에 영향을 미치는 고용보호제도의 다양한 형태를 세분하여 분석한 결과를 제시했다.

<표 6>은 고용보호제도와 노동시장 정책이 청년고용률과 청년실업률에 미치는 효과를 회귀 분석한 결과이다.⁶⁾ 모형1은 고용보호제도와 실업보험, 적극적 노동시장 정책의 직접효과만을 추정한 것이다. 고용보호제도와 실업보험의 관대성은 청년고용에 긍정적 영향을 주고 있는 반면, 적극적 노동시장정책은 부정적 효과를 주고 있다. 모형3은 상호 작용항을 포함한 것으로 고용보호제도의 직접효과가 사라졌으며 청년고용률에 있어서는 제도 간 상보성이 크게 나타나지 않고 있음을 보여준다. 모형5에서 거시경제변수와 기타 통제변수를 추가하면 고용보호제도는 청년 고용에 오히려 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 모형3과 비교하여 실업보험과 적극적 노동시장 정책의 효과에는 큰 변화가 나타나지 않았다.

그러나 청년실업률을 종속변수로 한 분석 결과는 약간 다른 결과를 보여주고 있다. 모

6) <표 6>의 짝수 모형은 노동시장 제도의 직접효과 모형(모형1), 상호작용효과 모형(모형3), 통제변수 추가 모형(모형5)에서 연도 고정효과를 제외하고 노동시장제도의 효과를 추정한 모형이다. 전반적으로 홀수 모형과 큰 차이가 나지 않아 본문에서 따로 회귀분석 결과에 대해 상술하지는 않았다. <표 7>과 <표 8>에도 같은 방법을 적용하였다.

형7에서는 고용보호지수와 실업보험이 청년실업률을 낮춘 반면 적극적 노동시장정책의 효과는 나타나지 않았으나, 모형9에서는 제도 간 상호보완성 효과가 확인되었다. 즉, 고용보호제도가 엄격할 때 실업보험이 관대하면 청년실업률을 높이는 효과가 있는 반면, 실업보험이 관대하면서 적극적 노동시장 정책이 활성화되면 청년실업률을 낮추는 효과가 있다. 이는 유연안정성 모형의 동기부여 효과가 청년실업률에서도 확인됨을 보여주는 것으로 해석된다. 모형11에서 거시경제변수와 통제변수를 추가하면 실업보험과 적극적 노동시장정책의 직접효과는 사라지고, 제도 간 상호보완성의 양태도 다르게 나타났다. 즉, 고용보호제도가 엄격할 때 적극적 노동시장 정책의 지출 규모가 확대되면 청년실업률이 다소 증가했으나 실업보험의 관대성과 적극적 노동시장정책 지출의 상호보완적 효과는 여전히 유지되었다.

〈표 6〉 청년고용률과 청년실업률에 대한 고용보호제도 효과

변수	청년고용률						청년실업률					
	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6	모형7	모형8	모형9	모형10	모형11	모형12
노동시장 제도 변수	2.215**	3.719***	1.715	3.265***	2.653*	2.179	-3.811***	-3.107***	-3.926***	-3.272***	-5.400***	-5.087***
고용보호제도	3.895***	3.725***	3.546***	3.680***	2.171**	2.618***	-1.914***	-1.942***	-1.731***	-1.777***	0.430	-0.641
실업보험의 반대칭	-1.059*	-1.872***	-2.027**	-2.428***	-1.634*	-2.237**	0.494	0.885**	1.695***	2.264***	0.631	1.257*
적극적 노동시장 지출 규모(GDP 대비 %)												
고용보호제도×실업보험의 반대칭			-0.974	-0.245	-0.472	-0.574			1.180**	1.303**	0.726	1.083*
고용보호제도×적극적 노동시장 지출 규모			0.793	0.582	0.411	0.909			-0.132	-0.462	0.798*	0.429
실업보험의 반대칭×적극적 노동시장 지출 규모			0.588	0.189	0.785	0.114			-1.283***	-1.256***	-1.445***	-1.164***
연도 고정 효과	yes	no										
통제 변수												
산출 격차	0.851***	0.794***	0.820***	0.764***	0.783***	0.829***	-0.892***	-0.928***	-0.860***	-0.856***	-0.821***	-0.764***
고등교육 순등록률					-0.041	-0.114***					0.061**	0.079***
순노조가입률					0.019	0.065					0.124*	0.074
(임금노동자 대비 순노조가입자수 비율)					-0.741	-0.492					-0.481	-0.554
단체교섭 조율					0.137***	0.065*					-0.146***	-0.092
무역 개방성					48.856***	51.628***	14.158***	13.224***	14.217***	13.590***	14.130***	13.330***
상수항	52.473***	50.947***	52.616***	50.611***	48.856***	51.628***	13.74	79.03	14.09	53.02	16.01	39.57
F	9.89	51.06	9.23	29.33	7.04	18.08	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
N Observations	349	349	349	349	304	304	351	351	351	351	312	312
국가수	16	16	16	16	15	15	16	16	16	16	15	15
R-squared	0.466	0.383	0.477	0.386	0.484	0.417	0.546	0.489	0.581	0.531	0.674	0.603
log likelihood	-932.5	-957.7	-928.7	-956.7	-812.0	-830.5	-831.0	-852.0	-817.1	-836.8	-698.0	-728.7

