

OECD 국가의 유연안정성 및 유형별 적극적노동시장정책의 조합과 이행기 청년 비정규직에 대한 비교연구: 한시적 근로를 중심으로*

김민정**

요약

청년의 '성인기로의 이행'은 생애과정(life course) 관점에서 매우 중요한 발달과업이다. 특히 학교에서 노동 시장으로의 이행은 다양한 발달과업을 수행하는데 주요한 요인으로 작용하고 있다. 그러나 노동시장 이중 구조로 인해 갈수록 벌어지는 정규직과 비정규직 간의 격차와 그에 대응하지 못하는 노동시장정책으로 인해 청년의 노동시장 이행 또한 지체되고 있고, 이에 대한 다양한 정책적 개입이 요구되고 있다. 1997년 외환 위기 이후 시행된 노동시장 유연화는 청년 노동시장의 양극화를 초래하였고, 이에 유연안정화(flexicurity) 전략의 일환인 고용보호법제와 소득보장제도, 그리고 적극적노동시장정책의 균형이 주목되었다. 그러나 그 간 연구에서는 개별 적극적노동시장정책 프로그램의 차이를 면밀하게 살펴보기 못했고, 유연안정성 정책과의 종합적인 관계를 살펴보기 못했다는 한계가 있었다. 이에 본 연구는 청년 비정규직으로 대표되는 한시적 근로자의 비율에 영향을 미치는 여러 가지 정책조합을 살펴보기 위해 퍼지셋 질적 비교 분석 방법(Fs/QCA)을 실시하였다. 연구 결과, 청년 한시적 근로자가 증가하는 국가들은 고용보호법제(EPL)가 엄격하면서 초기 실업급여 순소득대체율(NPR)이 높은 경우로 나타났다. 또한, 청년 한시적 근로자 비율이 높지 않은 국가들은 직접 일자리 창출에 대한 투자가 낮은 것으로 나타났다(필요조건). 청년 한시적 근로자가 증가하는 원인 조합에 대해 적극적노동시장정책 패러다임 전환 시기를 기준으로 분석한 결과(충분조건), 2009년과 2018년의 조합 결과가 다소 다르게 나타났다. 2009년에 비해 2018년에는 보다 다양한 적극적노동시장정책 투자가 이루어졌으며, 초기 실업급여 순소득대체율을 포함한 원인조합이 늘어났다. 한국의 경우는 기존 연구와 유사하게 전반적인 적극적노동시장정책에 대한 투자가 낮지만 직접 일자리 창출 투자는 높은 편이다. 그러나 기존 연구와는 다르게 청년 한시적 근로자의 증가에 있어서는 오히려 노동시장의 높은 유연성이 원인이 되었으며, 초기 실업급여 순소득대체율이 높을 때 발생하는 것으로 나타났다. 이는 한시직 일자리 중심의 일자리 창출 전략 투자만이 아니라 다양한 적극적노동시장정책이 필요함을 시사한다. 또한 한국의 실업급여 순소득대체율은 실업 기간에 따라 지급 수준의 차이가 있으므로, 노동시장 유연성이 높을수록 이를 고려하지 않은 소득보장제도의 설계는 오히려 청년 한시적 근로자가 증가하게 할 수 있음을 시사한다.

주요어: 청년, 비정규직, 적극적노동시장정책, 유연안정성, 퍼지셋 질적 비교분석

* 본 논문의 발전에 큰 도움을 주신 익명의 심사위원분들께 마음 깊이 감사드립니다.

** 서울대학교 사회복지학과 박사과정(kimmjjoanne@snu.ac.kr)

1. 서론

청년의 '성인기로의 이행(Baltes & Carstensen, 1999)'은 생애과정(life course) 관점에서 매우 중요한 발달과업이다. 특히 학교에서 노동시장으로의 이행은 다양한 발달과업을 수행하는데 주요한 요인으로 작용하고 있다. 그러나 노동시장 이중구조로 인해 갈수록 벌어지는 정규직과 비정규직 간의 격차와 그에 대응하지 못하는 노동시장정책으로 인해 청년의 노동시장 이행은 지체되고 있고, 이에 대한 다양한 정책적 개입이 요구되고 있다.

최근 청년의 고용성과에 대한 통계를 보면, 우리나라의 청년 노동시장 상황은 나쁘지 않은 것처럼 보인다. 학교에서 노동시장으로의 이행기에 있는 핵심 연령층인 만15-24세 청년을 기준으로, 우리나라 청년실업률은 2022년 3분기 기준 7.4%로 OECD 평균 10.9%보다 낮게 나타났다(OECD, 2022). 동 데이터 동 연령대의 청년고용률을 살펴보면, 우리나라는 2011년 이후 고용률이 꾸준히 증가하는 추세를 보인 후, 코로나19 시기인 2019년 다소 감소하였으나, 그 후 다시 증가하고 있는 것으로 나타났다.¹⁾ 하지만 이러한 수치는 청년의 실제 고용상황을 보여주는 데에는 부족하다. 양질의 일자리 부족, 대·중소기업 임금격차, 취업준비 장기화 등 노동시장의 구조적 한계 속에서 실업자 통계에서 결측되는 취업준비생·구직단념자·비정규직 등이 지속적으로 증가하고 있기 때문이다(고용노동부, 2021).

우리나라 청년실업률이 이행기 청년의 노동시장 상황을 설명하는 데 한계가 있는 것은 단지 이 시기 청년들이 학생으로서 경제활동인구에 포함되지 않아서가 아니라, 이들이 빈번하게 '이직'과 '이동'을 반복하기 때문이다(남재량 외, 2009). 그런데 노동시장 경직성의 심화는 이러한 청년들의 이행을 어렵게 하고 지체시킨다. 따라서 핵심 이행기 청년에게는 그 연령대의 실업률보다는 '2차 노동시장으로 이행하는 비율'이 높아지는 현상에 대해 분석하는 것이 더 적합하다. [표 1]에 따르면 우리나라 만15-24세 청년 한시적 근로자의 비율은 OECD 평균보다 그 수치가 훨씬 높고, 핵심근로연령층(만24-54세)의 증가율보다도 높은 것을 알 수 있다.

1) 2022년 3분기 자료가 OECD 평균을 산출할 수 있는 가장 최신의 자료로 확인됨. 우리나라 청년고용률(만 15-24)은 2011년 23.05%; 2013년 23.93%; 2015년 26.73%; 2017년 27.16%; 2019년 26.52%(코로나19); 2021년 27.05%임.

[표 1] OECD와 한국의 핵심 근로연령층과 청년층²⁾ 비정규직³⁾ 비율 비교

(단위: %, %p)

	핵심근로연령층 비정규직 비율			청년 비정규직 비율		
	2010년	2020년	증감	2010년	2020년	증감
OECD평균	10.0	9.6	-0.4	25.6	23.8	-1.8
한국	18.2	18.6	0.4	30.2	31.7	1.5

자료: OECD, (2023). Temporary employment 데이터 재가공

청년층은 다른 연령계층과 비교하더라도 경기와 노동시장 구조변동에 더욱 민감하게 반응하는 집단이다(남재량, 2011; 안주엽, 2011). 경기가 불확실해지면 기업은 재교육 비용이 많이 드는 신규 청년의 고용을 축소하려는 경향을 보이게 된다(지은정, 2012). 또한, 견고한 노동시장 이중구조는 청년들이 졸업 후 ‘좋은 일자리(decent job)’로의 진입을 어렵게 만들어 비교적 취업이 쉬운 비정규직 일자리로 진입하게 될 가능성을 높이게 된다. 청년 시기의 비정규직 진입은 지속적인 비정규직 이행으로 이어질 가능성이 높다(Doeringer & Piore, 1971; 최요한, 2018). 특히 이행기 청년 시기 경험하는 일자리와 정부의 고용정책은 주로 아르바이트·중소기업청년인턴제·청년내일채움공제 등 한시적인 형태의 일자리인데, 이러한 일자리는 대체로 저임금, 고용불안, 나쁜 근로환경의 특성을 가지고 있다.

나아가 청년은 노동시장제도에 따라서도 큰 영향을 받는데, 대표적인 유연안정성 정책인 고용보호법제(Employment Protection Legislation, EPL), 소득보장제도, 그리고 적극적노동시장정책(Active labor Market Policy, ALMP)의 차이에 따라 그 영향이 상이하다(Berger & Heylen, 2011; 금재호, 2007). 비정규직의 양상은 1997년 외환위기 이후 노동시장 유연화(flexibility)를 위해 시행되어 2000년대 중반에 더욱 확대되었는데, 유연화로 인한 양극화와 근로자의 사회보장 불안정 문제가 발생하면서, 유연성과 안정성을 모두 확보할 수 있는 노동시장 ‘유연안정성(flexicurity)’에 대한 논의가 시작되었다. 유럽 국가들은 성장둔화와 지속적인 고실업 문제를 해결하기 위해 고용보호법제를 완화하는 등의 노동시장 유연성을 강화하는 전략을 취하는 한편, 안정적인 사회보장체계와 적극적노동시장정책을 모색하였다.

그간 대부분의 청년 비정규직과 관련된 국내외 연구는 청년 비정규직 현황과 실태에 대한 연구(장신철, 2011; 김효선, 2018 등), 비정규직 취업 결정요인이나 노동시장 이행에 대한 연구(홍지훈, 2018; 오유진·김교성, 2019) 등이 주를 이루었다. 그러나 기존 연구는 비정규직 발생 원인에 있어 다양한 정책 간의 상호작용을 제시하지 못했다는 한계가 있다. 노동시장 이중구조

2) OECD의 청년 연령대는 15-24세이며, OECD 핵심 근로연령층은 25-54세임. 이행기 청년의 핵심 연령은 15-24세이며, 이와 관련된 논의는 이론적 논의에서 다루어질 것임.

3) OECD가 비정규직의 국가 간 비교를 위해 고용의 한시성을 지닌 ‘한시적 근로자(temporary workers)’를 기준으로 비율을 산정하였음.

와 유연안정성과 관련된 연구는 실업에 미치는 영향에 대한 연구(장민, 2019; 윤형수, 2021), 혹은 유연안정성 정책의 국제비교(Shahidi, F. V., 2016; 이인재 외, 2004; 박성준, 2010; 남민호, 2018)가 주를 이루었는데, 이들 연구는 적극적노동시장정책의 효과를 대부분 'GDP 대비 적극적노동시장정책 지출'의 총비율로만 보아 프로그램별 차이를 면밀하게 살펴보지 못했다는 한계가 있다(Torfin, 1999; Bonoli, 2010; Rudeda, 2015; 남재욱, 2017 등). 개별 프로그램의 효과에 관한 국내 연구는 소수 있었으나(장효진, 2017; 오선정 외, 2019; 장우윤, 2022 등), 독립적인 원인이 결과에 미치는 영향만을 보았다는 한계가 있다. 이에 본 연구는 OECD 국가별 유연안정성 및 유형별 적극적노동시장정책의 조합과, 이행기 청년 한시적 근로자와의 관계에 대한 비교연구를 시행하고자 하였다. 분석을 위한 방법으로는 퍼지셋 질적 비교 분석 방법(Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis, Fs/QCA)을 활용하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 다음 2절에서는 청년의 정의를 규정하고자 이와 관련된 논의를 살펴보고, 청년 비정규직의 대부분을 차지하는 한시적 근로자와 관련된 이론을 살펴본다. 또한, 대안적 노동시장정책으로써의 '유연안정성 이론(flexicurity theory)', 그리고 적극적노동시장정책 논의를 검토하였다. 3절에서는 분석을 위해 자료소개, Fs/QCA 분석방법, 그리고 변수의 정의와 측정을 기술하였다. 4절은 본 연구의 분석 결과와 개별 사례에 대한 분석을 서술하였으며, 마지막으로 5절은 이에 따른 결론과 시사점, 그리고 한계점을 제시하였다.

2. 이론적 배경

1) 청년의 정의: 성인기로의 이행과정

'청년(Youth)'의 정의는 법률적·통계적 관점에 따라 상이하다. '연령'은 청년을 범주화하기 위한 대표적인 기준처럼 사용되고 있으나, OECD·UN·ILO 등의 국제기구들이 언급했듯이 사회경제적 상황에 따라 다르게 규정될 수밖에 없기에 한계가 있다. 그럼에도 국제연합(UN)⁴⁾과 경제협력개발기구(OECD)는 연령 규정을 좁게 택하는 방식을 취하여, 통계적 목적으로 청년을 '15-24세'로 규정하고 있다(OECD, 2014). 연령 하한선이 15세인 이유는 대부분 유럽 국가에서 청년들의 대학진학률이 높지 않은 편이고 주로 15세부터 노동시장에 참여하는 경향을 보이기 때문이다. 또한 20대 중반 이후로는 비교적 안정기에 접어든다고 판단하여 만 24세를 상한연

4) 1981년 국제청년회 보고에서 처음 언급 되었으며, 이후 청소년 및 청년 관련 결의안(2001년 총회결의안 A/RES/56/117, 2007년 E/2007/26, 2008년 A/RES/62/126 등)에서 청년의 연령을 '15-24세'로 승인함 (<http://undesadspd.org/Youth.aspx> issue brief, youth definition).

령으로 잡고 있다고 볼 수 있다(김기현, 2017; 남재욱, 2021).

