



2024.6.10.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 98호

OECD 회원국의 적극적 노동시장정책 지출 방식이 고용률에 미치는 영향 검토



이채정 부연구위원(삶의질그룹)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

ISSN

2733-8258

발행일

2024년 6월 10일

발행처

국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로 1
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

01	02	02	04	03	07
서론		선행연구 검토		분석방법	
04	10	05	16		
분석결과		결론			



요약

■ 본 연구는 OECD 회원국을 대상으로 수집된 통계치(2004~2019년)를 바탕으로 적극적 노동시장정책을 구성하는 정책유형별 고용률 제고 효과를 살펴보고 정책의 효과성을 높이는 방안 모색

■ 동적패널분석기법을 적용하여 OECD 회원국을 대상으로 적극적 노동시장정책의 지출 방식이 고용률에 미치는 영향을 분석한 결과, 대부분 유형의 적극적 노동시장정책은 통계적으로 유의미한 수준에서 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남

- 정책대상자 개인에게 적합한 교육 및 훈련 프로그램을 제공하는 훈련과 같은 적극적 노동시장정책은 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타남
- 개인에게 적합한 교육 및 훈련 프로그램을 제공하는 경우를 제외한 다른 프로그램들은 통계적으로 유의미한 수준에서 고용률 제고에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석

■ 본 연구의 분석 결과는 적극적 노동시장정책의 수행방식을 재편할 필요가 있음을 시사

- 훈련과 같은 인적자원개발 프로그램은 적극적 노동시장정책보다는 평생교육 프로그램의 확대와 같은 교육정책을 통해 추진할 필요
- 적극적 노동시장정책의 확대가 고용률 제고에 유의미한 영향을 미치지 못하고, 노동시장서비스, 고용인센티브, 고용 유지 및 재할, 직접일자리창출, 창업인센티브 등의 세부적인 적극적 노동시장정책 프로그램도 통계적으로 유의미한 수준의 정책효과를 발휘하지 못할 가능성이 있는 것으로 나타나, 프로그램별 정책효과 달성 방안에 대한 세심한 분석과 그에 기반한 개선과제 도출 필요
- 정책환경변수에 해당하는 정부규모는 고용률 제고에 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나, 정부의 직접일자리창출 등 정책적 개입은 중장기적으로 고용률을 제고하는 데 걸림돌이 될 수 있다는 점을 고려할 필요

■ 적극적 노동시장정책의 순효과(Net-effect)를 파악하여 효과적인 정책 수행 방안을 모색하기 위해서는 지속적인 후속 연구 필요

- 적극적 노동시장정책은 경제변동이나 관련 복지정책의 변화 등에 영향을 받을 수 있으므로, 어떤 시기에 집중하여 정책의 효과를 분석하느냐에 따라 상이한 결과가 도출될 수 있다는 점을 고려할 필요
- 본 연구에서는 경제성장이나 조세부담률, 정부규모 등의 정책환경변수를 투입하여 분석을 실시하였으나 좀 더 정확한 효과를 파악하기 위해서는 적극적 노동시장정책에 영향을 미치는 다양한 변수들을 찾아 모형에 포함하여 분석하는 후속연구가 진행될 필요
- 개별 국가 수준에서의 적극적 노동시장정책의 효과성을 측정하고 개선과제를 도출하기 위해서는 한 국가의 적극적 노동시장정책이 다양한 외부환경의 변화에 따라 어떻게 변화하였는가를 살펴보는 등의 후속연구를 실시할 필요

* 본 연구는 국회미래연구원의 2022년 연구보고서 「고용없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구(22-06호)」와 이를 수정·보완하여 발표한 「이채정. (2024). 적극적 노동시장정책의 지출 방식이 고용률에 미치는 영향 검토. 「정책과학학회보」 28(1): 27-47.」를 바탕으로 작성된 것임을 밝힙니다.

01

서론

- 1980년대 이후 기존의 소극적 노동시장정책뿐만 아니라 적극적 노동시장정책을 활용하는 방식으로, 고용을 증진을 위해 국가가 시장에 적극적으로 개입하는 고용 중심 복지국가로의 전환 추진
 - 1980년대 이후 선진 복지국가들은 경기 침체로 인한 고실업과 사회복지 지출 부담 등으로 재정위기를 겪게 되자, 고용률을 높여 복지수급자를 줄이고 재정부담자를 늘려 재정위기를 타개하는 방안을 모색
- 노동시장정책은 완전고용을 달성하고 노동력의 질적 수준을 제고함으로써 근로자의 생활안정과 삶의 질을 향상시키고 나아가 경제발전을 도모하기 위하여 노동력의 수급을 조절하고 실업자의 생활안정과 재취업을 촉진하는 일련의 정책을 의미
 - 일반적으로 노동시장정책은 적극적(active) 노동시장정책과 소극적(passive) 노동시장 정책으로 구분되며, 적극적 노동시장정책은 직접적인 고용 창출에 기여 가능한 정책들을 포괄하며, 소극적 노동시장정책은 실업을 사유로 하는 현금이전 정책들을 포괄
 - ① 노동시장서비스(public employment service and administration), ② 훈련(training), ③ 고용인센티브(employment incentives), ④ 고용 유지 및 재활(sheltered and supported employment and rehabilitation), ⑤ 직접일자리 창출(direct job creation), ⑥ 창업인센티브(start-up incentive) 등이 적극적 노동시장정책으로 분류
 - 소극적 노동시장정책에는 ① 실업급여 및 부조(out-of-work income maintenance and support), ② 조기퇴직(early retirement) 지원 등이 포함
- 경제가 성장하는데도 고용은 늘어나지 않는 ‘고용 없는 성장(jobless growth)’이 확산됨에 따라, 적극적 노동시장정책은 현대 복지국가의 중요한 축을 담당
 - 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development; OECD)는 1990년대부터 실업자에 대한 소득지원보다는 적극적 노동시장정책을 강화하여 산업구조의 고도화에 따른 공장자동화, 정보기술(IT)산업에 대한 의존도 확대, 전통업종인 노동집약형 산업체들의 해외 투자 확대 등에 의한 고용 없는 성장에 대응하기 위한 고용전략을 제안