주: t-values: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.5

<표 7> 청년고용률과 청년실업률에 대한 정규직/임시직 고용보호제도의 효과

변수	청년고용률			청년실업률		
	정규직 고용보호제도 모형5-1	임시직 고용보호제도 모형5-2	모형6-1	정규직 고용보호제도 모형11-1	임시직 고용보호제도 모형11-2	모형12-2
노동시장 제도 변수						
고용보호제도	1.717	0.839	0.584	-5.517***	-2.782***	-2.320**
실업보험의 반대성	2.897***	2.294**	2.729***	-0.931	0.579	-0.590
직극적 노동시장 지출 규모(GDP 대비 %)	-1.372**	-1.944*	-2.474**	0.575	1.262*	1.867***
고용보호제도×직극적 노동시장 지출 규모	-0.572	-0.258	-0.396	-0.012	0.786	1.086*
고용보호제도×직극적 노동시장 지출 규모	-0.807	1.000	1.392*	0.924*	-0.111	-0.521
실업보험의 반대성×직극적 노동시장 지출 규모	1.284*	0.760	0.129	-1.186***	-1.390***	-1.098***
연도 고정효과	yes	no	no	yes	yes	no
통제변수						
산출 격차	0.805***	0.849***	0.816***	-0.811***	-0.812***	-0.745***
고등교육 순등록률	-0.055	-0.128***	-0.115***	0.069***	0.062**	0.079***
순노조가입률(임금노동자 대비 순 노조가입자수 비율)	-0.031	-0.014	0.051	0.157**	0.169**	0.120*
단체교섭 조율	-0.282	-0.038	-0.493	-1.120***	-0.409	-0.507
무역 개방성	0.108**	0.041	0.055*	-0.106***	-0.119***	-0.063***
상수항	51.904***	56.275***	52.554***	12.617***	10.566***	9.953**
F	6.89	17.12	18.39	15.58	14.28	35.77
Prob>F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
N Observations	304	304	304	312	312	312
국가수	15	15	15	15	15	15
R-squared	0.479	0.404	0.421	0.668	0.649	0.579
log likelihood	-813.5	-833.9	-829.4	-700.9	-709.8	-738.0

주: <표 5>의 모형5-6과 모형11-12를 정규직/임시직 고용보호에 대해 각각 추정된 결과임. 유의수준: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.5

<표 8> 청년고용률과 청년실업률에 대한 고용보호제도 세부지표의 효과-고정효과 모형 추정

설명변수(종속변수)	청년 고용률 실업률	청년 고용률	청년 실업률	청년 고용률	청년 실업률	청년 고용률	청년 실업률	청년 고용률	청년 실업률
고용보호제도 세부 지표	정규직 개별해고에 대한 보호	임시직 근로에 대한 규제	집단적해고 추가 규제※	정규직 개별해고에 대한 절차상 난이도	개별 부당해고의 사전통보 및 해고보상금	해고의 난이도			
고용보호제도	0 +***	0 +**	-*** +***	0 +***	0 +***	+*** +***	0 +***	0 +***	0 +***
실업보험의 관대성	0 0	0 0	-* 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
적극적 노동시장 지출 규모(GDP 대비 %)	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
고용보호제도 × 실업보험의 관대성	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
고용보호제도 × 적극적 노동시장 지출 규모	0 0	0 0	+** -***	-** +**	+** +**	0 0	0 0	0 0	+** +**
실업보험의 관대성 × 적극적 노동시장 지출 규모	+* 0	0 0	0 0	+*** -***	0 0	0 0	0 0	0 0	0 -***
고용보호제도 세부 지표	기간제 계약	임시과전직 근로	해고시 통보절차	해고통보의 효력 발생기간	9개월 연속시 해고 예고기간	4년 연속시 해고 예고기간			
고용보호제도	+* +**	0 0	-*** +***	+* +***	0 +**	0 +***	0 +**	0 +***	0 +***
실업보험의 관대성	0 0	0 0	-** 0	-** +*	0 +*	0 -*	0 +*	0 -*	0 0
적극적 노동시장 지출 규모(GDP 대비 %)	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
고용보호제도 × 실업보험의 관대성	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
고용보호제도 × 적극적 노동시장 지출 규모	0 0	0 0	0 0	-** +*	-** +*	0 0	0 0	0 0	0 0
실업보험의 관대성 × 적극적 노동시장 지출 규모	+* 0	0 0	+** -***	+*** -***	+* -***	0 0	0 0	0 0	0 0
고용보호제도 세부 지표	20년 연속시 해고 예고기간	4년 연속시 해고수당	20년 연속시 해고수당	정당 또는 부당해고의 정의	시용기간	부당해고에 따른 보상금			
고용보호제도	-*** +***	+*** +***	0 +***	0 +**	0 +*	0 +***	0 +***	0 +***	0 +***
실업보험의 관대성	-*** 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
적극적 노동시장 지출 규모(GDP 대비 %)	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
고용보호제도 × 실업보험의 관대성	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0
고용보호제도 × 적극적 노동시장 지출 규모	0 0	0 0	0 0	-** +**	0 +**	0 0	0 0	0 0	0 +**
실업보험의 관대성 × 적극적 노동시장 지출 규모	0 0	0 0	0 0	+** -***	+** -***	0 0	0 0	0 0	0 0

<표 계속>

설명변수/종속변수	청년 고용률	청년 실업률	청년 고용률	청년 실업률	청년 고용률	청년 실업률	청년 고용률	청년 실업률	청년 고용률	청년 실업률
	기간제 근로 사용 사유	기간제 갱신횟수	기간제 최대 사용기간	기간제 가능직종 규정	기간제 갱신횟수	기간제 최대 사용기간	기간제 가능직종 규정	기간제 갱신횟수	기간제 최대 사용기간	기간제 가능직종 규정
고용보호제도 세부 지표										
고용보호제도	***	0	0	0	0	0	0	0	0	0
실업보험의 관대성	**	***	0	0	0	0	0	0	0	0
직극적 노동시장 지출 규모(GDP 대비 %)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
고용보호제도 × 실업보험의 관대성	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
고용보호제도 × 직극적 노동시장 지출 규모	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0
실업보험의 관대성 × 직극적 노동시장 지출 규모	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

주: * 집단적 Heckit 추가 규제 변수는 1998~2008년 자료; 설명변수는 <표 6>의 고정 효과 모형과 동일하나 고용보호지수의 총합지표 대신 세부 지표를 사용함.