한국에서는 법률에 따라 청년을 다양한 연령대로 정의하고 있다. 2009년 제정된 「청년고용촉진특별법」은 청년을 ‘만15-29세’로 규정하고 있으며, 2020년 2월 제정된 「청년기본법」은 청년을 ‘만19-34세’로 정의하고 있다. 그 외에도 「서울특별시 청년 기본 조례」는 ‘만19-39세’까지, 「중소기업인력지원특별법」은 ‘만15-34세’까지 청년으로 규정하고 있다. 청년 연령의 하한선은 만 15세 혹은 19세로 구분되는데, 이는 각 법률이 지원하고자 하는 목적에 따라 다르다. 「청년고용촉진특별법」은 ‘청년 미취업자에 대한 국내의 직업능력개발훈련 등의 지원을 통하여 청년고용을 촉진함’을 목적으로 한다(제 3조). 즉 본 법률은 직업지도, 취업알선 및 직업능력개발훈련 등을 포함한 대책을 수립 및 시행하고 고용이 촉진될 수 있는 사회경제적 환경을 마련하는 것을 목표로 하며(제 3조), 「근로기준법」 제35조 1항에 따라 ‘근로가 가능한 최저연령’인 만 15세 이상을 청년으로 포함한 것이다. 그러나 본 법안의 상한선인 ‘만 29세’에 대해서는 뚜렷한 기준이 있다고 보기 어려운데, 다만 30대는 이행의 시기가 아닌 어느 정도 노동시장에 정착했다고 보는 시각이 반영됐다고 볼 수 있다. 청년의 다차원적인 문제를 포괄하는 법안으로써 제정된 「청년기본법」에는 취업 지연 등의 상황을 고려하여 많은 청년을 포괄할 수 있도록 연령 상한선을 만 34세 이하로 규정하였다. 그러나 이 또한 생물학적 연령 자체가 뚜렷한 기준이 된다고 보기는 어렵다.

이처럼 청년의 정의는 하나의 생물학적 연령층에 큰 의미를 둔다기보다는, 생애과정에서 겪는 어떤 사건이나 사회관계와 더 관련이 깊다(전상진, 2004; 전상진·정주훈, 2006). 발달사회학에 근거한 전통적인 사회적 개념으로써 청년기는 ‘성인기로의 이행과정(transition to adulthood)’을 의미한다(Batles & Carstensen, 1999; 전경숙, 2021 재인용). 이행기로서의 청년은 학교로부터 노동시장으로 ‘진입’하고 ‘이동’함으로써 그 외 다양한 발달과업도 함께 이룰 수 있다. 따라서 이 시기 이행의 지체는 경제적 독립, 인적자본 축적, 결혼 등의 이어지는 이행 과업의 연쇄적 지체를 초래한다(남재욱, 2021). 그런데 우리나라의 청년정책은 주로 대학생부터 20대 전체를 대상으로 한 정책이 주를 이루고 있다. 높은 대학진학률을 고려해 연령 하한을 대학생부터 설정하고, 연령 상한은 계속해서 늘리고 있는 것이다. 그러나 청년을 성인으로의 이행기로 본다면, 이행기가 지연되는 것이 바람직하다고 볼 수 없으며(김기현, 2017), 오히려 넓은 청년 연령 범위는 이질성을 높여 정책적 개입에 혼선을 일으킬 수 있다. 또한, 다수의 연구 결과에서 노동시장 이행과정에서 실제로 더 큰 어려움을 겪고 있는 이는 고졸 청년으로 나타났다(김안국·신동준, 2007; 권혁진·유호선, 2011; 오유진·김교성, 2019 등).

이와 관련하여 최근 논의에서는 청년의 개념에 대해 ‘후기 청소년 유예’가 거론되고 있다(김지경·정영순·이계백, 2015; 오찬호, 2015; 김홍중, 2016; 박미희 외, 2018). 후기청소년기는 「

「청소년기본법」 상으로는 ‘9세 이상 24세 이하의 사람’으로 정의되는데, 인간의 발달적 특성과 교육 등의 사회제도적 맥락을 고려하면 ‘만 9-14세’는 초기청소년, ‘만 15-18세’는 중기청소년, ‘만 19세-24세’는 후기청소년으로 구분할 수 있다(Keniston, 1968; 전상진·정주훈, 2006). 후기청소년기는 청소년이나 성인과는 다른 사회적 요구에 직면하게 되고, 성인기로의 성공적인 이행을 위한 준비 단계인 ‘성인모색기(Arnett, 2015)’로써의 역할을 한다(Erikson, 1950; 1968; 서미 외, 2017). 우리나라의 「청소년기본법」과 「청년고용촉진특별법」의 연령 범주를 비교해보면, 아래 [그림 1]과 같이 만 15세부터 24세까지의 연령대가 중첩되는 것을 알 수 있다. 청년을 성인기로의 이행기로 보고, 이러한 개념을 바탕으로 ‘노동시장으로의 이행·진입·정착’을 초점으로 본다면, 청년은 근로 가능한 최소한의 연령으로써 하한선을 15세 이상으로 볼 수 있을 것이며, 성인기로의 이행이 수반되는 후기청소년기인 24세까지를 핵심적인 정책대상으로 정의해볼 수 있을 것이다.

[그림 1] 우리나라 법률(정책대상) 기준 청소년과 청년의 연령범주

9세	15세	18세	19세	24세	29세	34세
← 청소년: 9세~24세 (청소년기본법) (후기 청소년 19~24세)				→		
←		청년: 15세~29세 (청년고용촉진특별법) (근로 가능 최소 연령 15세)				→
			← 청년: 19~34세 (청년기본법) →			

자료: 김지경·정영순·이계백(2015)의 논문에서 재인용 및 연구자 재정리

그럼에도 최근 국내 연구에서는 한국의 사회적 맥락과 「청년고용촉진특별법」을 기반으로 하여 후기청소년의 범주를 만24-29세까지 연장시켜야 한다는 지적이 나오고 있다(조혜영·김지경·전상진, 2012; 오찬호, 2015 등). 그러나 실제로는 청년의 범주를 29세 혹은 34세까지 늘린다면 이들이 다른 연령대에 비해 특별히 더 불안정하다고 규정하기 어려워지는 상황이 발생한다. 청년을 만 25세 이상까지 포함하여 국제적으로 비교했을 때 한국 청년들의 빈곤율은 오히려 낮은 편이고, 노동시장으로의 이행이 이미 이루어진 비율이 더 높은 편에 속해 노동이 유달리 불안정하다고 판단하기도 어렵다(남재욱, 2021). 비정규직의 비율이나 중소기업 종사자 비율 역시 50대 이상 등 다른 연령대에 비해 높지 않다고 판단되기 쉽다(남재욱, 2020; 김수정, 2020). 따라서 우리나라 청년의 연령 상한선을 24세로 제한하는 것에 대한 한계가 여전히 존재함에도 불구하고, 청년이 가진 공통 과업 수행의 어려움, 즉 ‘노동시장으로의 이행’을 초점으로 하여 그에 맞는 청년 노동시장정책 수립과 개입에 대해 논하고자 한다. 또한, 국제 데이터를 통한 비교 연구시 규범적 연령 기준을 맞추는 것에 대한 중요성 또한 간과할 수 없으며, 15-24세

연령대를 기준으로 한 연구는 최근에도 다수 이루어지고 있다(김기현, 2017; 김수정, 2020; 남재욱, 2021 등). 따라서 이를 종합하여 본 연구에서는 청년의 정의를 '성년기로 이행하는 최저 근로 연령인 15세 이상부터 이행의 핵심 연령인 24세까지의 젊은이'로 규정하고자 한다.

2) 노동시장 이중구조와 청년 한시적 근로자

'이중노동시장론(Dual Labor Market Theory)'이란, 노동시장이 고임금·고용안정·좋은 근무환경의 특징을 가지는 '1차 노동시장(primary sector)'과 저임금·고용불안·나쁜 근무환경을 가진 '2차 노동시장(secondary sector)'로 분절되어있다는 개념이다(Doeringer & Piore, 1971). 우리나라는 법적으로 정규직과 비정규직의 고용조건이 구분되는 특이한 구조를 가지고 있는데, 외환위기 이후 신자유주의적 유연화가 '노동시장 유연화'로 귀결되지 않고 비정규 고용의 확대로 나타나면서(Rubery & Wilkinson, 1994), 2000년대 중반 경제 전반에 확대되었다. 노동시장 이중구조가 심화되면, 기업은 인건비 부담이 크고 해고가 어려운 정규직을 채용하기보다 인건비가 적게 들고 해고가 용이한 비정규직을 선호하게 된다. 또한, 재교육 비용이 많이 드는 신규채용에의 투자를 억제하거나 축소하게 된다(Wolbers, 2007; 김선빈 외, 2016).

노동시장의 경직성은 일반 실업률보다 청년기의 실업률에 더 큰 영향을 미치는 대표적인 요인이며, 이는 다수의 연구에서 확인되고 있다(Scarpetta, 1996; Bassanini & Duval, 2006; Kawaguchi & Murao, 2012; 최용환, 2015 재인용). 즉 1차 노동시장으로 진입하고자 했던 청년층의 과도한 실업을 야기하거나, 1차 노동시장에 진입하지 못한 이행기 청년이 소득을 벌기 위해 상대적으로 진입이 쉬운 2차 노동시장으로 몰리게 되는 현상을 초래하게 된다는 것이다(안주엽·오선정·강신혁, 2020). 우리나라 청년(만15-24세) 실업률은 OECD 청년(15-24세) 실업률과 비교했을 때 비교적 낮게 나타나는데,⁵⁾ 이는 우리나라의 교육 및 제도의 특성상 대다수 청년이 학생이나 취업준비생으로서 '비경제활동인구'로 분류되기 때문으로 볼 수 있다. 또한, '일하지 않고 교육훈련을 받지 않으며, 일할 의지도 없는 젊은이', 즉 청년니트 비율도 제외된 점을 고려해볼 수 있다. 그러나 이를 차치하더라도, 우리나라의 청년 노동시장 상황을 실업률이나 고용률로만 보는 데는 한계가 있는데, 이는 우리나라 청년실업률이 낮게 나타나는 것은 단지 경제활동인구로 포함되지 않아서가 아니라, 이들이 빈번하게 '이직'과 '이동'을 하기 때문이다(남재량 외, 2009). 그런데 이중노동시장 심화의 가장 큰 문제는 1차와 2차 노동시장 간의 이동이 어렵다는 것이다. 따라서 비정규직 일자리로 처음 진입한 청년은 이후 정규직으로의 이동이 상당히 어려워진다고 볼 수 있다(최요한, 2018).

5) 우리나라 청년실업률은 2022년 3분기 기준 7.4%로 OECD 평균 10.9.%보다 낮게 나타남(OECD, 2022).

이 때문에 우리나라 청년 노동시장에서 문제가 되는 부분은 오히려 만15-24세 이행기 연령층에서 나타나는 비정규직의 높은 비율이다(김복순·정현상, 2016). 취업준비생 중에도 아르바이트생이나 비자발적 비정규직으로서 1주일에 1시간이라도 일을 하고 있다면 이들은 실업자가 아닌 취업자로 분류되어 실업자 통계로 잡히지 않을 수 있다. 우리나라 청년은 대학진학을 위한 높은 사교육비와 대학 등록금, 그리고 주거비 등의 생활비를 위해 특히 아르바이트·인턴 등의 한시적 일자리를 통해 노동시장에 진입하게 되고, 그 비율이 다른 국가에 비해 높은 것으로 나타났다(최길용·김호현, 2016; 이승윤, 2019). 대학생과 마찬가지로 만18-24세의 후기 청소년의 경우에도 생활비를 위해 아르바이트를 하는 추세가 증가하고 있으며, 이 연령집단의 비정규직 비율이 만25-34세까지의 비율보다 높게 나타났다(김기현, 2017; 오선정, 2018). 또한, 만15-24세 연령층의 경우, 학교 졸업 후 노동시장 진입을 적극적으로 시도하는 연령층이며, 이들의 입직시 근로형태는 향후 이들이 어떤 모습으로 노동시장 핵심연령층으로 자리매김하는지에 주요한 영향을 줄 수 있기 때문에 더욱 관심을 가져야 할 집단이다(김복순, 2018).

이처럼 우리나라 청년 실업문제는 청년 노동 인력의 고학력화와 비정규 근로 확대가 맞물려 있는 문제이다(최용환, 2015). 청년들의 학교 교육과 노동시장 간의 괴리로 인한 실업문제가 지속적인 사회적 위험으로 자리 잡자, 이행과정에서의 사회적 위험을 체계적으로 관리할 노동시장정책 개입의 필요성이 주목되었다(Schmid, 1998). 국외 연구에 따르면, 장기실업의 상황에서 노동시장의 유연화, 즉 비정규직의 활용은 청년 일자리 창출에 유용하여 실업률을 낮춘다고 나타났다(Di Tella & MacCulloch, 2005; Nickell et al., 2005; Feldmann, 2009 등). 그러나 한국 노동시장의 맥락에서는 비정규직의 활성화를 청년 실업감소를 위한 정책수단으로 활용하기에 한계가 있는데, 이는 노동시장 경직성이 강한 우리나라에서 비정규직은 정규직으로 가는 가교 역할보다는 ‘함정(trap)’으로 많이 작용하기 때문이다(남재량·김태기, 2000).

그럼에도 정부는 학교 교육과 기업 현장훈련을 함께 하는 국외의 도제훈련제도를 기반으로, 청년 실업문제와 학교-노동시장의 미스매치를 해결하기 위해 일학습병행제도,⁶⁾ 청년 인턴십 제도 등을 추진하고 있다. 그런데 문제는 이행기 청년에게 대다수 노출되어있는 아르바이트·청년 인턴십 제도·일학습병행제도 등이 대부분 비정규직에 속한다는 점이다. 특히 한시적 근로를 대표한다고 볼 수 있는 청년인턴제의 경우, 만15-19세의 비중이 큰 폭으로 증가한 반면, 만20-24세는 소폭만 증가하고 만25-29세의 비중은 큰 폭의 감소추세를 보여 청년인턴 참여자 연령 자체가 전반적으로 낮아짐을 알 수 있다(류장수, 2015). 이처럼 학교에서 노동시장으로 이행하는 이행기 청년의 노동 상황에서 비정규직, 특히 한시적 근로자에 주목하는 것은 청년 잠재실업자와 더불어 취업자이면서도 열악한 노동을 하고있는 청년들을 분석하는데 적합하다.

6) 최근 일학습병행제도의 경우에는 법적보호를 위해 학생이 아닌 근로기준법상 ‘(학습)근로자’로 정의하고 있다.