- OECD는 노동시장 구조 변화에 따른 정책수단으로서 적극적 노동시장 정책의 확산이 OECD 국가의 구조적 실업 감소에 긍정적인 영향을 보였음을 언급하며 경제위기 및 실업에 대한 정책수단으로 적극적 노동시장정책의 도입·확대를 꾸준히 권고하지만, 대부분의 OECD 회원국들은 적극적 노동시장정책보다 소극적 노동시장정책에 더 많은 예산을 투입
 - GDP 대비 전체 노동시장정책 지출 및 GDP 대비 소극적 노동시장정책 지출 비중이 감소세에 있는 프랑스나 독일과 다르게 한국이나 미국은 소극적 노동시장정책의 GDP 대비 지출이 오히려 증가
- 경제위기 및 실업문제 해소를 위한 대표적인 정책수단인 적극적 노동시장정책이 도입·확대 되고 있음에도 불구하고, 국가별로 실질적인 대응 양태가 상이한 원인이나 어떠한 방식의 노동시장정책의 추진이 정책효과를 높이는 데 적절한지 등에 대한 구체적인 논의는 드문 상황
 - 다양한 프로그램으로 구성된 적극적 노동시장정책을 어떠한 방식으로 확대·수행하는 것이 타당한 전략인가를 검토하기 위해서는 정책의 순효과를 파악할 필요가 있으나, 적극적 노동시장정책의 실질적인 효과를 추정한 연구는 드물며 선행연구의 분석결과가 엇갈림
 - 본 연구는 OECD 회원국을 대상으로 수집된 통계치를 바탕으로 적극적 노동시장정책을 구성하는 정책유형별 고용률 제고 효과를 파악하여 정책의 효과성을 높이는 방안 모색
 - 어떠한 방식으로 적극적 노동시장정책을 재편하는 것이 고용률을 높이는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것인가에 대한 함의를 얻을 수 있을 것으로 기대

02

선행연구 검토

- 적극적 노동시장정책의 효과를 검토한 대부분의 선행연구들은 적극적 노동시장정책이 실업률 혹은 고용률에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하는 방식을 취하고 있고, 적극적 노동시장정책이 실업률 감소나 고용률 증가에 미치는 영향에 대해서는 상반된 주장 제기
 - Layard et al.(1991)은 OECD 19개 회원국을 대상으로 1983~1988년 동안의 적극적 노동시장정책 지출 평균이 실업률 평균에 미치는 영향을 분석
 - 노동조합의 상호조정능력(union coordination), 사용자의 상호조정능력(employer coordination), 실업급여기간, 실업급여의 소득대체율(replacement rate), 물가상승률을 통제변수로 포함하여 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향을 분석한 결과, 적극적 노동시장정책은 실업률 감소에 긍정적인 영향
 - Estevao(2007)는 OECD 15개국의 8년간(1993~2000년) 자료에 결합회귀분석(pooled time-series cross-section analysis)기법을 적용하여, 적극적 노동시장정책이 고용률에 미치는 영향 분석
 - 소극적 노동시장정책, 실업급여의 소득대체율, 노동조합조직률, 고용보호(employment protection), 노사협상능력(bargaining coordination), 조세, 시간더미, 국가더미를 통제변수로 사용했는데, 적극적 노동시장정책이 고용률에 긍정적인 영향을 미치며, 통계적으로 유의미하지는 않지만 직업훈련은 고용률에 긍정적으로, 고용보조는 통계적으로 유의미하게 고용률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석
 - OECD(1993)는 21개 회원국을 대상으로 1985년부터 1991년까지의 실질경제성장률(real GDP) 변화, 실질임금 변화, 경제성장률 변화와 적극적 노동시장정책 지출 변화의 상호작용을 통제하고, 적극적 노동시장정책 지출 변화가 고용률 변화에 미치는 영향 분석
 - 적극적 노동시장정책 지출 변화는 고용률 변화에 부정적인 영향을, 경제성장률 변화와 적극적 노동시장정책 지출 변화의 상호작용항은 고용률 변화에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 적극적 노동시장정책 지출 변화가 고용률 변화에 부정적인 영향을 미치는 이유는 고용이 증가할 때는 정부가 적극적 노동시장정책에 대한 지출을 줄이기 때문이라고 해석
 - 경제성장률 변화와 적극적 노동시장정책 지출 변화의 상호작용항이 고용률 변화에 긍정적인 영향을 미치는 것은 경제성장률이 상승하는 시기에 적극적 노동시장정책