** 청년고용률은 <표 6>의 모형5, 청년실업률은 <표 6>의 모형11을 기준으로 고용보호제도 세부 지표와 그 상호작용 항을 대신 추가한 모형을 추정하여 회귀계수값의 부호를 표시한 것임;
회귀계수 유의수준: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.5

<표 7>은 국가별 고용보호제도의 전반적 수준 대신 정규직과 임시직 고용보호제도 각각이 청년고용에 미치는 효과를 파악한 것이다. 한 국가에서 전반적인 고용보호제도 수준이 높다 하더라도 정규직과 임시직 고용보호제도의 성격이 상이할 수 있으며, 그에 따라 고용성과에 미치는 영향이 차별적으로 나타날 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 분석결과 <표 6>에서 고용보호제도 전반이 미친 영향과 다소 차이가 발견되었다. 고용보호제도와 실업보험, 적극적 노동시장 정책의 직접효과는 동일하였으나 간접효과가 일부 유의미한 것으로 나타났다. 실업보험의 관대성은 청년고용에 긍정적인 영향을 주는 반면, 적극적 노동시장 정책 지출 규모는 청년 고용에 부정적 영향을 주었다.

정규직 고용보호제도와 임시직 고용보호제도가 청년실업률에 미친 영향을 분석한 결과는 전체 고용보호제도의 분석결과와 거의 동일하다. 다만 정규직 고용보호제도가 임시직 고용보호제도에 비해 청년실업률을 낮추는 효과가 더 큰 것으로 간주된다. 또한 임시직의 경우 고용보호제도가 엄격하고 적극적 노동시장정책의 지출규모가 큰 경우 청년실업률이 증가되는 효과가 나타났다(직접효과). 이는 임시직 고용보호제도 보다는 정규직 고용보호제도의 엄격성에 기인한 바가 크다. 관대한 실업보험 하에서 적극적 노동시장 정책 지출이 확대되면 청년실업률이 낮아지는 것으로 나타나 두 제도간의 제도적 상보성이 다시 한 번 확인되었다.

<표 8>은 고용보호제도의 세부 지표와 노동시장 제도가 청년 고용성과에 미친 영향을 회귀 분석한 것이다. 하위지표 중 집단해고 추가 규제와 파견 최대사용기간 제한, 20년 근속시 해고 예고기간에 관한 고용보호제도만이 규제완화가 노동시장에서의 고용성과에 긍정적인 영향을 미친다는 가설을 뒷받침하고 있다. 다른 18개의 하위지표들의 분석결과는 유연성 강화가 청년층 고용성과 제고로 이어진다는 주장과는 거리가 멀다. 오히려 해고통보의 효력발생기간, 기간제 근로 사용사유 제한에 관한 항목은 고용규제 강화가 오히려 청년고용률을 높이고 실업률을 낮추는 효과가 있음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 고용보호법제 개편을 통해 청년고용성과 향상을 제고하기 위한 정책적 개입이 그리 큰 효과가 없다는 것을 보여준다.

III. 정책제언

■ 제안 1) 고용보호제도의 완화보다는 유연안정성의 강화 방안이 청년고용 제고에 더욱 효과적

본 연구의 분석결과 고용보호제도완화가 청년실업률을 낮추고 청년고용률을 제고한다는 주장은 경험적 증거가 불충분하다는 기존 연구결과를 다시 확인하였다. 해고와 채용의 자유가 고용주의 기업 활동에 있어 매우 중요하며, 이를 제한하게 되면 일자리 창출이 지체된다는 것은 노동시장에서의 일자리 창출과 소멸에 관한 매우 협소한 견해에 기반한 것이다.

노동시장 제도는 노동시장 행위자인 고용주와 노동자의 행위규칙 뿐 아니라 이들의 상호작용을 규정하는 규칙을 제공하며, 이를 매개로 이해당사자들의 협력과 갈등이 누적되어 인력의 활용과 배치에 영향을 미치게 된다. 또한 고용보호제도는 실업보험과 적극적 노동시장 정책의 효과와 긴밀하게 연계되어 있어 제도의 직접효과와 간접효과를 구별하기가 쉽지 않다. 따라서 노동시장의 유연성과 안정성을 확보하려면 다양한 양상으로 전개되는 노동시장의 동학, 즉 해고와 채용의 규칙뿐 아니라 노동력의 배치와 작업조직의 구조변화, 더 나아가 임금과 고용량의 결정에 관한 제도적 조건에 대한 면밀한 모색이 요구된다. 본 연구에서 이른바 노동시장의 삼각형 모형에 기반하여 통계적 방법으로 분석한 결과에 따르면, 노동시장 제도간의 상호보완성이 일정정도 확인되고 있으며, 이러한 효과는 개별제도의 직접효과를 강화하거나 상쇄하는 관계에 있다는 점이 매우 분명하게 드러났다.

더불어 본 연구에서는 고용보호제도의 총합적 효과 뿐 아니라 정규고용계약과 임시고용계약, 집단해고에 관한 세부지표들의 효과를 분석하였다. 이들 제도 또한 실업보험이나 적극적 노동시장정책과 연관되어 청년층의 일자리창출과 실업방지에 있어 매우 역동적인 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 특히 임시계약 기간연장 횟수나 집단해고에 관한 추가적 규제는 청년고용과 실업에 적지 않은 영향을 주는 것으로 나타났다. 본문의 분석결과에 따르면 정규직 고용보호보다는 임시직 고용보호가 청년고용에 직접적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 물론 이는 청년층의 신규 노동시장 진입이 주로 비정규직 입직이라는 통로를 통해 이루어지고 있음을 간접적으로 시사하는 바일 수도 있다. 가능하다

면 청년층의 입직을 지원하되 비정규직 입직이 ‘함정’이 되지 않도록 고용보험과 적극적 노동시장정책의 세부 패키지를 손질할 필요가 있다. 요컨대, 노동시장 유연성과 고용안정성의 효과적 조합을 모색하기 위한 정책 패러다임을 구축할 필요가 있으며, 정규직과 임시직 고용보호가 청년 일자리에 미치는 효과가 상이한 만큼 고용형태에 따라 특화된 실업보험 및 적극적 노동시장정책 패키지가 필요하다.