‘비정규직’이란 용어는 법적 개념이 아니며 국내외적으로 통일된 기준이 없지만, 정규직을 기준으로 비교하여 “정규직과는 달리 근로방식, 근로시간, 고용의 지속성 등에서 보장을 받지 못하는 형태”로 정의된다. 우리나라에서는 2002년 노사정위원회가 <비정규 근로자 대책 관련 노사정 합의문>에서 비정규직 근로자의 범위와 통계 개선을 위해 고용계약 기간·근로제공 방식·고용 지속성·근로시간 등을 고려하여 고용형태에 따라 정의하였다(금재호, 2020). 이 기준에 따라 비정규직은 (1) 한시적 근로자(기간제 근로자); (2) 시간제 근로자; (3) 파견·용역·호출 등의 비전형 근로자로 구분된다. OECD는 대표적으로 ‘한시적근로자(temporary worker)’와 ‘시간제근로자(part-time worker)’를 비정규직으로 구분하고 있다. 한시적 근로자는 ‘고용의 지속성’ 측면에서 “계약기간을 정한 자 혹은 정하지 않았으나 비자발적 사유로 계속 근로를 기대할 수 없는 자”를 뜻하고, 시간제 근로자는 근로시간의 측면에서 “근로시간이 짧은 근로자”를 뜻한다. ‘비전형 근로자’의 경우에는 ‘특수형태근로종사자 및 가정내근로자’ 등이 포함되는데, 이들은 국가별로 상이하게 노동자성을 인정받고 있는 문제 등과 함께 국내외적으로 비정규직 개념에 상응하기에 한계가 있어 국제 비교에서는 제외되고 있다.

우리나라 비정규직에 상응하는 국제적 용어는 시간제 근로자보다는 ‘한시적 근로자’라고 볼 수 있다. OECD의 시간제 근로자는 고용의 한시성 여부에 따른 분류가 아니므로 ‘상용형 시간제 근로자’도 포괄될 수 있다는 점에서 비정규직에 포함되지 않을 수 있기 때문이다(장신철, 2011). 우리나라 또한 정규직 시간제근로자가 포함될 수 있으므로, 국제 비교의 목적에 따라 한시적 근로자를 대표적으로 비교할 수 있다고 판단된다. 2022년 8월 <경제활동인구조사 근로형태별 부가조사> 기준 우리나라 비정규직 비율을 고용형태별로 비교해도, 한시적 근로자 비율은 전체 임금근로자의 24.6%를 차지하고 있으며, 시간제 근로자 비율은 17.0%, 비전형 근로자는 9.8%를 차지하고 있다.

OECD 자료(2014)에 따르면, 우리나라의 대표적 비정규직 형태라고 볼 수 있는 한시적 근로자의 정규직으로의 이동가능성은 OECD 16개 비교 대상 국가 가운데 가장 낮은 것으로 나타났다. 특히 청년들이 한시적 일자리로 진입할 경우 정규직으로의 이동가능성은 현저히 낮아진다. 앞서 언급했듯이 만15-24세 이행기 청년의 대부분이 아르바이트나 청년 인턴제도 등 다양한 형태의 한시적 근로에 집중되어 있기 때문에(남재량 외, 2009; 오선정, 2018 등), 이행기 청년의 차원에서도 한시적 근로자를 중심으로 비정규 노동시장을 분석할 필요가 있다. 기존에 ‘아르바이트’가 단시간 근로(시간제 근로)라고만 알려진 바와 달리, 이행기 청년 사이에서는 단기간 동안 장시간 근로하는 한시적 근로자가 지속적으로 증가추세를 보이고 있다(오선정, 2018). 또한, 이행기 청년을 대상으로 하는 청년인턴제는 단순히 채용을 목적으로 하는 것이 아니라 청년의 정규직 전환을 촉진하도록 하는 목적을 가지고 있다. 즉 인턴제는 한시적 근로이면서

도, 정부의 청년 노동시장 정책 중 청년고용의 질을 제고하는 역할을 수행하고 있어 노동시장 이행을 대표하는 제도라고 볼 수 있다. 나아가 학교 교육-노동시장 미스매치로 인한 실업률을 해소하기 위한 일학습병행제도 또한 일정 기간 동안 근로자 신분으로 근무하기 때문에 한시적 근로자에 포함된다고 할 수 있다.

종합하여 정리하면, 이행기 청년의 시간제근로나 비전형 근로는 청년에게 단시간·단기간의 노동 경험과 소득창출을 제공할 수는 있으나, 비율적 측면에서 비정규직을 대표하기 어렵고, '정규직이나 노동시장 정착으로의 이행'과는 괴리가 있다. 반면 한시적 근로의 경우는 만15-24세 사이 청년이 다수 경험하는 첫 일자리며, 그 일자리가 다른 형태에 비해 1차 노동시장으로의 이행으로도 이어질 수 있는 가능성이 다소 있다. 따라서 국제 비교 차원에서 청년 비정규직을 한시적 근로로 규정하기도 하였지만, 우리나라 만15-24세 청년의 비정규 노동시장 상황과 정부의 청년 노동시장정책의 경향을 보았을 때 한시적 근로자를 중심으로 살펴보는 것에 무리가 없을 것으로 판단된다.

3) 유연안정성(Flexicurity)

유연안정성(Flexicurity)이란 '유연성(flexibility)'과 '안정성(security)'이 결합된 용어로, 1980년대 중반 이후 유럽 국가를 시작으로 노동시장 이중구조로 인한 문제를 해결하기 위한 대표적인 정책이자 핵심적 의제로 논의되어왔다. '유연성'이란 '노동시장 환경변화에 대응하여 고용, 임금, 근로시간, 노동숙련 등을 기업이 신속하고 탄력적으로 조정할 수 있도록 하는 능력'으로 정의되며, 이로 인해 고용형태가 보다 다양화되었다. '안정성'이란 유연성이 높아질 때 나타날 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위해 도입된 개념으로, 노동자에게 사회안전망과 직업훈련 등을 제공함으로써 소득과 고용의 안정성을 제공하는 방안이다(Wilthagen, 1998; 남민호, 2018 재인용).

1950-70년대 유럽은 대부분 안정성을 추구하는 노동시장 제도를 추구하였으나, 1980년대 이후로는 세계화 및 기술발전에 따라 안정성 위주의 노동시장 체계보다 '노동시장 탈규제(de-regulation)'의 맥락에서 노동시장 유연화의 필요성이 대두되었다. 특히 정규직 근로자만을 보호하는 제도가 노동시장 양극화를 초래한다는 의견이 다수였다. 그런데 1990년대 말부터는 노동시장 유연화로 인해 해고 규제의 유연화와 비정규직 고용의 안정성 문제가 발생하였고, 정규직과 비정규직 일자리 질의 격차 역시 심화되었다(Jencks et al, 1988; Polavieja, 2005; 방하남, 2007; 남춘호, 2011). 이러한 문제를 해결하기 위해 범국가적으로 사회보장제도와 노동시장 정책과 같은 안정정책을 모색하기 시작하였다(최용환, 2015). 그러나 유연성과 안정성이 개별적으로 시행되거나 과도하게 부여될 경우 경제의 효율성을 저하시키는 요인으로도 작용할 수 있

고, 오히려 노동시장 이중구조를 악화시킬 수 있다는 문제들도 제기되었다(남민호, 2018). 이 때문에 과거에는 유연성과 안정성이 양립할 수 없는 개념으로 인식되었으나, 고용주를 위한 유연성과 근로자를 위한 안정성이 반드시 대립하는 구조는 아니라는 논의도 진행되었다(Wilthagen & Tros, 2004). 즉 유연성은 고용주뿐만 아니라 근로자에게도 일자리 선호와 상황에 대한 유연화를 제공하며, 안정성 또한 근로자만을 위한 것이 아닌 인적자본 축적에 따라 생산성을 높여 고용주에게도 이익될 수 있다는 것이다(남재욱 외, 2016). 실제로 2000년대 덴마크와 네덜란드가 두 정책이 균형을 이루는 유연안정화 정책으로 높은 노동시장 성과를 내게 되면서, 전세계에서 유연안정화 정책을 주목하게 되었다.

네덜란드의 경우에는 해고 및 채용의 유연성 대신 근로시간 조정 등의 유연성을 추구하면서, '비정규직 중심의 유연한 노동력에 대한 안정성'에 주목하였다. 한편 유연안정화 정책의 대표적 국가인 덴마크는 기업에게 해고 및 채용의 유연성을 제공함으로써 경쟁력을 높일 수 있게 하고, 노동자에게는 소득보장 및 직업훈련 등을 통해 안정성을 보장하는 전략을 취하였다. 그 결과 높은 고용창출, 실업률 급감, 빈곤율 저하 등의 성과를 나타내었다. 덴마크의 유연안정화 정책은 '황금삼각형(Golden Triangle)'이라고도 하며, 이는 고용관계의 높은 유연성(정규직 고용보호 엄격성이 낮음), 체계적인 사회안전망(높은 수준의 실업급여), 그리고 잘 발달된 적극적노동시장정책의 '균형'을 의미한다(Madsen, 2004; 남재욱 외, 2016).

우리나라에서 유연안정성 논의는 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 모델이 소개되기 시작한 2000년대 중반 이후부터 이루어지기 시작했다(정원호, 2004; 이호근, 2006; 2010 등). 1997년 외환위기 이후 경제위기 해결을 위해 노동시장 유연화를 시행하며 노동시장의 경직성을 개선하는 것에 주목했다. 한국은 다른 국가와 비교해도 공식적 제도에서 나타나는 유연성보다 더 높은 실질적 유연성을 보이는데, 이는 OECD에서 가장 낮은 노동조합 조합률과 비전형 고용 형태의 세분화 등의 요인과의 관련이 있다(남재욱 외, 2016). 또한 외환위기 이후 비정규직이 대폭 확대됨에 따라 2006년 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 기간제법) 등의 보호법률을 제정하였으나, 여전히 비정규직의 증대와 법적 지위 불안을 해결할 수 없었다. 이에 국외 유연안정성 모델을 참고하여 노동시장의 안정성을 위해 고용보험의 범위를 단계적으로 확대해왔으며, 현재까지도 꾸준히 개선해왔다. 그러나 대표적인 안정성 정책인 실업급여의 경우 여전히 그 적용 범위가 좁고 수급기간이 짧아 실질적인 소득보장이 미흡하다는 평가들이 이어져 왔다(방하남, 2010; 채구묵, 2011; 이병희, 2015).

유연안정성의 측정은 여러 범위와 수준에서 다양하게 이루어져 왔지만, 대표적으로 정책전략으로서 '노력의 차원'에서 측정하는지, 노동시장 '성과 차원'에서 측정하는지에 따라 달라질 수 있다. 정책적 노력 차원에서 유연안정성을 측정할 때는 정책에 대한 행위자의 관계를 보고

자 할 때 활용되어 행위자의 노력과 그로 인한 결과(노동시장의 높은 이동성 등)를 측정하는 지표를 활용한다(Bekker & Chung, 2009). 반면 노동시장 성과 차원에서는 정책의 효과를 보기 위해 분석에 활용할 변수를 조작적 정의한다. Bonoli(2003), Auer(2005), Vis(2007) 등은 유연성을 ‘고용보호법제(Employment Protection Legislation, EPL)의 엄격성’으로 측정하였다. Auer(2005), Garda & Ziemann(2014), Pareliussen(2014) 등은 안정성을 ‘실업급여 혹은 실업급여의 관대성’으로 측정하였으며, 그 외에도 ‘GDP 대비 사회보장지출 비율’로 안정성을 측정하기도 한다(이인재 외, 2004).

본 연구에서는 노동시장정책의 성과 차원에서 이행기 청년 한시적 근로자의 비율을 보고자 했기 때문에, EPL과 실업급여 등의 지표를 활용하고자 한다. 선행연구에 따르면 정규직에 대한 고용보호(EPL)가 너무 엄격한 경우, 즉 유연성이 낮아 고용의 조정이 어려울 경우, 생산성 하락과 노동시장 이중구조 심화 등의 부작용이 발생한다. 또한 비정규직을 많이 사용하는 경향을 보이며, 비정규직의 정규직 전환이 어려워진다(금재호, 2020).

이와 같은 지표들을 기반으로 국가별 유연안정성을 분석한 기존의 비교연구들은 국가별 유연성과 안정성의 특징에 대해 비교적 유사한 결과를 도출하였다. 대표적으로 유연성을 고용보호법제(EPL) 지수로, 안정성을 GDP 대비 사회보장지출 비율로 측정한 이인재 외(2004)의 연구와, EPL 지수와 실업급여 소득대체율로 본 박성준(2010) 및 Shahidi, F. V. 외(2015)의 결과를 비교하자면 아래 [표 2]와 같다.

[표 2] 유연성과 안정성 지표를 통한 국가별 유연안정성 정도 유형화

		낮은 수준의 안정성 ⁷⁾		높은 수준의 안정성	
높은 수준의 유연성 ⁸⁾	A 집단	이인재 외 (2004)	미국, 캐나다, 호주, 아일랜드, 뉴질랜드	B 집단	덴마크, 핀란드, 스위스, 영국
		박성준 (2010)	미국, 영국, 캐나다, 호주, 일본		덴마크, 스위스, 네덜란드
		Shahidi 외(2015)	영국, 불가리아, 체코, 헝가리, 아일랜드, 폴란드, 슬로바키아		덴마크, 핀란드, 스웨덴, 스위스, 네덜란드
낮은 수준의 유연성	C 집단	이인재 외 (2004)	포르투갈, 스페인, 그리스, 일본, 한국	D 집단	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴
		박성준 (2010)	포르투갈, 스페인, 그리스, 이탈리아, 프랑스, 한국		아일랜드, 노르웨이, 벨기에, 독일, 핀란드, 스웨덴
		Shahidi 외(2015)	포르투갈, 스페인, 그리스, 리투아니아, 슬로베니아		오스트리아, 노르웨이, 벨기에, 독일, 프랑스

자료: 이인재 외(2004); Shahidi 외(2004); 박성준(2010)의 연구 결과를 연구자가 재정리.