지출이 더 증가하는 국가에서 고용 증가율이 더 높아진다는 것을 의미

- 직업훈련 지출 변화, 직업훈련과 구직서비스를 합한 지출 변화도 고용률 변화에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 경제성장을 변화와 이들 변화의 상호작용항은 고용률 변화에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석

- Nickell(1997)은 OECD 20개국의 자료를 이용하여 노동시장의 경직성이 실업률에 미치는 영향을 분석하였는데, 통제변수로 사용한 적극적 노동시장정책 지출이 실업률 감소에 부정적인 영향

- IMF(2003)는 15개국에 대한 패널데이터를 구축하여 적극적 노동시장정책의 정책효과를 분석

- 1990년대에는 적극적 노동시장정책이 고용률을 높이는 데 기여하는 것으로 포착되었으나, 일자리창출과 같은 프로그램은 저임금 개인을 대상으로 했기 때문에 일부는 구성효과에서 기인할 수 있다고 판단

- 적극적 노동시장정책이 예산 측면에서 비용 효율적인지 여부에 대해서는 명확하게 결론내지 않았지만, 포괄적인 제도 개혁의 대체물은 확실히 아니라고 주장

- 채구묵(2011)은 OECD 18개 회원국의 8년 동안(2000~2007년)의 패널자료에 결합회귀분석을 적용하여, 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향 분석

- 적극적 노동시장정책은 실업률 감소에 부정적인 영향을 미치며, 적극적 노동시장정책 세부 프로그램 중 직업훈련은 실업률 감소에 부정적인 영향을 미치고, 구직서비스와 고용보조는 부분적으로 실업률 감소에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남

■ 적극적 노동시장정책의 효과를 분석한 최신 연구들은 적극적 노동시장정책이 고용률 제고 효과를 보이기는 하지만, 세부 프로그램별로 정책효과의 유무와 정도가 상이한 것으로 보고

- 오준범(2017)은 OECD 회원국을 대상으로 2000년부터 2015년까지 수집된 자료를 바탕으로 적극적 노동시장정책의 고용률 제고 효과 분석

- 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 고용률을 제고하는 효과가 있으며 노동시장서비스와 훈련의 효과가 높은 것으로 추정되었으나, 고용인센티브와 고용유지 및 재활은 효과가 불명확하고 직접일자리 창출과 창업인센티브는 고용률에 부정적 영향이 있는 것으로 분석

- 유진성(2022)은 OECD 국가별 패널데이터를 사용하여 2000년부터 2019년까지를 대상으로 실증분석을 수행한 결과, 적극적 노동시장정책이 실업률과 장기실업률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남

- 적극적 노동시장정책의 지출이 GDP 대비 0.1%p 증가하면 실업률은 약 0.24%p 감소하는 것으로 나타났으며, 장기실업률에 미치는 영향에서도 GDP 대비 0.1%p 증가하면 장기실업률이 약 0.17%p 감소하는 것으로 분석

- 적극적 노동시장정책을 세부항목으로 나누어 분석한 결과에서는 고용 인센티브와 직업훈련이 실업을 감소에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 정부가 재정을 투입해 일자리를 만드는 직접일자리 창출의 경우 통계적으로 유의미하지는 않지만 적극적 노동시장정책 가운데 유일하게 실업을 감소에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석
- 이진영·황상현(2018)은 적극적 노동시장정책의 영향을 메타분석한 Card et al.(2010, 2015)의 연구 결과를 바탕으로 한국에서 적극적 노동시장정책이 시행되는 경우 각 정책이 개인의 고용확률을 얼마나 제고하는지에 대한 추정치를 정책유형별로 도출한 후, 관련 정책의 고용제고 효과를 평가
 - 적극적 노동시장정책을 공공부문 고용보조금, 민간부문 고용보조금, 구직지원서비스, 직업훈련으로 분류하여 분석한 결과, 민간부문 고용보조금의 고용확률 제고 효과가 직업훈련, 구직지원서비스, 공공부문 고용보조금에 비해 높은 것으로 추정
 - 분석 결과를 토대로 한국 정부는 정책 효과가 작은 공공부문 일자리창출과 구직지원 서비스 및 직업훈련을 중심으로 정책을 추진하였고, 정책 효과가 큰 민간부문 고용 장려금은 중소기업만을 대상으로 하는 등 제한적으로 시행한다는 점을 한국 적극적 노동시장정책의 한계로 지적
- 적극적 노동시장정책은 개별 국가의 노동시장 변화에 따라 변모했고 다양한 정책을 조합하는 방식으로 확대되어 왔기 때문에, 적극적 노동시장정책의 실질적인 효과를 분석한 연구는 드문 상황
 - 선행연구를 살펴보면 적극적 노동시장정책의 효과성에 대한 평가가 엇갈리고 있으며, 적극적 노동시장정책을 구성하는 프로그램별로도 정책효과가 달리 나타나는 것으로 파악
 - 적극적 노동시장정책을 구성하는 정책유형별 고용률 제고 효과를 파악하고 이를 바탕으로 적극적 노동시장정책의 효과적 수행 방안을 도출할 필요