■ 제안 2) 고용형태에 특화된 고용보험과 노동시장 정책 패키지가 필요한 시점

본문의 분석결과는 고용보호제도완화가 청년일자리 창출과 실업해소에 크게 기여하지 못한다는 사실을 재확인해 주고 있다. 기존 연구에서도 고용보호제도의 규제를 완화하는 방식의 정책 개혁은 큰 효과가 없거나 매우 논쟁적인 결과를 보여주었다(Beer and Schils, 2009; Martin and Grubb, 2001). 따라서 고용보호규제를 일률적으로 완화하는 노동시장 개혁보다는 노동시장의 유연성과 안정성의 다양한 조합이 선순환을 이끌어 내는 방향으로 제도 개혁이 필요하다. 특히 본문에서 다루지 못한 내부적·기능적 유연성 제고 방향과 고용 및 소득 안정성을 결합하는 전략이 필요할 것으로 파악된다. 청년고용 문제는 노동시장 진입의 곤란 때문만이 아니라 입직 후 잦은 이직과 퇴직에 기인한 부분도 크기 때문에 수량적 유연성을 일방적으로 제고하는 방향보다는 입직 이후 생애경로와 고용가능성 제고를 지원하는 정책패키지도 함께 제안할 필요가 있다.

한국은 OECD의 고용보호지수를 기준으로 노동시장의 유연성과 안정성을 비교하더라도 상대적으로 고용보호의 정도가 높다고 하기는 어렵다(부록 2 참고). 또한 실제 일부 공공부문을 제외하면, 대기업에서조차 노동시장이 상당한 수준으로 유연화 되어있다. 물론 청년층의 신규고용을 억제하는 일부 불합리한 제도가 있다 하더라도 고용보호제도 전반의 경직성이 노동시장의 효율성을 떨어뜨린다고 주장하기에는 과도한 측면이 있다.

본문의 분석결과에서 확인할 수 있듯이 고용보호제도의 규제완화 조치가 청년 고용성과 제고에 크게 기여하지 못하는 것으로 드러나고 있다. 따라서 우리나라 노동시장 제도 개혁의 방향은 고용보호제도의 규제완화와 같은 외부적·수량적 유연성의 확대가 아니라 내부적·기능적 유연성을 확대하고 고용과 소득안정성을 결합하는 방향으로 설정되어야 한다. 요컨대 한편으로는 직무다변화와 순환근무제와 같은 작업조직 개편, 근로시간 단축과 쉼 많은 시간제 일자리 확대 등으로 내부적·수량적 유연성을 확대하면서, 다른 한편

으로는 직업훈련과 교육 등 노동자의 숙련향상을 위한 적극적 투자와 고용보험제도의 사각지대 축소를 통한 고용 및 소득안정성을 확보하는 것을 하나의 정책패키지로 실현하는 것이 청년 고용성과 제고에 기여할 것이다.

■ 제안 3) 정규직과 임시직 간 고용보호제도를 차별적으로 적용하는 법률을 개정하여 노동시장 이중구조화를 완화해야

앞서 논의한 바와 같이 고용보호제도의 규제완화 조치가 전반적으로는 청년층의 고용 확대에 큰 효과가 없었으나 예외적으로 집단해고 추가규제와 파견 최대사용기간 제한, 20년 근속시 해고 예고기간에 관한 세부지표의 경우 규제완화가 청년 고용성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 임시직에 대한 고용보호제도의 엄격성은 관대한 실업보험과 결합되면 청년실업률을 증가시키는 효과가 일부 발견되었다. 이는 정규직 고용보호와 임시직 고용보호 간 격차가 큰 경우 임시직에 대한 규제 완화효과가 주로 청년층의 비정규직 입직을 통한 고용 증대로 이어지기 때문이다.

고용보호제도의 일부 규제완화가 청년고용률을 제고하는데 기여한다 할지라도 고용보호수준의 현저한 차이로 인해 노동시장의 분절이 강화된다면 이는 다수 신규입직 청년층이 비정규직의 함정에 빠지는 결과를 초래할 개연성이 매우 크다. 요컨대, 정규직과 임시직에 차등적으로 적용되는 고용보호제도는 불안정일자리 확대를 초래하여 노동시장의 이중구조를 강화할 것이다(OECD and ILO, 2011; 이인재, 2009).

고용보호제도는 실업보험, 적극적 노동시장 정책과 함께 노동자의 숙련 향상과 고용안정을 도모함으로써 저임금 불안정일자리의 청년층 유입을 규제하는데 중요한 역할을 담당한다. 한편으로는 고용보호제도가 청년층 신규고용 창출을 억제하는 일부 요인이 있는 것으로 나타났기 때문에 고용주와 노동조합을 비롯한 이해당사자들의 사회적 대화를 통해 이들 제도의 상호보완성이 청년고용 제고에 기여할 수 있도록 적절한 균형을 모색할 필요가 있다(OECD and ILO, 2011).

IV. 기대효과

3절에서 언급한 정책제안은 크게 유연안정성 강화, 고용형태에 특화된 고용보험과 노동시장정책 패키지 마련, 정규직과 비정규직 간 차별적 고용보호제도 적용법률 개정으로 요약할 수 있다. 이러한 제도적 개혁이 실현된다면 아래와 같은 정책효과를 기대할 수 있다.