7) 낮은 수준의 안정성은 ‘사회보장 정도(실업급여 등)’가 낮다는 의미임.

8) 유연성이 높으면 정규직에 대한 고용보호(EPL)가 낮다는 의미로, 이는 고용의 조정이 쉽다는 의미임.

위와 같은 비교 결과는 에스핑-안데르센(1990)의 복지체제 유형화와의도 비슷한 결과를 보여 이와 연관 지어 설명할 수 있다. 에스핑-안데르센의 복지체제 유형화는 탈상품화⁹⁾ 정도와 계층화를 기준으로 복지국가를 세 가지 유형으로 구분한 이론이다. 먼저, 높은 수준의 유연성과 낮은 수준의 안전성(A집단)은 주로 '영미형-자유주의 국가'가 포함되어 있으며, 유연성 제고 위주의 노동시장 정책이 실시되고 있다고 볼 수 있다. 유연성이 높다는 것은 고용보호법제 수준이 낮다는 것으로, 고용의 조정이 쉽다(해고 유연화)는 의미이다. 이 국가는 가장 높은 경제성장률을 보였으나, 실업률이 네 집단 중 가장 높은 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 다음으로 높은 수준의 안정성과 유연성을 가진 국가(B집단)는 중북부유럽형 국가와 일부 북유럽형 국가를 포함한 덴마크, 핀란드, 스위스 등이 있다. 이 국가들은 가장 낮은 경제성장률을 보였지만, 1인당 국민소득과 고용률은 가장 높게 나타났으며, 실업률이 가장 낮게 나타났다. 낮은 수준의 유연성과 안전성을 가진 국가(C집단)에는 동아시아형 국가와 남유럽국가가 포함되며, 이 집단은 1인당 국민소득이 가장 낮고 고용률도 낮은 반면, 실업률은 두 번째로 높은 편이다. 낮은 수준의 유연성과 높은 수준의 안정성을 가진 국가(D집단)는 유럽대륙형-보수조합주의형 국가로 분류될 수 있다. 이들은 대체로 중간적인 경제성 결과가 나타났다. 종합적으로 살펴보면 높은 유연성과 높은 안정성을 보인 덴마크, 핀란드, 스위스 등의 국가(B집단)가 유연안정화 정책으로 인해 전반적으로 좋은 성적을 보여주었다.

한편, 국가별 유연안정화 정책은 이행기 청년의 비정규직화에도 관련이 있다. 청년의 관점에서 주목한 '이행노동시장이론(transitional labor market theory)'은 노동시장 유연성 확대로 인해 성인기로의 이행경로 다양화와 불확실성이 증가한다고 설명한다. 이 이론은 이러한 위험을 최소화하고 이행이 이득을 볼 수 있도록 유럽의 고용전략과 사회보장제도를 혁신하는 방향으로 사회정책의 재구성을 제안하고 있다(이병희 외, 2010). 유연성의 측면에서 강한 고용보호제도(EPL)는 해고와 채용을 모두 낮추는 효과가 있는데, 이 때문에 이미 채용이 된 근로자에게는 유리하나, 노동시장의 신규진입자에게는 불리하게 작용한다(김대일, 2004). 실업급여 제도의 청년 노동성과 역시 다소 상이하다. 실업급여와 같이 실업 중 소득이 보장된다면, 이행기 청년이 소득을 위해 선불리 2차 노동시장으로 진입하는 선택보다 좀 더 나은 일자리로의 이행을 위해 준비할 수도 있다. 그러나 실업급여 수준이 너무 높거나 기간이 길면 오히려 근로인센티브를 저하하게 된다는 논의도 있다(Moffit, 2014).

9) 탈상품화(de-commodification): 근로자가 자신의 노동력을 상품으로 팔지 않고도 최소한의 생활이 보장되는 수준. 탈상품화 지수가 높을수록 복지선진국임.

10) 이인재 외(2004)에서 도출한 경제성 결과를 요약하여 서술함. 본 연구에서는 경제성 결과를 1인당 국민소득, 고용률, 실업률, 경제성장률로 봄.

4) 적극적노동시장정책(Active labor Market Policy)

유럽 국가들은 유연성과 안정성의 결합 필요성을 제안하며, 이를 뒷받침하는 고용안전망의 일환인 적극적노동시장정책의 중요성도 강조한다. 가장 이상적인 덴마크의 유연안정성 모델 또한 적극적노동시장정책과 결합한 형태를 띤다(남재욱, 2016). 노동시장정책은 크게 ‘적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy, ALMP)’과 ‘소극적노동시장정책(Passive Labor Market Policy, PLMP)’으로 구분된다. 노동시장정책의 기원은 신-사회적 위험의 대표적인 요인인 ‘실업’을 중심으로, 실업자에게 실업급여 혜택을 제공하는 소극적노동시장정책으로 시작하였다(정병석, 2010). 그러나 초기 실업률을 낮추기 위해 현금급여 위주로 시행되던 소극적노동시장정책은 복지지출의 증가, 실업자의 복지의존도 증대에 대한 비판을 받아왔다(장효진, 2017).

이에 OECD 국가는 2008년 금융위기 및 뒤이은 재정위기를 극복하기 위해 단순히 빈곤 방지를 목표로 하던 정책에서 2006-2010년 사이 적극적노동시장정책으로의 패러다임 변화를 일으켰다(Heyes, 2013; 남재욱, 2017 재인용). 2011년 이후에는 경제위기로 인한 단기충격이 어느 정도 지나고, ‘뉴노멀(New Normal)’¹¹⁾로 불리는 새로운 경제적 환경이 자리잡았으며, 보다 강화된 적극적노동시장정책인 ‘활성화 노동시장정책(Activation Labor Market Policy)’으로 그 목표를 전환하게 되었다(남재욱, 2017). 활성화 정책은 기존의 ALMP 프로그램을 강화한 것으로, 고용서비스 강화·직업훈련 등 ALMP에의 적극 참여 촉구, 취업능력(employability) 제고 등에 중점을 두었다. 즉 노동시장에서 나타나는 개인의 생애과정(life course)에 걸친 유동적인 이행과정에서 구직자의 취업능력을 향상시켜 ‘보다 좋은 상태로의 이행(good transition)’을 이룰 수 있도록 하는 적극적노동시장정책의 형태를 띠게 된 것이다(정병석, 2010).

초기 노동시장정책과 그 성과에 대한 연구에서는 노동시장 내·외부 분절의 정도를 실업자나 비공식 부문 종사자로 보는 관점에서 출발하였으나, 1980년대 이후 노동시장 유연화와 관련하여 표준적 고용관계에서 배제되는 집단에 주목하면서 비정규 고용으로 관점이 확대되었다(Davidsson & Naczyk, 2009). 노동시장 이행의 관점에서 청년에 대한 적극적노동시장정책은 취업능력을 향상시켜 더 나은 고용상태로의 이행을 촉진하도록 하는 매우 중요한 수단이다(정병석, 2010). 선행연구에 따르면 직업훈련에 대한 공공투자 수준은 주로 고졸 이하 저숙련 청년들을 노동시장으로 통합하는 데 효과가 있음을 보여주었다. 반면 고용창출투자 같은 경우에는 주로 단순노무직 위주로 이루어져 있어 청년의 일자리가 비정규직에 빠질 공산이 크고, 장기고

11) 뉴 노멀(New Normal) 시대: Mohamed A. El-Erian이 그의 저서 <새로운 부의 탄생(2008)>에서 처음 지목한 현상으로, ‘저성장’, ‘불안정성’, ‘갈등 격화’, ‘정부 역할 강화’ 등의 경제적 변화를 주로 하고있음. 이는 ‘고성장’, ‘물가안정’, ‘작은 정부’ 등을 대변하는 올드 노멀(Old Normal)과는 구분됨.

용 효과에 대해서도 상이한 결과가 나타날 수 있다(장효진, 2017).

노동시장 유연안정성과 적극적노동시장정책의 조합을 모두 본 국제 비교연구, 특히 한국을 포함한 연구는 다소 부족한 실정이다. 국내에는 한국을 포함하여 ‘유연성과 적극적노동시장정책에 따른 유형화’, ‘초기 숙련형성제도에 따른 국가별 유형화’, ‘실업안전망 제도와 적극적노동시장정책에 따른 유형화’를 연구하여 고용성과를 살펴본 연구가 있었다(이인재 외, 2004; 장효진, 2017; 이승윤, 2018). 아래 [표 3]은 그중에서도 ‘유연성-적극적노동시장정책 조합’과 ‘안정성-적극적노동시장정책 조합’의 결과를 정리한 표이다.

[표 3] 유연성·안정성·적극적노동시장정책(ALMP)에 따른 국가별 노동시장 유형화

	낮은 수준 ALMP 지출			높은 수준의 ALMP 지출	
높은 수준의 유연성	A 집단	이인재 외 (2004)	미국, 영국, 캐나다, 호주, 스위스, 뉴질랜드	B 집단	덴마크, 핀란드, 아일랜드
낮은 수준의 유연성	C 집단	이인재 외 (2004)	포르투갈, 스페인, 이탈리아, 오스트리아, 그리스, 일본, 한국	D 집단	벨기에, 프랑스, 독일, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴
광범위한 실업안전망형 (실업보험, 사회부조, ALMP 높음)	덴마크, 네덜란드				
재진입과 소득보장 결합형 (실업보험, ALMP 높음)	프랑스, 스페인, 스웨덴				
부조형 (실업보험 높음)	미국(2010), 캐나다				
재진입 집중형 (ALMP 높음)	독일				
부실한 실업안전망형 (실업보험, 사회부조, ALMP 낮음)	미국(2005), 영국, 이탈리아, 일본, 한국				

자료: 이인재 외(2004); 이승윤(2018)의 연구 결과를 연구자가 재정리.

[표 3]에서 나타났듯 국가 유형 분류는 개별 정책보다는 유연성·안정성·ALMP가 종합적으로 어떻게 조합되느냐에 따라 달라진다. 가령 노동시장 유연성이 높고 적극적노동시장정책(이하 ALMP) 지출이 낮은 ‘A집단’은 미국, 영국, 캐나다 등 영미형 국가들로 나타났다. 그러나 실업안전망과 ALMP 지출의 조합을 살펴본 연구(이승윤, 2018)에서는 영미형 국가들 사이에서도 다소 차이가 있는데, 미국의 경우 과거에는(2005년) 실업보험·사회부조·ALMP 모두가 낮았지만, 이후(2010년) 실업보험이 강화되어 캐나다와 함께 실업보험만 높은 ‘부조형’ 국가로 분류되었다. 반면, 영국은 여전히 실업보험·사회부조·ALMP가 모두 낮은 국가로 남아있다. 한편, 노동시장 유연성-ALMP의 조합에 따른 경제성과는 유연성-안정성 조합과는 다른 결과를 보여주고 있다(이인재 외, 2004). 가령 A집단의 유연성-ALMP 조합에 따른 경제성과를 살펴보면 고용률이 가

장 높고 실업률이 가장 낮게 나왔다. 그러나 이 조합은 유연성-안정성의 조합에서는 가장 높은 실업률을 보였던 집단이다.

이처럼 적극적노동시장정책에 관한 다양한 선행연구가 이루어졌으나, 이들 연구는 'GDP 대비 총지출'로 분석했다는 공통점이 있으며, 이는 ALMP의 다양한 프로그램의 영향을 살펴보기 못했다는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 좀 더 구체적으로 프로그램 유형을 그 전략과 특징에 따라 구분하고자 한다. OECD(2014)는 적극적노동시장정책이라는 개념을 최초로 사용하고 프로그램 분류에 따른 데이터를 확보하고 있다. OECD 데이터에서는 노동시장정책을 9개로 분류하고, 각 정책에 대한 GDP 대비 재정 지출 비율을 산출하고 있다. 이 중 적극적 노동시장정책에 포함되는 프로그램은 (1) 공공 고용서비스(Public Employment Service, PES) 및 행정; (2) 훈련(training); (3) 고용보조금(Employment incentives); (4) 고용보조 및 재활(sheltered and supported Employment and Rehabilitation); (5) 직접 일자리 창출(direct job creation), 그리고 (6)창업지원(start-up incentives)이다. 이와 같은 프로그램 유형은 다양한 분석틀을 통해 그 성격과 전략별로 재구분된다.

장효진 외(2017)는 기존의 노동시장정책 성격 논의(Bonoli, 2010; 이규용, 2008 등)에 따라 적극적노동시장정책을 '훈련형', '재진입정책형', '직접일자리창출형'으로 나누었다. 그러나 본 분류는 OECD의 지표 중 '(4) 고용보조 및 재활 부분'에 대한 뚜렷한 구분을 명시하지 못하였으며, 창업지원 정책을 '재진입정책'으로 분류하였다는 한계가 있다. 또한, 재진입정책에 각종 상담·보조금 형태를 모두 포함하고 있는데, 실질적으로 창업지원 정책은 공적 자금을 투입하여 고용 취약계층을 대상으로 한 협동조합 등의 창업을 지원하는 맥락에서 이루어지기 때문에, 사실상 소득보전을 위한 직접 일자리 창출 전략이라고 분류할 수 있다(장우윤, 2022). Theodor & Peck(2000)은 또 다른 적극적 노동시장정책의 분류 틀을 제시했는데, 이들은 적극적 노동시장을 '인적자본개발(Human Capital Development)'과 '고용유지(labor Force Attachment)'로 구분하였다. '인적자본개발형 전략'은 훈련을 통해 취업능력을 제고하는 것을 목표로 한다. 이 유형에는 훈련뿐만 아니라 장애인에 대한 재활 훈련 또한 포함된다. 노동시장에 있어 인적자본개발과의 관계에 대한 논의는 1960년대 Becker의 논의 등 다양하게 이루어져왔다. 노동시장 유연화로 인한 정규직-비정규직 노동이동의 증대는 적절한 수준의 인적자원개발이 이루어지지 않기 때문일 수 있다.