03

분석방법

- OECD 회원국을 대상으로 수집된 통계자료를 바탕으로 적극적 노동시장정책을 구성하는 정책유형별 고용률 제고 효과를 파악하여, 적극적 노동시장정책의 효과성을 높이는 방안을 모색
 - 고용률은 종속변수에 해당하며, 정책변수에 해당하는 설명변수는 적극적 노동시장정책
 - 적극적 노동시장정책 전반이 고용률에 미치는 영향뿐만 아니라, 적극적 노동시장정책을 구성하는 정책별(노동시장서비스, 훈련, 고용인센티브, 고용 유지 및 재활, 직접일자리 창출, 창업인센티브) 고용률 제고 효과 추정
 - 적극적 노동시장정책이 고용률에 미치는 효과를 추정하는 과정에서 경제성장, 조세부담률, 정부규모, 노조가입률, 실업급여 수준 등의 국가별 특성을 파악할 수 있는 정책환경변수 고려
- 본 연구에서는 종속변수의 과거변수(lagged dependent variable)를 설명변수로 포함시키는 동적패널모형(dynamic panel model)을 사용하여 자기상관 문제 해결
 - 종속변수인 고용률은 이전 기의 값에 영향을 받는 자기상관(autocorrelation) 문제를 내재하고 있으며, 이전 기의 고용률은 적극적 노동시장정책에 투입하는 예산의 총량이나 적극적 노동시장정책 유형별 투입 예산액의 차이에 영향
 - 동적패널모형의 사용은 자기상관으로 인한 내생성(endogeneity) 문제의 해결 외에도 여러 장점을 가지고 있는데, 1) 개별 국가의 관측되지 않은 영향(unobservable effects)을 제거할 수 있고, 2) 변수들 간의 공선성(collinearity)을 통제할 수 있다는 점이 대표적
 - 동적패널분석기법을 적용하는 본 연구의 추정식

$$Y_{i,t} = \alpha Y_{i,t-1} + P_{i,t}\beta_1 + X_{i,t}\beta_2 + \Psi_{i,t}\beta_3 + \nu_i + \nu_t + \epsilon_{i,t}$$

- $Y_{i,t}$ 는 종속변수로, i 국가의 t 년도 고용률에 해당
- $P_{i,t}$ 는 정책변수인 적극적 노동시장정책이며, 고용률에 적극적 노동시장정책 이외의 요인이 영향을 미치는 것을 통제하기 위하여 $X_{i,t}$ 와 $\Psi_{i,t}$ 등의 통제변수 사용
- ν_i 는 패널수준효과(panel level effect)를, ν_t 는 연도별 고정효과(year fixed effect)를 의미하여, $\epsilon_{i,t}$ 는 오차항

- 2004년부터 2019년까지 OECD 회원국을 대상으로 수집된 통계자료를 활용하여, 적극적 노동시장정책의 지출 방식이 고용률에 미치는 영향 검토
 - 2000년대에 접어들어 경제성장이 상당 수준으로 달성된 국가들을 중심으로 고용 없는 성장이 구조화되는 등 이전과는 다른 노동시장 양태를 반영하기 위하여, 2004년부터 2019년까지 16년 동안 분석대상 기간으로 설정
 - 현재 OECD 회원국은 총 38개국이지만, 본 연구에서는 적극적 노동시장정책 집행의 역사가 상대적으로 길어 동질성이 확보된다고 판단되는 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 대한민국, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 아일랜드, 오스트레일리아, 오스트리아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 포르투갈, 프랑스, 핀란드 등 총 21개국을 대상으로 분석 실시
 - 당초 영국과 캐나다, 아이슬란드도 분석대상에 포함하려 하였으나 적극적 노동시장정책의 효과성을 분석하는 데 필수적인 변수가 일부 혹은 전체 누락된 것으로 확인되어 이들 국가는 제외하였고, 그 외 최종 분석대상 국가에서 제외된 14개국은 전통적인 유럽 복지국가와 이질적인 특성을 가진 것으로 판단되는 동유럽 국가와 그리스 등 일부 남유럽 국가 및 남미 국가에 해당
 - 정책변수(설명변수)에 해당하는 적극적 노동시장정책을 적극적 노동시장정책의 수행을 위한 정부 지출이 GDP에서 차지하는 비중으로 정의
 - 적극적 노동시장정책 수행을 위한 정부 지출 총액뿐만 아니라, OECD 기준에 따른 적극적 노동시장정책의 유형(노동시장서비스, 훈련, 고용인센티브, 고용 유지 및 재활, 직접일자리창출, 창업인센티브)별로 정책 추진을 위한 정부 지출이 GDP에서 차지하는 비중 또한 산출하여 분석에 포함
 - 종속변수에 해당하는 고용률은 15~64세 생산가능인구 중 고용상태인 경우에 해당하는 비중으로 조작적 개념화
 - 실업률은 적극적 노동시장정책의 추진을 유도하는 실업의 증가라는 사회현상을 제시하는 지표에 해당하며, 적극적 노동시장정책의 궁극적인 목표는 고용률을 높여 실업문제를 완화하는 것이므로 적극적 노동시장정책의 성과라 할 수 있는 고용률을 종속변수로 설정