첫째, 고용보호제도 관련 세부규정을 개정할 수 있을 것으로 기대한다. 특히 청년 신규 채용과 관련해서는 시용기간의 엄격성이 청년 고용성장에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 최초고용 이후 고용보호법제의 적용을 받지 않는 기간을 시용기간이라 하는데, 이 기간이 길어지면 고용주로서는 노동시장 경험이 없는 신규 청년구직자 채용을 꺼려하게 된다. 이는 구직자에 대한 정보가 없는 상태에서 구직자의 숙련과 일자리의 직무 간 미스매치가 발생하여 고용계약을 중단할 경우 발생하는 비용이 크기 때문이다(김재훈, 2009).

본문의 분석 결과에서 시용기간이 길면서 실업보험 관대성이 높은 경우에는 청년실업률을 높이는 효과가 있는 것으로 나타났다. 물론 우리나라의 경우 실업보험의 관대성이 매우 낮기 때문에 이러한 부정적 효과를 우려할 만한 수준은 아니라고 판단된다. 그러나 장기적으로 실업보험 관대성이 향상된다면, 청년층 신규인력의 시용기간 규정에 대한 재검토가 필요할 것으로 전망된다.

둘째로, 고용형태에 따른 고용보호제도의 차별적 적용규정을 개정한다면 노동시장 이중구조화의 해소에 기여할 것으로 기대한다. 이는 비정규직의 정규직전환 못지않게 청년 고용성장에 영향을 줄 것으로 판단된다. 임시직과 정규직 고용보호 간의 간극이 큰 경우 노동시장 분절을 강화하고, 청년층 신규노동시장 진입이 주로 임시근로계약을 통해 이루어져서 이것이 비정규직의 함정으로 이어질 가능성이 상당히 높다. 따라서 예외적인 사유가 있는 경우를 제외하고 모든 근로계약을 고용계약 기간을 정하지 않는 무기계약을 원칙으로 하여, 고용에서 실업으로의 유출을 낮춤으로써 노동자의 고용안정성을 제고할 필요가 있다.

노동시장 이중구조화 해소와 관련해서는 전반적인 고용보호수준을 낮추는 것을 전제로 한 개혁방안을 제시하기도 한다(이인재, 2009). 만약 이러한 방안이 실행된다면 사용주의 과다하고 유인을 억제하는 방안을 함께 도입해야 하는데 해고에 대한 세금, 일종의 해고세를 부과할 필요성이 논의되고 있다. 해고세가 부과되면 고용주가 노동자의 근로계약

유지와 해고세를 비교하여 합리적인 의사결정을 내릴 것으로 기대된다(이인재, 2009). 청년층 고용성과와 관련해서는 특히 시용기간에 관한 규제를 완화하여 입직 단계에서 청년층 신규고용 유인을 높이는 것이 효과가 있을 것으로 판단된다.

셋째, 고용보험 사각지대 해소와 청년 신규입직자에 대한 보호강화 효과가 있을 것으로 기대한다. 우리나라의 고용보험은 광범위한 고용보험 사각지대와 엄격한 수급요건으로 인해 장기실업자나 청년실업자에 대한 보호수준이 매우 낮다. 이를 해소하기 위해서는 1차 안전망인 고용보험과 최종안전망인 공공부조(국민기초생활보장제도) 사이에 실업부조적 성격을 갖는 새로운 2층 안전망, 즉 한국형 실업부조를 도입하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다(장지연 외, 2011; 채구목, 2011).

최근 ‘제2의 고용안전망’이나 ‘한국형 실업부조’ 도입 논의가 진행되고 있는데 이러한 제도의 도입을 위해서는 재원조달이나 세제개편 등 이해당사자들의 광범위한 사회적 타협이 필요하다. 이와 관련하여 취업취약계층에 대한 통합적 고용지원서비스 제공을 목적으로 도입된 취업성공패키지 사업의 확대, 개편방안에 주목할 필요가 있다. 취업성공패키지 사업은 2009년에 시범 실시된 이후, 참여자와 예산규모가 지속적으로 확대되었다. 2012년 현재 청년층(고졸자는 즉시, 전문대졸 이상 학력자는 졸업 이후 6개월 이후)이 정책 대상에 포함되면서 미취업 청년층에 대해서도 진단·경로 설정, 직업훈련 및 취업알선 서비스가 제공되고 있다. 따라서 취업성공패키지 사업을 적극적으로 발전시키고 청년층 실업자에 대한 진단 및 경로설정, 직장적응능력 제고, 취업알선 연계를 보다 현실화할 수 있도록 고용지원서비스 인프라를 확충할 필요가 있다(장지연 외, 2011). 우리나라의 고용보험제도가 실업급여 지급과 적극적 노동시장정책 요소가 결합되어 있는 점을 감안한다면, 취업성공패키지 사업의 전반적 효율성 개선과 고용지원 인프라 확대가 필요하다. 즉 고용보험제도의 구성으로 인해 실업보험과 적극적 노동시장정책의 제도적 상보성효과가 실현될 수 있는 제도적 조건은 갖추어져 있기 때문에 전달체계 개선과 고용지원 인프라가 확충된다면 유연안정성 강화라는 정책 효과가 발휘될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김동헌(2010). 「한국의 실업급여 관대성: 국제비교와 정책적 시사점」, 『노동정책연구』, 10(1), 69-87.
- 김용성(2008). 『청년실업의 원인과 정책적 대응방안』. 한국개발연구원.
- 김재훈(2009). 「경제위기와 노동법적 대응-고용보호제도를 중심으로」, 『한국노사관계학회 정책세미나』, 2009.3. 35-75.
- 남재량 · 이철인 · 전영준 · 우석진(2011). 『청년층 노동시장 진입 및 정착방안 연구』. 한국노동연구원.
- 박성준(2010). 『노동의 유연안정화 정책이 노동시장에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로』. 한국경제연구원.
- 변양규(2012). 「정규직 전환 의무가 고용에 미치는 영향」, 『KERI BRIEF 12-01』. 한국경제연구원.
- 안주엽(2011). 『세대 간 고용대체 가능성 연구』. 한국노동연구원.
- 오호영(2012). 「청년층 취업난과 미스매치」, 『The HRD Review 이슈분석 61-02』. 한국직업능력개발원.
- 윤형한 · 신동준(2012). 「고졸청년취업실태분석」, 『The HRD Review 이슈분석 61-03』. 한국직업능력개발원.
- 이승렬(2011). 『청년일자리지원 사업 심층연구: 외국의 청년층 고용정책 검토를 중심으로』. 한국노동연구원.
- 이인재(2009). 「고용위기와 노동시장의 구조개혁」, 『노동리뷰』, 2009.6. 19-31. 한국노동연구원.
- 장 가드레 외(2010). 「해고가 쉬워야 실업이 준다?」, 『Economy Insight』, 2010/12/1. <http://www.economyinsight.co.kr/news/articleView.html?idxno=452>
- 장신철(2011). 「OECD의 고용보호법제 분석방법과 향후 과제」, 『국제노동브리프』, 9(4), 39-50. 한국노동연구원.
- 장지연 · 황덕순 · 은수미 · 이병희 · 박제성 · 전병유(2011). 『노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성』. 한국노동연구원.
- 채구목(2011). 「OECD 주요국 실업급여제도의 유형별 비교」, 『한국사회학』, 45(1), 1-36. 한국사회학회.