그러나 적극적노동시장정책에 대한 투자를 Becker(1962)나 Mincer(1958)가 설명한 인적자본론으로만 설명하는 데에는 한계가 있는데, 이는 인적자본론이 주로 노동자의 능력과 자질에 대한 투자 방법으로 '교육 및 훈련'을 중심으로만 논하고 있기 때문이다. 적극적노동시장정책은 교육훈련뿐만 아니라 다양한 전략을 취하는 방식으로 구성되고 있다. 가령 '고용유지 전략'

은 상담 등의 고용서비스를 통해 빠르게 취업을 가능하게 하는 것을 목표로 하며, 공공 고용서비스 및 행정과 고용보조금이 포함된다. 고용유지 전략은 빠른 효과와 상대적으로 적은 비용이 요구되는 장점이 있다. 그러나 고용의 안정성을 보장할 수 없고, 기술 부족으로 인한 실업에는 효과적으로 대응하지 못한다. 또한, 고용을 유지하도록 보조하는 형태이기 때문에, 최대한 빠른 이직을 우선하는 전략이며, 반드시 노동시장의 이동을 담보하는 것도 아니다. 장민(2019)의 연구에서는 이에 더해 우리나라의 노동시장정책 실정과 국외의 개념을 매칭시켜 직접 일자리 창출 전략을 구분하여 제시하였다. 직접일자리창출 전략에는 ‘직접 일자리 창출 정책’과 ‘창업 지원’ 정책까지 포함된다. 이를 정리하여 적극적노동시장정책을 전략별로 재정의한 내용은 아래 [표 4]와 같다.

[표 4] 적극적노동시장정책 전략별 정의 및 세부 프로그램

구분		세부 프로그램	정의
적극적 노동시장정책	인적자본 개발형	훈련	훈련사업 교육·연수·체험
		고용보조 및 재활	장애인 직업훈련 장애인 대상 사업
	고용 유지 전략형	공공 고용서비스 및 행정	일자리 지원을 위한 인프라 구축 구직, 구인정보 제공 직업지도 및 상담 취업통계 DB 구축
		고용 보조금	직접: 고용창출, 유지 등을 위한 인건비 간접: 고용창출 유인을 위한 사업비
	직접 일자리 창출형	직접일자리 창출	단기 일자리 사회서비스 일자리
		창업 지원	창업시기 실업급여 지원 현금, 시설제공, 경영조언 등

자료: Bonoli(2010); OECD(2014); 이규용(2008); 장우윤(2022) 참고 연구자 재정리

기존 연구에 따르면, 적극적 노동시장정책은 프로그램 유형별로 실업률에 미치는 영향이 상이한 것으로 나타났다. 채구묵(2011)에 따르면, 직업훈련 프로그램은 실업률에 부적으로 영향을 미쳤으며, 고용서비스와 고용보조는 부분적으로 실업률에 부적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 개별 프로그램이 고용형태에 미치는 연구는 장효진(2017)의 연구가 있다. 이 연구에서는 청년 비정규직 근로자를 대상으로 직업훈련의 효과를 분석하였는데, 이중노동시장 하에서 비정규직은 정규직보다 직업훈련의 기회가 부족할 뿐 아니라, 직업훈련을 받더라도 정규직 전환을 기대하거나 임금상승을 기대하기 어려운 결과가 나타났다. 권일웅 외(2018)의 연구에서는 프랑스와 스페인에서 고용서비스의 일환으로 비정규직 일자리 알선을 통해 경력을 쌓고

더 나은 일자리를 얻기 위한 주춧돌이 되기 위한 지원을 제공하고 있는데, 이러한 단기계약이 오히려 청년구직자의 불안감을 고조시키며, 비정규직 고착을 야기할 수 있다고 언급했다. 우리나라는 일본, 미국과 같이 직업교육에 대한 투자 수준이 낮은 한편, 직접 일자리 창출은 높은 편이다(장효진, 2017).

3. 연구문제 및 분석방법

1) 자료소개 및 분석방법

(1) 분석자료

본 연구는 OECD 통계 데이터¹²⁾ 중에서도 연구에서 활용할 변수들이 모두 수집될 수 있는 초기 시점인 2009년과 비교 가능한 자료가 있는 가장 최근 시점인 2018년 자료를 활용하였다. 이처럼 시점을 비교하는 연구는 퍼지셋 질적 비교분석시 횡단 자료만을 사용하는 데에 대한 한계를 해결하고자 다수 활용되어왔다(남재욱, 2017; 이승윤, 2018 등). 그러나 자료의 한계를 보완하는 목표로만 시점을 구분하는 것은 논리적으로 한계가 있다. 따라서 선행연구를 통해 살펴본 바와 같이 적극적노동시장정책의 패러다임 전환이 발생한 시기를 참고하여 구분하였다. 이에 본 연구에서는 적극적노동시장정책으로의 전환이 일어난 2006-2010년 사이에서 변수 활용이 용이하고 2008년 금융위기 이후 가장 가까운 시기인 2009년 자료를 활용하였다. 또한, 강화된 적극적노동시장정책으로 전환된 2011년 이후 시기를 기준으로 활용할 수 있는 자료 중 가장 최신 자료인 2018년 자료를 사용하였다.

구체적으로 활용한 데이터는 비정규직 비율을 나타내는 ‘temporary employment(전체 임금 근로자 대비 한시적 고용)’ 지표이며, 적극적노동시장정책 변수는 ‘public expenditure and participant stocks on LMP as a percentage of GDP(GDP 대비 노동시장 프로그램 지출)’를 활용하였다. 유연성 지표로는 고용보호법제(EPL) 지수를 보기 위해 ‘strictness of employment protection, regular contracts(고용보호의 엄격성, 정규직)’ 지표를 사용하였다. 마지막으로 안전성 지표로써 사용된 실업급여 순소득대체율은 ‘tax-benefit model’의 지표를 활용하였다. 각 변수의 선택 이유와 측정 방법은 추후 분석방법 기술을 통해 설명하도록 한다.

위와 같은 기준과 지표를 기반으로 OECD 회원국 중 분석 및 사례 확보가 가능한 국가는 총 21개국이며, 해당 국가는 오스트레일리아, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 에스토

12) OECD statistics. <http://stats.oecd.or>.

니아, 핀란드, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 그리고 미국¹³⁾이다.

(2) 분석방법

본 연구는 퍼지셋 질적 비교분석(Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis, Fs/QCA)을 활용하여 OECD 주요국의 유연안정성 및 적극적노동시장정책 유형의 조합과 이행기 청년 한시적 근로자 비율의 관계에 대해 분석하고자 한다. 이행기 청년 한시적 근로자는 하나의 독립적인 노동시장정책이 아닌 다양한 정책의 결합에 의해 발생한다고 보기 때문에, 본 분석 방법을 적용하였다. 분석 도구로는 Fs/QCA 3.0 소프트웨어 프로그램을 사용하였다.

Fs/QCA는 Ragin(2000)에 의해 주창된 것으로, 질적방법과 양적방법을 결합하여 비교연구를 하는 방법이다. Fs/QCA는 기존 사회과학의 비교연구에서 사례중심(small-N)의 연구가 이론화 및 과학적 측정에 대해 갖게 되는 한계를 인식한다(이승윤, 2014). 즉 연구자의 임의적이고 편향적인 이론과 내러티브가 아닌, 경험적 증거를 통한 과학성 확보를 위해 집합소속(set membership) 정도와 눈금매기기(calibration)를 실시하며, 이론과의 연결성을 높이기 위해 집합이론적(set theoretic) 접근을 시도한다. 또한, 이 연구 방법은 기존의 변수 중심 분석인 회귀 분석(large-N)에서 적은 사례 수로 인한 자유도 문제와 다중공선성 문제로 포함되지 못하는 변수들에 대한 분석을 가능하게 한다(이소정, 2010). 따라서 이는 중-범위 사례분석에 속하는 국가 비교에 있어 적합한 방법이다. 회귀분석이 '원인의 결과'를 추론하기에 적합하다면, Fs/QCA는 '결과의 원인'을 검증하기에 유용하다(이승윤, 2014). 즉, 특정한 결과에 대하여 서로 다른 원인이 있으며, 독립된 변수가 그 자체로 독립된 영향을 미칠 수 없고 '다양하게 결합될 경우에만' 특정 결과가 나타난다는 것에 주목한다.

전통적인 집합이론 방법은 '1(소속됨)'과 '0(소속되지 않음)'으로 양극단의 소속 점수만을 부여하게 되어 분석에서 제외되는 사례가 발생한다. 그러나 Fs/QCA는 특정 결과를 발생시키는 여러 원인들의 결합된 조건적 형태를 1과 0 사이 복수의 소속 점수(퍼지 점수)로 나타낼 수 있어 결측되는 사례가 발생하지 않고 '소속의 정도(membership score)'를 볼 수 있다. Fs/QCA는 사례가 갖는 속성들의 정도 차이를 인정하며, 이러한 집합 소속 정도의 눈금은 연구자가 이론적 지식을 활용하여 매길 수 있다(Ragin, 2000).

일반적으로 명제는 전제와 결론으로 이루어지는데, Fs/QCA는 이러한 집합이론을 기반으로 설명된다. 만약 원인 조건(X)의 값이 일관되게 결과(Y)의 값보다 높다면(X>Y), 원인 값이 커 반드시 결과에 필요하므로 이를 '필요조건'이라고 한다. 즉 '결과조건에는 반드시 원인조건이 있

13) 영문 알파벳 순으로 정렬한 것임.

어야 한다'라고도 해석할 수 있다. 만약 원인 조건의 값이 결과의 값보다 항상 낮다면($X < Y$), 반드시 원인이 있어야만 결과가 나온다고 보거나, 그 원인이 결과의 부분집합일 수 있다고 하여 이를 '충분조건'이라고 한다.¹⁴⁾

Fs/QCA에서 원인조건이 충분조건인지 필요조건인지를 가늠하기 위해서는 원인조건의 퍼지 점수와 결과의 퍼지점수를 계산하여 비교해야 한다. 그러기 위해서는 먼저 조건들의 원점수를 구하고 이를 퍼지점수로 변환하는 것이 선행되어야 한다. 퍼지점수로의 변환을 위해서는 연구자의 이론적 지식에 근거하여 각 변수의 임의적 분기점(질적 전환점)을 설정해야 하는데, 이 분기점은 원점수 값이 집합에 완전히 소속되는지와 배제되는지 사이에서 그 정도(degree)를 가늠해주는 눈금이 된다. 분기점은 측정지표를 근거로 최대값, 중위값, 최소값을 활용하여 설정한다(Ragin, 2008; 최영준, 2009). 즉 원점수의 최대값¹⁵⁾을 퍼지셋 프로그램에서 calibration을 사용할 시 넣어서 0.95로 맞추고, 0.95 이상일 때 '완전한 소속'으로 구분한다. 마찬가지로 0.5(평균값)일 때 '모호한 소속', 0.05(최소값)일 때 '완전한 비소속'이라고 구분하며, 그 사이 값들을 로그비를 활용하여 퍼지점수로 전환하는 방식이다.

원점수를 퍼지점수로 변환하고 나면, 먼저 원인조건이 결과조건의 '필요조건(necessity)'인지, 즉 원인조건이 있어야만 결과조건이 되는지를 검증하여야 한다. 이때 조건 값의 '일치성(consistency)'은 양적연구에서 '유의수준'과 상응하는 개념이며, '설명력'은 R^2 에 해당하는 개념으로(최영준, 2009). 일치성이 기준보다 높은 경우에만 필요조건에 부합한다고 분석한다. 그러나 Fs/QCA에서 어느 정도의 일치성을 기준으로 해야 하는지는 연구마다 다르게 나타난다. 보편적으로 일치성은 최소 0.85(="거의 항상 일치함(almost always, benchmark=.85)")를 기준으로 하는데, 엄격하게 검증할 필요가 있을 때는 데이터의 일치성 분포에 따라 0.9, 0.92, 0.95 등의 기준을 사용하기도 한다(Ragin, 2008; 남재욱, 2017; 이승윤, 2014). 다음으로는 결과조건의 결합적 특성을 분석하기 위해 '충분조건'을 분석한다. 이를 위해서는 '진실표 분석(truth table analysis)'을 시행하여 결과조건을 설명하는 모든 조합가능한 원인조건을 살펴보고, 어떤 원인들의 결합이 결과조건을 설명하는지를 판단한다(Ragin, 2000). 마지막으로 축약 결과를 통해 원인조건의 결합 유형과 그에 속하는 국가들을 기반으로 사례를 설명한다.

14) 이해를 돕기 위해 예시를 들자면 다음과 같음. 가령 전제(P)가 여자이고, 결론(Q)이 사람이라면, '모든 여자는 사람'이기 때문에, P(여자)는 Q(사람)에 완전히 속하게 되는 '충분조건'임. 즉 여자여야만 사람인 것은 아니지만, 여자는 충분히 사람이라는 특징에 속한다는 의미임. 반면 '필요조건'은 어떤 결과가 있으려면 원인이 반드시 필요할 때를 의미함. 예를 들어 반드시 나이가 만 19세 이상이어야만(P) 회사에 지원이 가능하다(Q)면, 나이는 회사지원에 반드시 요구되는 '필요조건'임. 혹은 회사에 지원하려면 반드시 만19세 이상이어야 한다고도 해석됨.

15) 가령, ALMP 지표를 근거로 하여 가장 높은 수준의 2-3개 국가들이 도달한 정도의 값을 구함.

2) 변수의 정의 및 측정

(1) 결과조건: 이행기 청년 한시적 근로자 비율(만15-24세)

본 연구의 결과변수는 '만15-24세에 해당하는 이행기 청년 한시적 근로자(temporary employment)'로 규정하였다. 본 연구의 청년의 정의는 '이행기 청년'으로, 노동시장에 진입하는 최저연령인 만 15세에서 성인으로의 이행을 의미하는 후기청소년 시기의 상한 연령인 24세까지로 규정한다. 본 연구에서 활용한 국가비교 데이터인 OECD의 '전체 임금근로자 대비 한시적 고용(temporary employment)' 지표에서도 청년의 정의를 15-24세로 하고 있다.