표 1 변수의 구성

변수유형	변수명	정의	
정책변수 (설명변수)	적극적 노동시장정책	적극적 노동시장정책 정부 지출의 GDP 대비 비율	전체
			노동시장서비스
			훈련
			고용인센티브
			고용 유지 및 재할
			직접일자리창출
			창업인센티브
종속변수	고용률	생산가능인구 대비 비중	
정책 환경 변수 (통제변수)	경제성장	1인당 GDP	
	조세부담률	GDP 대비 국민부담률(사회보험료 포함)	
	정부규모	GDP 대비 정부 지출 비중	
	노조가입률	근로자 대비 노동조합가입자 비중	
	실업급여 수준	실업급여의 이전 소득 대체율(실직 후 6개월 기준)	

- 통제변수는 정책환경 변수에 해당하며, 경제성장, 조세부담률, 정부규모, 노조가입률, 실업급여 수준 등 5개 변수 사용
 - 경제성장과 조세부담률은 개별 분석대상 국가의 경제상황과 조세 및 사회보험을 통한 분배체계를, 정부규모는 각종 사회문제에 대한 정부 개입의 수준을 파악할 수 있는 변수에 해당
 - 노조가입률은 노동조합이 근로자의 이익을 대변하는 조직이라는 점에서 근로자의 권익 수준을 살펴볼 수 있는 변수이며, 실업급여 수준은 대표적인 소극적 노동시장정책인 실업급여가 어느 정도로 실업 상태에 놓인 근로자의 생계를 지원할 수 있는가를 파악할 수 있는 변수

04

분석결과

■ 분석대상인 21개 OECD 회원국의 2004년부터 2019년까지의 주요 변수에 대한 기초통계

표 2 주요 변수의 기초통계

			평균	표준편차
적극적 노동시장 정책	적극적 노동시장정책 정부 지출의 GDP 대비 비율(%)	전체	0.66	0.44
		노동시장서비스	0.15	0.10
		훈련	0.18	0.15
		고용인센티브	0.13	0.26
		고용 유지 및 재활	0.11	0.16
		직접일자리창출	0.06	0.07
		창업인센티브	0.01	0.03
고용률	생산가능인구 대비 비중(%)		68.78	6.02
경제성장	1인당 GDP(USD)		45124.94	16095.58
조세부담률	GDP 대비 국민부담률(%)		35.33	7.16
정부규모	GDP 대비 정부 지출 비중(%)		44.39	7.70
노조가입률	근로자 대비 노동조합가입자 비중(%)		31.95	19.90
실업급여 수준	실업급여의 소득 대체율(%)		64.18	16.66

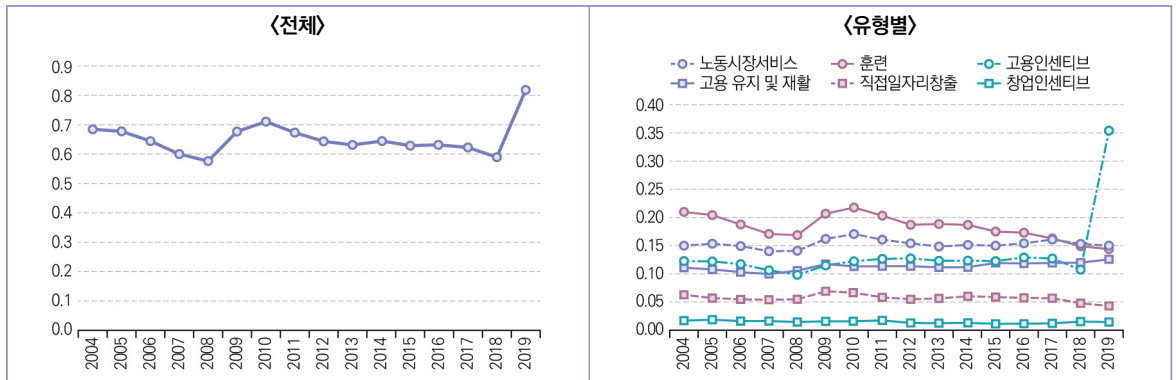
■ 본 연구에서 활용한 주요 변수의 2004년부터 2019년까지의 평균 추이 검토

- 정책변수(설명변수)인 적극적 노동시장정책 정부 지출의 GDP 대비 비율은 2004년 0.69%에서 2008년 0.58%까지 감소하였다가 소폭 증가하여 2010년에는 0.71%를 기록하였고, 2018년 0.59%까지 점감하는 추세를 보이다가 2019년에는 0.83%를 기록하며 반등
- 분석대상 국가에서 전반적으로 훈련이나 노동시장서비스에 투입되는 정부 지출보다 더 큰 규모의 예산이 고용인센티브에 투입되었고, 2019년 관찰된 적극적 노동시장정책 전체의 GDP 대비 정부 지출 비중의 증가가 고용인센티브에 대한 평균적인 지출 증가에 의한 것임을 추론
 - 적극적 노동시장정책의 유형별로 대략적인 추이를 살펴보면, 훈련과 노동시장서비스, 고용 유지 및 재활, 직접일자리창출은 투입되는 예산의 규모에 있어서는 차이를 보이지만 각 정책유형별 GDP 대비 정부 지출의 비율 추이가 유사한 경향성