- Arts, Wil, and John Gelissen.(2002). “Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art Report.” *Journal of European Social Policy* 12(2): 137-158.
- Auer, Peter.(2002). “Flexibility and Security: Labor Market Policy in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands”, in Schmid, Gunther, and Bernard Gazier(Eds.): *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*. Edward Elgar Pub: 243-265.
- Bassanini, Andrea, and Romain Duval.(2006). “The Determinants of Unemployment Across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions.” *OECD Economic Studies* 2006(1): 7-86.
- Beer, Paul De, and Trudie Schils.(2009). *The Labour Market Triangle: Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Begg, Iain.(2012). “Is ‘flexicurity’ EU’s post-crisis social model?” *The Korea Herald*. April 18. http://khnews.kheraldm.com/kh/view.php?ud=20120418001142 & md=20120418182647_8
- Bentolila, Samuel, Juan J. Dolado, Wolfgang Franz, and Christopher Pissarides. (1994). “Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain.” *Economic Policy* 9(18): 55-99.
- Bernal-Verdugo, Lorenzo E., Davide Furceri, and Dominique Guillaume.(2012). “Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects.” *Comparative Economic Studies* 54(2): 251-273.
- Brandt, Nicola, Jean-Marc Burniaux, and Romain Duval.(2005). *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*. OECD Economics Department Working Paper. OECD Publishing.
- Calmfors, Lars, and A. Survey.(1993). “Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance.” *A Survey, OECD Economic Studies* 21: 161-91.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund, and Maria Hemström.(2002). *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences*. Working Paper Series. IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Coy, Peter.(2011). “The Youth Unemployment Bomb.” *BusinessWeek: Magazine*, February 2. http://www.businessweek.com/magazine/content/11_07/b4215058743638.htm

- Daveri, Francesco, and Guido Tabellini.(2000). “Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries.” *Economic Policy* 15(30): 47-104.
- Eichhorst, Werner, and Regina Konle-Seidl.(2008). “Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies.” *IZA Discussion Paper* 3905.
- Esping-Andersen, Gøsta.(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta.(1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Gangl, Markus.(2006). “Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities.” *American Sociological Review* 71(6): 986-1013.
- Glyn, Andrew, Dean Baker, David Howell, and John Schmitt.(2003). *Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence*. Economics Series Working Paper. University of Oxford, Department of Economics.
- Greene, William H.(1997). *Econometric Analysis*. Prentice Hall.
- Halaby, Charles N.(2004). “Panel Models in Sociological Research: Theory into Practice.” *Annual Review of Sociology* 30(1): 507-544.
- Hsiao, Cheng.(2003). *Analysis of Panel Data*. Cambridge University Press.
- ILO.(2012a). “Global Employment Trends for Youth 2012.” <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2012/lang--en/index.htm>
- ILO.(2012b). “The Youth Employment Crisis: Time for Action.” Report. http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_176866/lang--en/index.htm
- ILO.(2012c). “LABORSTA.” laborsta.ilo.org
- Johansson, Asa et. al. “Long-Term Growth Scenarios.” OECD Economics Department Working Paper, forthcoming; OECD Annual National Accounts database.
- Madsen, Per Kongshøj.(2002). “The Danish Model of Flexicurity: A Paradise-with Some Snakes”, in Hedva Sarfati & GiulianoBonoli(Eds.): *Labour Market and Social Protections Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?* Ashgate: 243-265.

- Martin, John P., and David Grubb.(2001). “What Works and for Whom: A Review of OECD Countries’ Experiences with Active Labour Market Policies.” *Swedish Economic Policy Review* 8(2): 9-56.
- MISSOC.(2012). Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union Situation on January 1st 1998 and Evolution, European Commission Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs(Unit V/E/2)http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/missoc98/english/r_main.htm
- Muffels, Ruud, Ton Wilthagen, and Nick van den Heuvel.(2002). *Labour Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexibility-security Nexus in Transitional Labour Markets*. Social Service Center Berlin.
- Nickell, Stephen.(1997). “Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe Versus North America.” *The Journal of Economic Perspectives* 11(3): 55-74.
- Nickell, Stephen.(1998). “Unemployment: Questions and Some Answers.” *The Economic Journal* 108(448): 802-816.
- OECD and the ILO.(2011). “Giving Youth a Better Start.”
- OECD.(1994). *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*.
- OECD.(2006). “Boosting Jobs and Incomes: The OECD Jobs Strategy.”: Policy Lessons from Re-Assessing the OECD Jobs Strategy.
- OECD.(2012a). “Public Expenditure and Participant Stocks on LMP”, OECD Stat Extracts Data Published in Tables K of the Statistical Annex of the OECD Employment Outlook.”
- OECD.(2012b). “Calculating Summary Indicators of Employment Protection Strictness.”
- Scarpetta, S.(1996). “Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: a Cross-country Study” *OECD Economic Studies* 2(26): 43-82.
- Scruggs, Lyle.(2005). “Unemployment Replacement Rate Data Set” in *Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States, Version 1.1*.
- The Knowledge behind the News.(2012). “Davos 2012: Joblessness and Its Discontents”

Knowledge@ Wharton, February 1. <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=2936>

UNESCO.(2012). UNESCO Institute of Statistics. <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx/>

Van Vliet, Olaf, and Koen Caminada.(2012). “Unemployment Replacement Rates Dataset Among 34 Welfare States, 1971-2009: An Update, Extension and Modification of the Scruggs’ Welfare State Entitlements Data Set.” *Leiden University NEUJOBS Special Report No. 2*.