다음으로 비정규직 비율에 대해서는 국가비교를 위해 OECD 비정규직 개념인 '전체 임금근로자 대비 한시적 고용(temporary employment)' 비율을 활용하였다. OECD는 비정규 고용(non-regular employment)을 '고용보호에 있어 표준법규에 의한 이득을 보지 못하는 모든 형태의 고용'으로 정의하고 있는데, 이는 한시적 근로자와 시간제 근로자를 포함한다. 그러나 우리나라 비정규직과 상응하는 OECD 정의로는 '지속성 측면에서 계약기간을 정한 자 혹은 정하지 않았으나 비자발적 사유로 계속 근로를 기대할 수 없는 자'로 정의되는 한시적 고용이 적합하다(OECD, 2014). 시간제 일자리는 그 특성상 정규직과 유사한 근로형태가 존재하며, 비전형근로자 또한 각 국가별로 그 개념이 상이하기 때문에 비정규직을 대표하기에 무리가 있어 제외하였다.

(2) 원인조건

원인조건은 기존 연구에서 청년 비정규직과 관련되는 요인들로 거론된 유연안정성과 유형별 적극적노동시장정책이다. 유연안정성은 유연성의 대표적인 변수로 활용된 '고용보호법제지수(EPL)'와 안전성의 변수로 활용된 '실업급여 순소득대체율'을 활용하였다.

① 고용보호법제지수

노동시장의 유연성을 나타내는 대표적인 지표는 '고용보호법제지수(Employment Protection Legislation Index, EPL)'이다. 고용보호법제는 크게 '정규직의 해고와 채용에 관한 규제'의 엄격성과 '한시적 고용 사용조건'의 엄격성으로 나뉘어진다. 이 지표는 연구의 목적에 따라 모두 활용되기도 하고(Vis, 2007; 김종일, 2010), 정규직 기준 지수만이 활용되기도 한다(Pareliussen, 2014; 이예린, 2015). 본 연구는 '정규직의 해고와 채용에 관한 규제'의 엄격성 지수를 활용하였는데, Chung(2012)에 따르면 비정규직에 대한 EPL은 실제 각 국가의 비정규직 사용 비중과 관련성이 매우 낮기 때문이다.

이론에 따르면, 정규직에 대한 고용보호를 강화하면 기존 근로자의 해고 비율은 감소하는 반면 신규 채용을 억제하게 되는데, 이 때 청년의 경우 해고 규제의 혜택은 받지 못하고 신규 채용이 억제되면서 부정적인 영향을 받게 될 것이라는 예측이 있다(Esping-Andersen, 2000; Marinescu, 2009). 실증연구에서는 정규직에 대한 고용보호 수준을 높이면 정규직 해고 비용이 높아져 청년 실업률이 증가할 수 있다는 연구도 있지만(Wolbers, 2007), 그 영향이 제한적이라는 연구도 있어 추가적인 분석이 필요하다(장효진, 2017).

② 실업급여 순소득대체율

비정규직과 관련된 유연안정성 정책 중 ‘소득안정성’에 해당하는 대표적인 지표로써 기존 연구에서는 ‘GDP 대비 소극적 노동시장정책 총지출’(이인재, 2004; 남재욱, 2017; 남민호, 2018 등)과 ‘실업급여 순소득대체율’(Picot, 2012; Shahidi, F. V. et al., 2016; 김상호, 2016)’을 활용하였다. 그러나 단순히 전체 GDP 지출 중 소극적 노동시장정책 프로그램에 어느 정도 지출하느냐를 보는 것은 안정적인 소득안정성을 보장한다고 설명하는 데 한계가 있다. 유연안정성 논의에서 소득안정성의 지표로써 활용되는 ‘실업급여 순소득대체율’은 소득손실에 따른 실업급여가 실업자의 생계보호라는 안전망으로써 기능을 발휘하고 있는가를 보다 명확하게 보여 줄 수 있는 지표이다(김동헌, 2010).

‘순소득대체율(Net Replacement Rate: NRR)’은 실업기간의 순소득을 근로활동기의 순소득으로 나눈 비율이다. 이는 법정 임금대체율과 다르게 조세 및 이전급여가 임금대체율에 미치는 영향을 고려하여 계산한 것이다. 공적연금과 마찬가지로 실업급여의 소득대체율은 가구유형, 실업의 지속기간 등에 따라서 달라진다. OECD는 각국의 제도를 비교하기 위해 네 가지 가족 유형의 평균을 비교하는 방식으로 다양한 가족에 대한 보호를 측정한다. 본 연구에서는 기존 연구와 마찬가지로 실업급여의 소득대체율 자체에 관심을 가지고 있으므로, 여러 가족 유형을 고려하지 않고 독신가구의 초기 순소득대체율을 사용하였다. 대체로 독신가구의 소득대체율이 여러 가족 유형의 소득대체율 중에서 가장 낮다는 점을 고려하면, 비교의 준거를 하나로 하는 것이 크게 무리가 되지는 않는다(김동헌, 2010). 나아가 본 데이터에서는 월 기준 실업기간(unemployment duration, month)도 설정하도록 하는데, 초기 순소득대체율은 실업 발생 직후 최초로 실업급여를 받는 것을 기준으로 한다(채구묵, 2009; 김동헌, 2010). 이는 단기간의 순소득대체율을 살펴봄으로써 순소득대체율 자체의 효과를 명확히 하기 위함이다. 또한, 이동이 빈번한 청년 한시적 근로자를 고려할 때, 최초 순소득대체율을 기준으로 보는 것이 적합할 것으로 사료되었다.

따라서 본 연구에서는 OECD 데이터 중 ‘조세급여모델(Tax-Benefit Models)’에서 ‘평균소득

의 67%인 독신 소득자의 초기(1개월) 실업급여 순소득대체율(Net Replacement Rates for 67% AW single earner, previous earnings, 1 month)'을 이용하였다.

③ 적극적노동시장정책 유형

본 연구의 원인조건인 적극적노동시장정책 유형은 OECD 분류기준과 기존 연구에 따라 '인적자본개발형(Human Resources Development, HRD)', '고용유지전략형(Employment Retention Strategy, ERS)', 그리고 '직접일자리창출형(Direct Job Creation, DJC)'으로 구분하였다. 인적자본개발형에는 OECD 지출 카테고리 중 '훈련(training)'과 '고용보조 및 재활(sheltered and supported employment and rehabilitation)'을 포함하였으며, 고용유지전략형에는 '공공 고용서비스(PES) 및 행정'과 '고용보조금(employment incentives)'을 포함하였다. 나아가 직접일자리창출형에는 '직접 일자리 창출(direct job creation)'과 '창업지원(start-up incentives)'을 포함하였다.

적극적 노동시장정책에 대한 투자 비율은 일반적으로 'GDP 대비 적극적노동시장정책 지출 비중'으로 측정했지만, 적극적노동시장정책에는 실업자에 대한 직업훈련이 포함되어 있기 때문에 실업률 자체가 지출 수준에 영향을 줄 수 있다. 이에 기존 연구(Rueda, 2015; 남재욱, 2017; 장효진, 2017)에서는 적극적노동시장정책 프로그램 지출 규모를 측정하는 변수로 '실업률 1%당 적극적노동시장정책에 대한 투자 수준'¹⁶⁾변수를 활용하였고, 본 연구에서도 동일한 방법을 활용하였다. 다시 말해 GDP 대비 적극적노동시장정책 프로그램 지출을 먼저 구한 뒤, 이를 실업률로 나누어 실업률이 지출 수준에 미치는 영향을 어느 정도 통제하는 것이다.

[표 5] 변수 정의 및 측정지표 요약

조건	분석변수(약칭)		측정방법	출처
원인 조건	고용보호법제 지수(EPL)		정규직 고용보호법제 지수	OECD, strictness of employment protection(regular)
	실업급여 순소득대체율(NPR)		평균소득 67% 독신가구 기준, 초기 실업급여 순소득대체율(1개월), %	OECD, Net Replacement Rate in Unemployment
	ALMP 투자비율	인적자본개발형(HRD)	(GDP 대비 훈련지출/실업률)*100) + (GDP 대비 고용보조 및 재활 지출/실업률*100) 후 각 원자료 평균으로 년 값을 퍼지점수로 변환	OECD, Public expenditure and participant stocks on LMP as a percentage of GDP
		고용유지전략형(ERS)	(GDP 대비 공공고용서비스 및 행정 지출/실업률)*100) + (GDP 대비 고용보조금 지출/실업률*100) 후 각	

16) 이를 관대성(generosity) 지표라고도 함.

		원자료 평균으로 낸 값을 퍼지점으로 변환 (GDP 대비 직접 일자리 지출/실업률)*100) + (GDP 대비 창업지원 지출/실업률*100) 후 각 원자료 평균으로 낸 값을 퍼지점으로 변환	
결과 조건	청년 한시적 근로자 비율(YTR)	(OECD 기준 15-24세 청년 한시적 근로자/전체 임금근로자)*100, %	OECD, permanent temporary employment - Incidence of permanent employment

4. 연구결과

1) 변수별 원자료 측정값

먼저 퍼지셋 질적비교분석을 실시하기 위해서는 원인조건 및 결합조건이 되는 변수들의 원점수를 구하여야 퍼지점으로 변환할 수 있다. 따라서 다음과 같이 적극적노동시장정책의 프로그램별 원자료 측정값을 계산한 후, 그 외 원인조건 및 결합조건 원점수를 측정하였다.

(1) 적극적노동시장정책 프로그램별 원자료 측정값

적극적노동시장정책 프로그램별 원자료는 2009년과 2018년으로 나누어지며, ‘훈련’과 ‘보조 및 재활’ 프로그램의 원자료의 평균값을 구하여 ‘인적자본개발(HRD)’형으로 전환하였다. 마찬가지로 ‘공공고용서비스’와 ‘고용보조금’의 원자료 평균값을 ‘고용유지전략형(ERS)’로, ‘직접일자리 창출’과 ‘창업지원’의 평균값을 ‘직접일자리 창출형(DJC)’으로 구하였다. 적극적노동시장정책은 실업률이 지출 수준에 영향을 줄 수 있으므로, 먼저 GDP 대비 적극적노동시장정책 프로그램 지출의 원점수를 구한 뒤, 이를 실업률로 나누어 값을 계산하였다. 적극적노동시장정책 프로그램은 국가별로 시행하지 않는 형태도 있으므로, GDP 대비 투자가 없거나 타 유형보다 낮을 경우 0.00으로 나타난다. 이에 원자료 측정값은 [표 6]과 [표 7]과 같다.

[표 6] 적극적노동시장정책 프로그램별 원자료 측정값(2009)

국가	훈련	보조 재활	HRD (인적자본 개발형)	공공고용 서비스	고용 보조금	ERS (고용유지 전략형)	직접 창출	창업 지원	DJC (직접 일자리 창출형)
Australia	0.54	1.26	0.90	3.42	0.18	1.80	0.72	0.18	0.45
Austria	9.25	0.75	5.00	3.21	0.94	2.08	0.94	0.19	0.57
Belgium	2.15	1.77	1.96	2.53	1.90	2.21	0.89	0.00	0.44

Canada	1.67	0.24	0.96	1.55	0.12	0.84	0.24	0.12	0.18
Czech Republic	0.45	1.05	0.75	1.80	0.30	1.05	0.45	0.00	0.23
Denmark	7.17	10.29	8.73	4.99	2.81	3.90	0.00	0.00	0.00
Estonia	0.89	0.00	0.44	0.74	0.00	0.37	0.00	0.15	0.07
Finland	4.98	1.09	3.03	1.94	1.46	1.70	0.85	0.24	0.55
Germany	4.65	0.39	2.52	4.91	1.42	3.16	0.77	0.90	0.84
Ireland	2.78	0.08	1.43	1.35	0.40	0.87	1.90	0.00	0.95
Italy	2.19	0.00	1.10	1.29	1.94	1.61	0.13	0.26	0.19
Japan	0.20	0.00	0.10	1.18	3.55	2.37	0.79	0.00	0.39
Korea	1.93	0.55	1.24	0.28	1.38	0.83	7.16	0.00	3.58
Luxembourg	0.59	0.20	0.39	0.98	5.67	3.33	2.35	0.00	1.17
Netherlands	2.76	10.58	6.67	8.05	0.23	4.14	3.45	0.00	1.73
Norway	7.09	5.48	6.29	3.87	2.58	3.22	0.00	0.00	0.00
Slovak Republic	0.08	0.25	0.17	0.83	0.25	0.54	0.08	0.58	0.33
Spain	1.06	0.39	0.73	0.90	1.23	1.06	0.56	0.56	0.56
Sweden	0.72	2.52	1.62	2.88	4.67	3.77	0.00	0.12	0.06
Switzerland	3.75	4.17	3.96	2.29	1.25	1.77	0.00	0.00	0.00
United States	0.54	0.32	0.43	0.43	0.11	0.27	0.11	0.00	0.05
최대값	9.25	10.58	8.73	8.05	5.67	4.14	7.16	0.90	3.58
평균값	2.64	1.97	2.31	2.35	1.54	1.95	1.02	0.16	0.59
최소값	0.08	0.00	0.10	0.28	0.00	0.27	0.00	0.00	0.00

[표 기] 적극적노동시장정책 프로그램별 원자료 측정값(2018)

국가	훈련	보조 재활	HRD (인적자본 개발형)	공공고용 서비스	고용 보조금	ERS (고용유지 전략형)	직접 창출	창업 지원	DJC (직접 일자리 창출형)
Australia	0.19	0.94	0.57	2.83	0.19	1.51	0.00	0.19	0.09
Austria	8.87	0.41	4.64	3.51	1.65	2.58	1.03	0.21	0.62
Belgium	2.86	2.35	2.61	5.55	3.70	4.62	0.67	0.00	0.34
Canada	1.02	0.00	0.51	1.87	0.17	1.02	0.17	0.00	0.08
Czech Republic	0.00	5.79	2.90	5.35	1.34	3.34	1.78	0.00	0.89
Denmark	7.60	18.31	12.96	7.40	3.70	5.55	0.00	0.00	0.00
Estonia	1.67	3.54	2.60	2.60	0.74	1.67	0.00	0.19	0.09
Finland	5.16	1.63	3.40	2.04	1.09	1.56	2.72	0.27	1.50
Germany	5.32	0.59	2.95	12.71	0.59	6.65	0.59	0.30	0.44
Ireland	2.09	0.17	1.13	0.87	0.52	0.70	2.61	0.00	1.31
Italy	1.04	0.09	0.57	0.57	2.26	1.41	0.00	0.00	0.00
Japan	0.41	0.41	0.41	2.87	2.46	2.66	0.00	0.00	0.00
Korea	1.57	0.52	1.04	1.30	1.04	1.17	3.91	1.04	2.48