- 반면, 창업인센티브의 경우에는 투입되는 예산의 규모가 다른 정책유형에 비하여 적으며 눈에 띄는 증감이 관찰되지 않고, 고용인센티브는 2004년부터 2018년까지는 훈련, 노동시장서비스, 고용 유지 및 재활, 직접일자리창출과 유사한 경향을 보이다가, 2019년에 GDP 대비 지출 비중이 0.35%로 급등

그림 1 적극적 노동시장정책 정부 지출의 GDP 대비 비율 추이: 2004~2019년

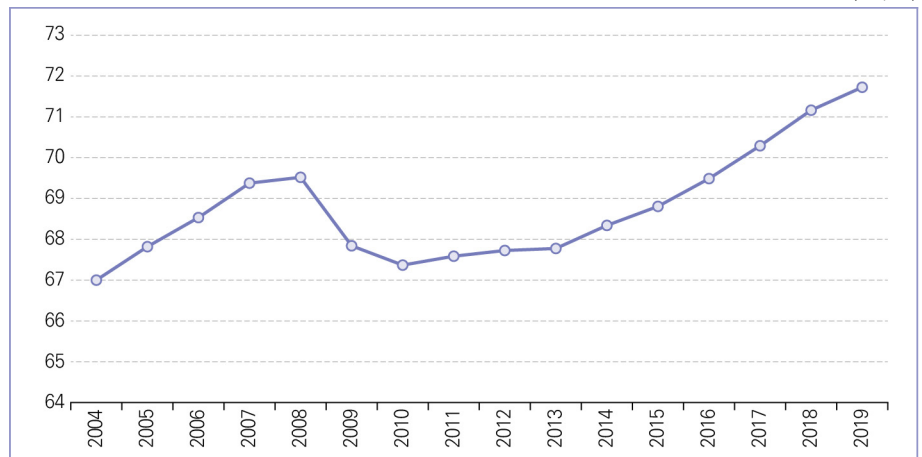
(단위: %)



- 종속변수에 해당하는 고용률은 2013년 이후 증가추세

그림 2 고용률 추이:
2004~2019년

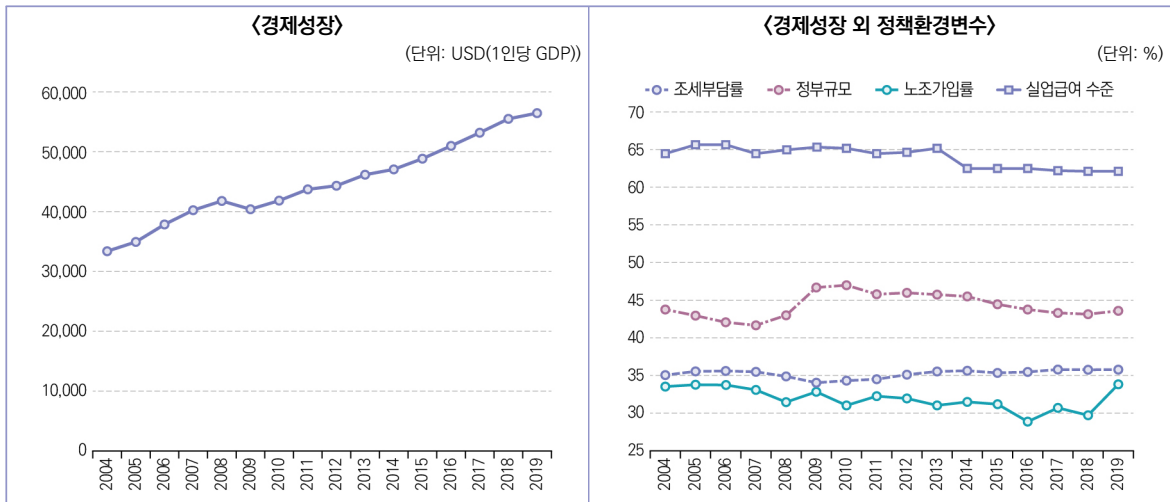
(단위: %)



- 정책환경변수(통제변수)의 평균적인 추이를 살펴보면, 분석대상 국가의 1인당 GDP는 2004년 약 3만 3,523달러에서 2019년 약 5만 6,837달러까지 지속적으로 증가하는 경향
 - 경제성장 이외의 정책환경변수는 노조가입률을 제외하고는 대체로 눈에 띄는 변화가 나타나지는 않음

- GDP 대비 국민부담률에 해당하는 조세부담률은 35%대를 유지하고 있으며, 정부 지출이 GDP에서 차지하는 비중을 의미하는 정부규모는 2011년 이후로는 약 43~45% 수준을 유지
- 실업급여의 소득 대체율에 해당하는 실업급여 수준은 2004년부터 2013년까지 약 64~65%대를 유지하다가, 2014년 이후로는 평균 2~3%p가 감소한 약 62% 수준이 지속
- 노조가입률은 다른 변수들에 비하여 증감 변화가 관찰되기는 하지만, 변화의 폭이 적어 2015년까지는 30% 초반대를 유지한 것으로 나타났고, 2016년 29%대로 감소하였다가 회복하여 2019년에는 평균 33.8%의 노조가입률을 기록

그림 3 정책환경변수(통제변수)의 추이: 2004~2019년



- 적극적 노동시장정책이 고용률에 미치는 영향을 추정한 결과, 적극적 노동시장정책 관련 정부 지출의 확대는 고용률 개선에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 분석
 - 통계적 유의성이 확보되지 않았기 때문에 해석에 주의 필요