Visser, Jelle.(2011). “Data abase on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2010(ICTWSS).” Amsterdam Institute for Advanced labour Studies AIAS University of Amsterdam Version 3.0.

Wilthagen, Ton, F. H. Tros, and Harm Van Lieshout. 2003. “Towards ‘Flexicurity’ ? Balancing Flexibility and Security in EU Member States.” Invited Paper for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association(IIRA), Berlin.

[부록 1] 통계 모형

불균형 패널 자료에 대한 회귀분석에서 오차항은 측정 단위인 국가 내에서 시계열적 상관성을 보여줄 가능성이 매우 높다. 일반적인 최소자승추정 방법(OLS)은 시간에 따라 불변하는 요인을 체계적으로 다루지 못하며 결과적으로 이러한 시간불변요인이 오차항으로 전이되어 이질성 편이(heterogeneity bias)를 발생시키고, 회귀계수의 표준편차를 과소 추정하게 된다(Greene 2000; Halaby, 2004; Hsiao, 1986).

불균형 패널과 같은 데이터 구조를 갖춘 자료에는 임의효과 모형과 고정효과 모형이 주로 활용되는데, 두 모형은 몇 가지 측면에서 상이하다. 우선 임의효과 모형은 임의 오차항 μ_i ($i = 1, 2, \dots, N$; $N =$ 국가 수)를 포함하여 측정되지 않은 시간 불변적 요소를 체계적으로 포함한다. 고정효과 모형은 각 단위를 대표하는 $N-1$ 개의 더미 변수를 추가함으로써 같은 효과를 얻는다. 두 모형 가운데 어느 모형이 더 적합한 모형인가에 대해서는 여러 가지 기준이 적용된다(Alison, 2005). 임의효과 모형은 우변에 시간불변 변수를 포함할 수 있다는 장점이 있다. 특히 고용보호제도와 같이 장시간에 걸쳐 변화하는 제도적 변수를 모형에 포함하여 그 효과를 추정할 수 있다. 고정효과 모형에서는 이러한 변수들을 다룰 수 없는데, 시간 불변 변수와 단위 특정 더미 변수 간에 완벽한 상관성을 갖기 때문이다. 또한 제도변수의 효과는 고정효과 모형에서는 통계적 유의성을 상실하게 되는 경우가 많다. 이러한 점은 통시적으로 시간 불변 변수의 효과를 분석하려는 목적을 갖는 국가 간 비교연구에 있어서 고정효과 모형을 활용하는 데는 문제가 생긴다.

그러나 임의효과 모형은 임의효과 항이 다른 공변인과 상관성을 갖지 않는다는 가정에 의존하는데, 이러한 가정이 위배될 경우에 계수 값이 편이 될 수 있다는 문제가 있다. 이러한 경우 회귀계수는 불일치 추정 값(inconsistent parameter estimates)을 갖게 된다(Greene, 2000; Halaby, 2004). 고정효과 모형은 이러한 임의효과 가정에 의존하지 않기 때문에 설명변수가 단위 특정 지표 변수와 상관성을 갖는다 해도 별다른 문제가 되지 않는다. 고정효과 추정량은 임의효과 추정량에 비해 표준편차가 커서 상대적으로 보수적인 접근이라는 한계가 있지만, 공변수와 측정되지 않은 시간불변 요인 간에 체계적 상관관계가 있다는 우려가 있을 때에 임의효과 모형에 비해 일치 불편 추정 값을 생성한다는 장점이 있다.

고정효과 모형과 임의효과 모형의 분석결과를 같이 제시하고 하우스만 검증(Hausman test)의 결과로 어떠한 방법이 보다 일관된 추정치를 제공하는가를 비교할 필요가 있다. 하우스만 검증 결과 귀무가설이 맞다면 고정효과 모형과 임의효과 모형 모두 일치 추정량(consistent estimators)이므로 서로 비슷한 값을 갖게 되어 체계적인 차이가 존재하지 않는다. 그러나 귀무가설이 틀리다면 임의효과 모형의 추정량은 일치추정량이 아니므로 일치추정량인 고정효과 모형의 추정량과 체계적 차이가 있을 것으로 예상된다. 즉 귀무가설이 지지되지 않으면, 고정효과 모형을 선택하는 것이 보다 적절하다.

식(1)

$$Y_{it} = \sum_j \beta_j X_{it}^j + \sum_j \gamma_j Z_{it}^j + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

위의 식 (1)은 노동시장 제도와 정책이 청년고용에 미치는 효과를 추정하는 고정효과 모형이다. 식 (1)에서 $i=1, 2, \dots, n$, $t=1, 2, \dots, t$ 로 각각 국가와 시간을 나타내며, μ_i 는 국가 고정효과를, λ_t 는 연도 고정효과를 나타낸다. Y_{it} 는 i 국가에서 t 연도의 청년고용률 및 청년실업률을 나타낸다. μ_i 는 관측할 수 없는 국가 특정 효과를 나타낸다. 즉, 분석단위인 국가를 대표하는 $N-1$ 개의 더미 변수를 포함함으로써 관측 단위 내의 변이를 통해 노동시장제도가 고용 및 실업률에 미치는 효과를 추정한다. X_{it}^j 는 거시경제 및 노사관계 제도, 고등교육 등록률, 무역개방정도 등의 통제변수를 나타내며, β_j 는 통제변수의 회귀계수이다. Z_{it}^j 는 본 연구의 주요 변수인 고용보호제도, 실업보험, 적극적 노동시장 정책의 변수 및 이들 변수의 상호작용항을 포함하며, γ_j 는 Z_{it}^j 의 회귀계수를 나타낸다. λ_t 는 시간 고정효과를 나타낸다.