Luxembourg	3.22	0.18	1.70	1.07	6.45	3.76	1.97	0.00	0.99
Netherlands	1.57	7.83	4.70	5.22	0.52	2.87	0.26	0.00	0.13
Norway	2.37	2.37	2.37	3.68	2.63	3.16	0.00	0.00	0.00
Slovak Republic	0.46	0.61	0.54	0.61	1.68	1.15	0.15	0.15	0.15
Spain	0.72	0.72	0.72	0.98	0.52	0.75	0.79	0.85	0.82
Sweden	1.57	3.77	2.67	4.40	7.70	6.05	0.00	0.16	0.08
Switzerland	3.39	5.09	4.24	2.33	1.70	2.02	0.00	0.00	0.00
United States	0.77	0.77	0.77	0.51	0.26	0.38	0.00	0.00	0.00
최대값	8.87	18.31	12.96	12.71	7.70	6.65	3.91	1.04	2.48
평균값	2.47	2.67	2.57	3.25	1.95	2.60	0.79	0.16	0.48
최소값	0.00	0.00	0.41	0.51	0.17	0.38	0.00	0.00	0.00

(2) 유연안정성 및 결과조건의 원자료 측정값

다음으로는 유연안정성 지표인 고용보호법제지수(EPL)와 실업급여 순소득대체율(NPR), 그리고 결과변수인 청년 한시적 근로자 비율(YTE)의 원점수를 2009년과 2018년으로 구분하여 측정된 값이며, 아래 [표 8]과 [표 9]와 같다.

[표 8] 유연안정성 및 결과조건의 원자료 측정값(2009)

국가	고용보호법제지수 (EPL)	순소득대체율 (NPR)	청년 한시적근로자 비율 (YTE)
Australia	1.63	41	5.7
Austria	2.39	73	35.6
Belgium	2.78	88	33.2
Canada	1.31	65	27.8
Czech Republic	2.99	75	18.8
Denmark	1.80	84	22.8
Estonia	2.33	54	8.5
Finland	2.11	64	39.0
Germany	2.78	62	57.3
Ireland	1.86	63	24.6
Italy	3.21	72	44.6
Japan	2.06	74	25.5
Korea	2.18	55	32.6
Luxembourg	2.66	82	39.4
Netherlands	3.24	74	46.5
Norway	2.31	72	25.8
Slovak Republic	3.06	61	12.5
Spain	2.55	77	55.7

Sweden	2.62	69	53.4
Switzerland	1.98	72	53.1
United States	0.96	61	8.2
최대값	3.24	88.00	57.31
평균값	2.32	68.48	31.92
최소값	0.96	41.00	5.65

[표 9] 유연안정성 및 결과조건의 원자료 측정값(2018)

국가	고용보호법제지수 (EPL)	순소득대체율 (NPR)	청년 한시적근로자 비율 (YTE)
Australia	1.94	38	5.5
Austria	2.39	61	33.3
Belgium	3.02	91	46.8
Canada	1.31	64	31.7
Czech Republic	1.31	77	27.4
Denmark	1.84	85	34.3
Estonia	2.07	56	13.5
Finland	2.06	66	44.1
Germany	2.78	59	51.7
Ireland	1.95	54	34.1
Italy	2.56	76	64.0
Japan	2.06	76	17.9
Korea	2.18	73	26.2
Luxembourg	2.66	88	46.2
Netherlands	3.39	70	55.0
Norway	2.31	68	27.3
Slovak Republic	2.68	63	20.4
Spain	2.20	78	71.2
Sweden	2.62	73	53.4
Switzerland	1.98	70	52.1
United States	0.96	59	8.2
최대값	3.39	91.00	71.20
평균값	2.20	68.81	36.39
최소값	0.96	38.00	5.48

2) 퍼지 소속 점수 변환(calibration) 결과

각 변수의 원점수를 구한 뒤에는 변수별로 개별 집합에의 소속점수, 즉 퍼지소속점수(fuzzy

membership scores)로 전환하여야 한다. 이는 기존 양적연구에서 소속(1)과 비소속(0)으로만 이루어진 고전적 집합이론과 다르게 사회과학의 대상이 되는 사회현상의 명확하지 않은 경계와 비배타적 속성(최영준, 2009)을 고려한 것이다. 즉 사회현상은 집합의 경계가 모호(fuzzy)한 경우가 많기 때문에, Fs/QCA에서는 소속의 정도를 0에서 1 사이의 값을 가지는 퍼지점수로 전환하게 된다. 이러한 전환과정은 Fs/QCA 3.0 프로그램에서 '측정(calibration)'을 사용하면 된다. Calibration을 통한 변환시, 퍼지셋 자료 변환을 위해서는 각 변수의 분기점을 설정해야 한다. 즉, 완전 소속점(full membership pint), 분기점(cross-over point), 그리고 완전 배제점(non-membership point)를 정해 소속의 정도를 구분하여야 한다. Ragin(2008)과 최영준(2009)은 이러한 기준점을 최대값, 중위값, 최소값으로 설정하였으며, 이는 각 원점수를 활용하여 변환이 가능하다.¹⁷⁾ 이와 같은 변환과정을 통해 도출된 퍼지점수는 2009년과 2018년별로 다음[표 10]과 [표 11]과 같다.

[표 10] 전체 변수별 퍼지 소속 점수 변환 결과(2009)

국가	결과조건	원인조건				
	YTE	HRD	ERS	DJC	EPL	NPR
Australia	0.05	0.13	0.43	0.33	0.18	0.05
Austria	0.61	0.78	0.54	0.47	0.56	0.67
Belgium	0.54	0.38	0.59	0.32	0.82	0.95
Canada	0.38	0.14	0.12	0.11	0.1	0.41
Czech Republic	0.18	0.11	0.17	0.14	0.9	0.73
Denmark	0.26	0.95	0.94	0.05	0.24	0.92
Estonia	0.06	0.07	0.06	0.07	0.51	0.17
Finland	0.70	0.58	0.39	0.45	0.39	0.38
Germany	0.95	0.52	0.84	0.56	0.82	0.33
Ireland	0.30	0.23	0.13	0.59	0.27	0.35
Italy	0.82	0.16	0.35	0.12	0.95	0.63
Japan	0.32	0.05	0.64	0.27	0.36	0.7
Korea	0.52	0.19	0.12	0.95	0.42	0.19
Luxembourg	0.71	0.07	0.87	0.64	0.75	0.89
Netherlands	0.85	0.88	0.95	0.76	0.95	0.7
Norway	0.33	0.87	0.85	0.05	0.49	0.63
Slovak Republic	0.10	0.05	0.07	0.21	0.92	0.31
Spain	0.94	0.1	0.17	0.46	0.68	0.79
Sweden	0.93	0.28	0.92	0.06	0.73	0.52
Switzerland	0.92	0.68	0.42	0.05	0.32	0.63
United States	0.06	0.07	0.05	0.06	0.05	0.31
분기점	0.95(최대값)	완전한 소속				
	0.5(평균)	모호한 소속				
	0.05(최소값)	완전한 비소속				

17) 가령 HRD 원점수의 최대값, 중위값, 최소값이 2018년 기준 12.96, 2.57, 0.41 이라면, calibration 사용시 이 값을 넣으면 된다.

[표 11] 전체 변수별 퍼지 소속 점수 변환 결과(2018)

국가	결과조건	원인조건				
	YTE	HRD	ERS	DJC	EPL	NPR
Australia	0.05	0.06	0.19	0.08	0.35	0.05
Austria	0.42	0.65	0.49	0.55	0.62	0.32
Belgium	0.71	0.5	0.82	0.29	0.89	0.95
Canada	0.39	0.05	0.11	0.08	0.1	0.39
Czech Republic	0.29	0.52	0.63	0.65	0.1	0.75
Denmark	0.45	0.95	0.9	0.05	0.3	0.9
Estonia	0.1	0.5	0.22	0.08	0.42	0.22
Finland	0.66	0.56	0.2	0.82	0.42	0.43
Germany	0.79	0.53	0.95	0.44	0.81	0.28
Ireland	0.45	0.12	0.07	0.78	0.35	0.19
Italy	0.92	0.06	0.17	0.05	0.71	0.73
Japan	0.14	0.05	0.51	0.05	0.42	0.73
Korea	0.27	0.11	0.13	0.95	0.49	0.64
Luxembourg	0.7	0.23	0.7	0.68	0.76	0.93
Netherlands	0.83	0.65	0.55	0.1	0.95	0.54
Norway	0.29	0.43	0.6	0.05	0.57	0.48
Slovak Republic	0.17	0.06	0.12	0.11	0.77	0.36
Spain	0.95	0.07	0.08	0.62	0.5	0.78
Sweden	0.81	0.51	0.93	0.08	0.74	0.64
Switzerland	0.79	0.62	0.31	0.05	0.37	0.54
United States	0.06	0.08	0.05	0.05	0.05	0.28
분기점	0.95(최대값)	완전한 소속				
	0.5(평균)	모호한 소속				
	0.05(최소값)	완전한 비소속				

3) 청년 한시적 근로자 비율에 대한 원인조건 분석

(1) 청년 한시적 근로자 비율의 필요조건 분석

Fs/QCA 분석은 원인변수와 결과변수 사이에 필요조건과 충분조건을 확인할 수 있게 한다. 먼저, 필요조건이란, ‘결과가 발생하려면 원인변수를 반드시 필요로 함’을 의미한다. Ragin(2008)은 원인변수와 결과변수 혹은 결과변수의 부재(-Y)의 필요조건의 성립 여부를 확인해야 한다고 권고한다. 필요조건의 분석은 일반적으로 각 원인변수의 필요조건에 대한 일치도가 0.9 이상이면 필요조건의 충족으로 본다(Ragin, 2008, 남재욱, 2017). 일치성이란 유의수준과 같아 0.9 이상인

경우 필요조건에 해당한다고 해석하면 되며, 설명력은 이 결과가 얼마나 적합한가를 보여준다. 청년 한시적 근로자 비율에 대한 필요조건 분석 결과는 [표 12]와 같다.

[표 12] 청년 한시적 근로자 비율의 필요조건 분석

	청년 한시적근로자 비율(YTE)		청년 한시적근로자 비율에 속하지 않음(-YTE)	
	일치도	설명력	일치도	설명력
HRD	0.603	0.826	0.398	0.542
-HRD	0.665	0.526	0.872	0.686
ERS	0.741	0.801	0.487	0.524
-ERS	0.560	0.523	0.815	0.758
DJC	0.590	0.863	0.397	0.578
-DJC	0.712	0.542	0.906	0.688
EPL	0.835	0.777	0.582	0.540
-EPL	0.506	0.549	0.760	0.821
NPR	0.795	0.75	0.602	0.565
-NPR	0.538	0.576	0.733	0.781
EPL*NPR	0.902	0.699	0.717	0.553
-EPL*-NPR	0.620	0.539	0.884	0.764

원인조건들과 청년 한시적 근로자와의 관계에 있어서, 필요조건 기준의 일관도를 만족시킨 것은 ① 고용보호법제지수와 실업급여 순소득대체율 조합(EPL*NPR)과 청년 한시적 근로자 비율과의 관계; ② 직접 일자리 창출 투자의 부재(-DJC)와 청년 한시적 근로자 소속 부재(-YTE)와의 관계였다.

먼저, 정규직 고용보호법제가 엄격하면서 초기 실업급여 순소득대체율도 높을 경우(EPL*NPR) 청년 한시적 근로자 비율의 필요조건이 되는 것을 보여주고 있는데, 이는 다시 말해 청년 한시적 근로자에 속하는 사례들은 공통적으로 엄격한 EPL과 높은 NPR의 결합이 원인이 된다는 의미이다. [표 12] 결과표에 따르면 EPL과 NPR은 단일조건으로써는 일치성이 0.9 이하로 나타나 하나의 조건만으로는 청년 한시적 근로자 증가의 공통적인 원인으로 규명하기 어렵다. 엄격한 정규직 고용보호는 기존 근로자의 해고를 어렵게 하고 신규채용을 줄여 청년 구직자에게 악영향을 미치기도 하지만(Wolbers, 2007), 단일 변수만으로는 오히려 해고 및 조정을 남용하지 않아 안정성을 제고할 수도 있어 청년 한시적 근로자의 증가를 설명하는 데 한계가 있다. 한편 실업급여 순소득 대체율은 청년의 실업기간을 보장하여 안전한 1차 노동시장으로 이행하는 데 도움이 된다는 결과가 있는 한편, 실업급여 수준이 너무 높으면 오히려 근로인센티브를 저하하게도 된다는 상이한 논의도 있다(Moffit, 2014). 그런데 고용보호법제지수가 높으면서 초기 실업급여 수준도 같이 높

아지면(조합이 이루어지면), 엄격한 고용보호로 인해 청년들이 정규직으로 이동하기가 어려워짐에도 실업급여에 의한 소득보장이 높아지므로 근로 인센티브가 저해될 수 있다(방형준, 2019). 또한 실업급여의 관대함은 직업 선택의 가능성을 증가시켜 실업자들이 원하는 일자리로 취업할 수 있도록 하기 때문에(채구묵, 2009), 잦은 이동과 빠른 이행을 원하는 청년들은 한시적 일자리를 선택하게 될 가능성이 높아진다.