표 3 적극적 노동시장
정책의 지출 규모가
고용률에 미치는
영향 추정 결과

		종속변수: 고용률
전년도 고용률		0.4747789*** (0.1119381)
정책변수	적극적 노동시장정책	-0.8954165 (0.8327098)
정책환경변수	경제성장	0.0000996*** (0.0000323)
	조세부담률	0.2909804*** (0.0594876)
	정부규모	-0.0805532*** (0.0272224)
	노조가입률	-0.388425*** (0.0781381)
	실업급여 수준	-0.010738 (0.0781381)
	상수항	-0.2217413*** (0.0796606)
Wald Chi2		161.35
AR(1)		-2.45**
AR(2)		-1.17
Sargan test		159.65
Hansen test		15.84
관측치		244
국가 수		21

* p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

주: () 안의 값은 표준오차임.

- 정부가 막강한 권한을 행사하는 큰 정부보다는 작은 정부가 유지되면서 경제성장이 지속되는 동시에 조세와 사회보험료 등을 통한 원활한 분배체계가 작동할 경우에 고용률 제고 확률이 증가
 - 정책환경변수의 영향력을 살펴보면, 1인당 GDP(경제성장)가 증가할수록 GDP 대비 국민부담률(조세부담률)이 높을수록 고용률이 증가할 확률이 높아지는 것으로 나타남 반면, GDP 대비 정부 지출 비중(정부규모)과 노조가입률은 증가할수록 고용률이 감소할 확률이 높아지는 것으로 나타남
 - 이는 경제가 지속적으로 성장하고, 일반 조세 및 사회보험료 부과를 통한 사회 전반의 재분배가 원활할수록 고용률이 증가할 가능성이 높아진다는 것을 시사하며, 정부가 예산을 확대하여 정책적 개입을 늘려나가거나 노동조합 가입률이 증가하여 노조의 권한이 강해질 경우에는 고용률이 감소할 가능성이 높아지는 것을 의미

- 적극적 노동시장정책의 유형별로 고용률에 미치는 영향을 추정한 결과, 훈련은 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지 못하며, 노동시장서비스와 고용인센티브, 고용 유지 및 재할, 직접일자리창출, 창업인센티브 프로그램은 고용률에 통계적으로 의미 있는 수준의 영향을 미치지 못하는 것으로 분석

표 4 적극적 노동시장
정책 유형별 지출
규모가 고용률에
미치는 영향 추정
결과

		종속변수: 고용률
전년도 고용률		0.4596281*** (0.1127243)
정책변수 (적극적 노동시장정책 유형별)	노동시장서비스	-0.8458343 (2.594916)
	훈련	-4.869373*** (1.811326)
	고용인센티브	1.659849 (1.844432)
	고용 유지 및 재할	1.5994 (3.227693)
	직접일자리창출	0.6509702 (3.246522)
	창업인센티브	12.33659 (9.099048)
정책환경변수	경제성장	0.0000974*** (0.0000326)
	조세부담률	0.295557*** (0.0588517)
	정부규모	-0.0660547** (0.0274437)
	노조가입률	-0.3864766*** (0.0781627)
	실업급여 수준	-0.0106581 (0.0133651)
상수항		-0.2288229*** (0.0790084)
Wald Chi2		177.81
AR(1)		-2.50**
AR(2)		-1.17
Sargan test		158.62
Hansen test		11.23
관측치		244
국가 수		21

* p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

주: () 안의 값은 표준오차임.

- 정책환경변수의 영향력을 살펴보면, 1인당 GDP 및 GDP 대비 국민부담률의 증가는 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지만, GDP 대비 정부지출 비중이나 노조가입률이 높아지면 고용률 제고에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 추정
 - GDP 대비 적극적 노동시장정책에 투입되는 정부 지출의 비중을 설명변수로 설정한 모형의 추정결과와 상당 부분 일치하는 것으로서, 큰 정부보다는 작은 정부가 유지되면서 원활한 분배체계가 작동하는 경우에 적극적 노동시장정책을 통한 고용률 제고 가능성이 높아질 수 있음을 시사

05

결론

- 동적패널분석기법을 적용하여 OECD 회원국을 대상으로 적극적 노동시장정책의 지출 방식이 고용률에 미치는 영향을 분석한 결과, 적극적 노동시장정책은 통계적으로 유의미한 수준에서 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남
 - 정책대상자 개인에게 적합한 교육 및 훈련 프로그램을 제공하는 경우를 제외한 다른 프로그램들은 통계적으로 유의미한 수준에서 고용률 제고에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석
 - 훈련과 같은 적극적 노동시장정책은 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치지 못할 가능성이 높은 것으로 나타남

- 이러한 분석 결과는 적극적 노동시장정책의 수행방식을 재편할 필요가 있음을 시사
 - 훈련과 같은 인적자원개발정책은 적극적 노동시장정책보다는 평생교육 프로그램의 확대와 같은 교육정책을 통해 추진하는 방안을 검토할 필요
 - 적극적 노동시장정책의 확대 자체가 고용률 제고에 유의미한 영향을 미치지 못하고, 노동시장서비스, 고용인센티브, 고용 유지 및 재할, 직접일자리창출, 창업인센티브 등의 세부적인 적극적 노동시장정책 프로그램도 통계적으로 유의미한 수준의 정책효과를 발휘하지 못한다는 점에 대해서는 프로그램별 정책효과 달성 방안에 대한 세심한 해석과 그에 기반한 개선과제 도출 요청
 - 정책환경변수에 해당하는 정부규모는 고용률 제고에 통계적으로 유의미하게 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 정부의 직접일자리창출 등 정책적 개입은 중장기적으로 고용률을 제고하는 데 걸림돌이 될 수 있다는 점을 감안할 필요