국가간 시계열 자료의 경우 국가 고정효과를 포함하는 것이 매우 중요한데, 국가 고정효과는 모형에 포함되어 있지 않은 정책과 제도의 국가특정 평균을 통제하는 역할을 하기 때문이다. 또한 분석 모형에 포함된 노동시장 제도와 정책은 국가 간 상관관계(across countries) 보다는 국가 내(within a given country and over time)에서 통시적으로 상관성이 더 크기 마련이다. 따라서 국가고정효과를 포함하면 관련 누락변수의 대부분을 통제하기에 충분하다(Bassanini and Duval, 2006). ϵ_{it} 는 모형에 의해 설명되지 않는 오차항이다.

[부록 2] 한국의 노동시장 주요제도의 현황

한국의 고용보호제도의 엄격성은 본문의 분석대상 OECD 16개 국가의 평균보다 약간 높다. 1990년에 고용보호제도의 총합 지표인 EP_v1 값은 2.74로 OECD 국가 평균 1.96보다 높았다. 정규직과 임시직의 고용보호 수준은 각각 3.23과 2.25로 정규직의 보호수준은 OECD 16개 국가 평균 1.83보다 상대적으로 높은 반면, 임시직에 대한 고용보호 수준은 2.25로 OECD 16개 국가 평균인 2.09와 별 차이가 나지 않고 있다. 2008년의 경우, 고용보호제도 종합지표는 한국이 1.90으로 OECD 16개 국가 평균 1.66과 비슷하다. 정규직과 임시직에 대한 고용보호 수준은 한국이 2.37과 1.44를 나타내고 있는데, 이는 OECD 16개 국가 평균인 1.88과 1.43과 거의 비슷하다. 즉, 1990년에는 한국의 고용보호수준이 상대적으로 OECD 국가보다 높았으나, 2008년에 이르러서는 큰 차이가 나지 않고 있다. 이는 1990년대 중반 이후 노동시장 유연화가 급격하게 진행되고 특히 근로자 파견에 관한 법률 등이 도입되면서 임시직에 대한 고용보호가 급속도로 약화되었기 때문으로 파악된다.

실업보험의 관대성에 대해서는 한국을 OECD 국가와 엄밀하게 비교할 수 있는 자료가 드문 실정이다. 실업급여의 관대성 지수를 구성하는 세부 항목인 실업급여의 소득대체율과 실업급여 지급기간, 가구유형별 실업급여 수급자격 획득에 필요한 기여 기간, 실업급여 적용률(coverage)에 관한 종단 자료가 없기 때문이다. OECD 국가 간 실업급여제도를 횡단적으로 비교한 일부 연구(김동현, 2010; 채구묵, 2011)에 따르면, OECD 주요 국가와 비교하여 상대적으로 소득대체율이 낮고 수급기간이 짧다는 특징이 있다. 채구묵(2011)에 따르면, 2005년 기준으로 한국 실업급여의 소득대체율은 상대적으로 낮은 편이다. 최소순소득 대체율은 한국이 51.0%로 북유럽이나 대륙 유럽 국가보다는 최소 20% 이상 차이가 나며, 미국이나 일본보다도 낮은 것으로 나타났다. 또한 5년 평균 순소득대체율은 더욱 격차가 벌어져 상당수의 유럽 국가가 최대 70%, 최소 40% 수준을 유지한 반면, 한국은 6.0%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 실업자 대비 실업급여 수급자 비율도 26.6%에 불과하여 대륙유럽이나 북유럽 국가 뿐 아니라 상대적으로 실업급여가 관대하지 못한 미국이나 일본에 비해서도 10% 가량 낮은 것으로 나타났다. 이러한 요인들을 종합해 보면, 우리나라 실업급여의 관대성 수준도 OECD 국가 중 가장 낮은 것으로 예측할 수 있다. 실업급여 수급률과 임금대체율로 관대성 지수를 산출한 김동현(2010)의 연구에서는 1990년대 우리나라의 관대성 지수가 0.02로 대다수 유럽 국가보다 현저하게 낮으며 미국의 0.11이나 일본 0.15보다

낮은 수준에 머물고 있다.

한국은 적극적 노동시장 지출 규모도 OECD 16개 국가 평균에 비해 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 1995년에는 한국은 적극적 노동시장 정책에 GDP 대비 0.4%를 지출한 반면, OECD 16개 국가는 평균적으로 0.8%를 지출하였다. 2008년에는 한국이 적극적 노동시장 정책 지출 규모가 0.1%인 반면 OECD 16개 국가의 평균은 0.67%로 여전히 큰 차이를 보여주고 있다.

□ 저자 약력

- 류기락
- 한국직업능력개발원 부연구위원

과연 유연한 노동시장이 청년에게 일자리를 확보해 주는가?
- OECD 주요 국가의 비교를 중심으로

·발행연월일	2012년 8월 19일 인쇄 2012년 8월 21일 발행
·발 행 인	박 영 범
·발 행 처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 삼성로 147길 46 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전 화: (02)3485-5000, 5100 팩 스: (02)3485-5200
·등 록 일 자	1998년 6월 11일
·등 록 번 호	제16-1681호
·I S B N	978-89-6355-367-2 93300
·인 쇄 처	대한인쇄사 (02)2275-6619