- 적극적 노동시장정책은 경제변동이나 관련 복지정책의 변화 등에 영향을 받을 수 있으므로, 어떤 시기에 집중하여 정책의 효과를 분석하느냐에 따라 상이한 결과가 도출될 수 있다는 점을 고려할 필요
 - 1990년대에 집중하여 분석을 실시한 선행연구에서는 적극적 노동시장정책이 실업을 감소나 고용률 제고에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 추정되기도 하였으나, 2000년대 이후를 분석시기로 설정한 연구에서는 반대되는 결과가 나타남
 - 본 연구에서는 경제성장이나 조세부담률, 정부규모 등의 정책환경변수를 투입하여 분석을 실시하였으나 좀 더 정확한 적극적 노동시장정책의 순효과를 파악하기 위해서는 적극적

노동시장정책에 영향을 미치는 다양한 변수들을 파악하고 이를 모형에 포함하여 분석하는 후속연구가 진행될 필요

- 개별 국가 수준에서의 적극적 노동시장정책의 효과성을 측정하고 개선과제를 도출하기 위해서는 한 국가의 적극적 노동시장정책이 다양한 외부환경의 변화에 따라 어떻게 변화하였는가를 살펴보는 등의 후속연구를 실시할 필요

참고문헌

김은성·허은녕(2016), 동적 패널 모형을 이용한 재생에너지 정책의 OECD 국가 재생에너지 보급 효과 분석. 「자원·환경경제연구」 25(2): 229-253.

민인식·최필선(2012), 「STATA 패널데이터분석」, 서울: 지필미디어.

민호상·김보경·서정욱(2011), 적극적 노동시장정책의 국가 비교 분석: 한국의 특이성에 대한 탐색적 원인 분석을 중심으로. 「국가정책연구」 26(4): 35-63.

배은총·고혜진·조효진(2017), 노동시장정책의 확대는 복지국가 재정위기 해소에 유효한가? -소극적·적극적 노동시장정책의 상호작용 효과. 「한국사회정책」 24(4): 185-222.

오준범(2017), 고용률 및 노동시장정책의 OECD 비교와 시사점. 「경제주평」 17-32. 현대경제연구원.

유길상 외(2000), 「노동시장정책에 대한 재원조달방식의 국제비교 연구」. 서울: 한국노동연구원.

유진성(2022), 「적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향 분석」. 서울: 한국경제연구원.

이승윤·백승호·김태환·박성준(2020), 「주요국 고용안전망의 현황과 시사점(감사연구원 연구용역보고서)」. 서울: 감사연구원.

이승윤·김태환(2021), 정의로운 전환을 위한 적극적노동시장정책의 방향에 대한 소고. 「한국사회정책」 28(4): 3-42.

이진영·황상현(2018), 적극적 노동시장정책이 고용에 미치는 효과 추정: 메타분석을 활용하여. 「제도와 경제」 12(3): 145-163.

이채정 외(2022), 「고용 없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구」. 서울: 국회미래연구원.

채구묵(2011), 적극적 노동시장정책이 실업에 미치는 영향. 「한국사회복지학」 63(3): 187-211.

최용환(2015), OECD국가의 '청년 니트(NEET)' 유입에 대한 영향요인 연구: 동적패널모형을 활용한 실증분석(2005년~2013년). 「한국청소년연구」 26(4): 85-115.

Bonoli, Giuliano(2012), Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship. In N. Morel, B. Palier, & J. Palme (Eds.), Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges (pp. 181-204). Bristol: Policy Press.

Card, D., J. Kluve and A. Weber(2015), What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. IZA Discussion Paper No. 9236, IZA.

European Commission(2017), European Semester Thematic Factsheet: Active Labour Market Policies. European Commission.

Estevão, Marcello(2003), Do Active Labor Market Policies Increase Employment?. IMF Working Paper, WP/03/234.

Estevão, Marcello(2007), Labor Policies to Raise Employment. IMF Staff Papers, 54(1): 113–138.

Layard, Richard(1997), Sweden's Road Back to Full Employment. Economic and Industrial Democracy, 18: 99–118.

Layard, Richard., Stephen, Nickell. and Richard, Jackman(1991), Unemployment: Macroeconomic Performance and Labor Market. Oxford University Press.

Marques, A. C. and J. A. Fuinhas(2011), Drivers Promoting Renewable Energy: A Dynamic Panel Approach. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 15(3): 1601–1608.

Nickell, Stephen(1997), Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. Journal of Economic Perspectives, 11(3): 55–74.

OECD(1993), Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects(eds. OECD). in OECD Employment Outlook. Paris: OECD

OECD(1997), Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: a Streamlined Public Employment Service. Paris: OECD

Theodore, Nik and Jamie, Peck(2000), Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. Policy & Politics, 29(1): 81–98.

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