다음으로는 낮은 직접 일자리 창출 투자가 청년 한시적 근로자에 속하지 않는 것에 대한 필요조건을 충족하고 있음을 보여준다. 즉, 일자리 창출 투자를 낮춘다고 해서 반드시 청년 한시적 근로자 비율이 낮아지는 것은 아니지만, 청년 한시적 근로자 비율이 낮은 국가들은 공통적으로 직접 일자리 창출 투자가 낮다는 것을 의미하는 결과이다. 직접 일자리 창출 전략에는 ‘직접 일자리 창출 사업’과 ‘창업 지원’이 포함되는데, 직접 일자리 창출 프로그램은 주로 단기 일자리와 사회서비스 일자리를 제공하고, 창업 지원은 단기 현금지원을 제공하며 비전형근로 형태를 띠고 있다. 따라서 이들 사업의 특성 자체가 단기간에 이루어지므로, 단기적 고용률 제고에는 효과적일 수 있지만, 그 고용형태가 임시적이므로 한시적 근로 형태의 청년 근로자들이 많아지는 효과가 나타날 수 있다(이성희·노용진, 2017).

(2) 청년 한시적 근로자 비율의 충분조건 분석

본 연구에서 다양한 정책조합과 그 소속 국가를 알기 위해서는, 결과조건인 청년 한시적 근로자 비율의 결합된 원인조건이 무엇인지를 살펴보아야 한다. 이를 위해 본 절에서는 원자료로부터 전환한 각 변수의 퍼지점수를 기반으로, ‘진실표 분석(truth table analysis)’을 시행한다. 이는 결과조건을 설명하는 모든 가능한 원인조건 논리적 결합을 나타내며, 어떤 원인조건들의 결합이 결과조건을 설명하는 지 판단하는 데 활용되는 연구방법이다(Ragin, 2000; 정은진 외, 2018 재인용).

Ragin(2008)에 따르면, 원인조합의 수는 원인변수의 수(k)에 따라 2^k 만큼의 조합이 구성된다. 따라서 본 연구는 5개의 원인조건을 분석하였으므로, 총 32개의 조합 배열로 분석 결과가 나타난다. 이 중 어떤 결합이 결과집합과 관련이 있는지를 구분하기 위해서는 해당 사례 수를 기반으로 가려낸다. 각 조합에서 퍼지점수가 0.5 이상인 사례 수를 기반으로 빈도 기준선을 선택하는 것인데, 전체 사례 수(N)가 상대적으로 작을 경우 빈도기준은 1이나 2가 적당하다(이승윤, 2014 재인용). 따라서 사례 수 한계를 0으로 하여 사례 수(number)가 0인 원인조건 결합구조는 모두 삭제하였다.

결과해석을 위해서는 일치성과 포괄성을 기준으로 설명한다. 충분조건 분석에서도 역시 각 원인조건 결합의 ‘일치도(consistency)’는 회귀분석에서의 유의수준과 같은 의미로 해석할 수

있다. Ragin(2008)은 예외적 사례를 인정하는 수준을 ‘일치도 한계(consistency cutoff)’라고 설명한다. 선행연구들에 따르면 일치도 한계는 일반적으로 최소 0.8 이상을 사용하고, 그보다 더 엄격한 기준을 위해서는 최소 0.9 이상, 0.95 이상의 기준을 활용하기도 한다(이승윤, 2014; 남재욱, 2017). 또한 진실표 분석에서 일치성의 분포에 따라 엄격성은 조정될 수 있으며, 최소 0.9-0.95 사이의 기준은 연구자의 해석에 따라 규정될 수 있다. 일치도 한계기준을 엄격하게 지정하여 기준보다 높은 경우 결과조건이 발생한 것으로(outcome=1), 낮은 경우 발생하지 않은 것으로(outcome=0)으로 설정한다. 즉, 개별 조합 5개 조건(인적자본 개발·고용유지전략·직접 일자리창출 투자, 고용보호법제지수, 실업급여 순소득대체율)의 최소 퍼지점수는 일관되게 결과조건인 청년 한시적 근로자 비율의 퍼지점수보다 낮아야 하며, 이 경우 그 원인조건 조합이 ‘거의 항상’ 충분조건이 된다(“이러한 원인조합이 이루어진다면 청년 한시적 근로자에 속할 수 있다”)고 주장할 수 있다. 만약 기준보다 점수가 적다면 결과는 0으로 코딩된다.

① 2009년 청년 한시적 근로자 비율에 대한 원인분석

먼저, 적극적노동시장정책으로의 패러다임 전환이 이루어진 시기인 2008-2010년 사이 가장 초기 년도인 2009년 데이터를 기준으로, 청년 한시적 근로자 증가의 원인이 되는 결합조건들을 살펴보았다. 사례 수가 0인 경우는 관련 결합조합에 해당하지 않으므로 이론에 따라 제외하였다. 일치도는 엄격한 기준인 0.95¹⁸⁾를 이상으로 하여, 0.95보다 높으면 결과값에 1을, 낮으면 0으로 나타난다. 이에 따른 진실표는 아래 [표 13]과 같다.

[표 13] 청년 한시적 근로자 비율의 원인조건 결합 진실표(2009)

HRD	ERS	DJC	EPL	NPR	사례수	청년 한시적 근로 비율(결과)	일치도 (consistency)
1	1	1	1	1	2	1	1
0	1	1	1	1	1	1	1
1	0	0	0	1	1	1	0.994609
0	1	0	1	1	2	1	0.982625
1	1	1	1	0	1	1	0.977077
1	0	0	0	0	1	1	0.97151
1	1	0	1	1	1	1	0.966457
0	1	0	0	1	1	0	0.92233
1	1	0	0	1	2	0	0.85439
0	0	1	0	0	2	0	0.850117
0	0	0	1	1	3	0	0.842833
0	0	0	1	0	2	0	0.755814
0	0	0	0	0	4	0	0.577677

18) 남재욱(2017)은 매우 엄격한 0.95 기준을 활용하였다.

이후 진실표 분석에 따라 선정된 결합조건을 기반으로 표준분석(standard analysis)을 실시하여 아래 [표 14]와 같이 축약된 결과를 나타내었다. 표준분석을 통해서도 각 조합의 일치성과 포괄성을 확인하기 위한 기준을 선정하는 것인데, complex(복잡한), intermediate(중간), parsimonious(간명한) 결과로 나타난다. Ragin(2008)은 넓은 범위의 퍼지셋 분석에서는 intermediate 해법이 다른 두 방식보다 낫다고 보았으므로, 원인조건 조합을 intermediate 수준에서 살펴본다. 이러한 표준분석을 통한 축약은 다양한 원인조건 배열이 결과 집합의 하위 집합이 되면(즉 충분조건으로 확인되면), 불리언 대수를 활용하여 배열을 보다 간명한 형태로 나타내준다(Ragin, 2008). 또한, 분석을 통해 ‘포괄성(coverage)’을 살펴볼 수 있는데, 포괄성이란 회귀분석에서의 R제곱, 즉 설명력을 의미한다. ‘원설명력(raw coverage)’은 원인조건조합이 결과조건 설명할 수 있는 총 설명력이며, 본 연구에서는 기존 연구에 따라 일치성을 ‘일치도’로 표기하고, ‘원설명력’을 포괄성으로 기술하였다.

[표 14] 청년 한시적 근로자 비율의 원인조건 결합 축약 결과(2009)

Model: $YTE=f(HRD, ERS, DJC, EPL, NPR)$			
원인조건조합 (intermediate solution)	포괄성	일치도	해당 국가
ERS*EPL*NPR	0.640	0.964	룩셈부르크, 네덜란드, 벨기에, 오스트리아, 스웨덴
HRD*-ERS*-DJC*-EPL	0.321	0.975	스위스, 핀란드
HRD*ERS*DJC*EPL	0.431	0.985	네덜란드, 독일
solution coverage: 0.709061			
solution consistency: 0.956278			

2009년의 청년 한시적 근로자 비율에 대한 충분조건을 분석하면 세 가지의 원인조합조건이 제시된다. 모형의 전체 일치도(유의수준)은 0.956, 포괄성(설명력)은 0.709로 높은 편이다. 각각 조합들을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 고용유지전략형 프로그램에 투자하고, 고용보호법제지수가 높고(유연성 낮음), 초기 실업급여 순소득대체율이 높은 국가의 조합(ERS*EPL*NPR)이 청년 한시적 근로자 비율의 충분조건임이 나타났다. 즉 EPL과 실업급여, 그리고 ALMP 유형 중에서도 고용유지전략형 프로그램에 투자가 높아 청년 한시적 근로자 비율이 높은 국가가 이에 해당된다. 해당 국가는 룩셈부르크, 네덜란드, 벨기에, 오스트리아, 스웨덴이다.

위 국가들 중 네덜란드, 벨기에, 스웨덴, 오스트리아 등은 기존 연구에서 주로 ‘낮은 수준의 유연성-높은 수준의 안전성-높은 수준의 적극적노동시장정책’의 결합을 보여주어 본 연구 결과와 유사하다. 그 중에서도 본 연구 결과에 따르면 이들 국가는 고용유지전략형 프로그램(공

공고용서비스·고용보조금 등)에 대한 투자가 높은 것을 알 수 있다. 또한, 이들 국가의 경제성과는 안정성-ALMP 조합에서는 실업률이 높게 나타나고, 유연성-안정성 조합에서는 대체로 중간 정도의 경제성과를 나타내었다(이인재 외, 2004).

대표적으로 스웨덴과 벨기에를 살펴보면, 선행연구에서 이들 국가는 선별적 소득보장과 이중노동시장의 조합을 이루는 유형(Pfeifer, 2012)으로, 실업자에게 관대한 보호 및 공공부조를 제공하지만, 실업수급 자격 기준이 엄격하고 고용주가 기간제 등 비전형 계약을 선호해 이중노동시장 문제를 갖고 있다고 나타났다. 또한, 스웨덴은 공공고용서비스(고용유지전략)에 의한 실업 후 재취업 서비스에 중점을 두는데(이승윤, 2018), 이러한 특성은 본 연구에서도 유사하게 나타났다. 즉 이 집단은 안정성은 높은 편이지만 수급 자격 기준이 엄격한 편이고 유연성도 낮아 노동시장 이중구조를 심화시키는 편이다. 나아가 비교적 단기적인 고용유지전략형 프로그램에 투자하므로 청년 한시적 근로자의 비중도 높은 편이라고 볼 수 있다. 실제 스웨덴은 대표적인 사민주의 유형으로 복지국가의 이상적인 모델로 알려져 왔지만, 여전히 높은 청년실업률로 인해 고전하고 있다(손혜경, 2009).

둘째, 인적자본개발형(HRD) 프로그램에 대한 투자가 높지만, 고용유지전략이나 직접일자리 창출 투자가 낮으며, 고용보호법제지수가 낮음(유연성 높음) 집단(HRD*-ERS*-DJC*-EPL)도 한시적 근로자 증가의 원인으로 작용한다. 이에 해당하는 국가는 스위스와 핀란드로 나타났다. 선행연구에서도 스위스와 핀란드는 사회보장지출은 높은 편이지만 고용보호는 다소 낮음(유연성이 높은) 것으로 나타난 국가이다. 적극적노동시장정책 지출 면에서는 스위스는 낮은 축에, 핀란드는 높은 축에 드는 국가로 나누어졌다. 그러나 본 연구 결과에 따르면 두 국가는 공통적으로 인적자본개발형에 더 투자하고 있어 같은 집단으로 속하는 것으로 나타났다. 두 국가는 한시적 근로 유형의 정책이 적고 인적자본개발형 프로그램의 투자가 높은 편임에도 불구하고, 다양한 ALMP 프로그램이 제공되지 않는 점을 한계로 들 수 있다. 또한, 노동시장 유연성이 높으면 해고가 용이해 근로 안정성이 저하되며 비정규 일자리의 이행으로 이어질 수 있다. 그렇기에 한시직 일자리의 이동이 잦은 청년 한시적 근로자의 비율도 높아지는 것으로 볼 수 있다. 핀란드는 최근 '청년 보장제도(Youth Guarantee)', '핀란드 기본소득' 등과 같은 제도로 청년의 보편적 보장의 모델로 주목받고 있다. 핀란드 취업준비생은 대학교육뿐 아니라 직업훈련도 무상이며, 실업자에 대한 노동시장 보조금을 지원받고 있지만, 여전히 청년들의 노동시장 이행은 쉽지 않은 것으로 나타났다(한겨레, 2021). 실증연구에 따르면 핀란드는 임금 기준에서 일자리 양극화 추세가 나타났는데(류기락, 2018), 이미 악화된 이중노동시장에서 높은 유연성은 청년이 비정규직으로 몰리는 결과로 나타날 수 있음을 유추해볼 수 있다.

셋째, 인적자본개발, 고용유지전략, 직접 일자리 창출 프로그램에 모두 높게 투자하지만, 고

용보호법제지수도 높은(유연성 낮음) 국가(HRD*ERS*DJC*EPL) 또한 청년 한시적 근로자 증가의 원인이 되는 조합으로 나타났다. 해당 국가는 네덜란드, 독일로 나타났다. 이들 국가는 기존 연구에서는 공통적으로 높은 수준의 안정성을 보였는데, 독일은 낮은 유연성을, 네덜란드는 높은 유연성을 보인다고 나타났다. 그러나 이인재 외(2004)의 연구에서는 네덜란드도 낮은 수준의 유연성을 보인다는 결론을 도출했다. 또한 네덜란드와 독일은 ALMP 지출이 높은 편에 속해 본 연구의 결과와 유사하다. 그러나 적극적노동시장정책의 투자가 균형있게 제공되고 있음에도 불구하고, 낮은 노동시장 유연성은 신규채용을 줄이는 효과로 나타나 청년 한시적 근로자가 증가하게 되는 것으로 보인다. 특히 네덜란드는 ALMP 유형조합에 따라 실업급여 순소득대체율(ERS*EPL*NPR)과 고용보호법제(HRD*ERS*DJC*EPL)가 주요한 조합 원인으로 다르게 작용하는 것으로 유추해볼 수 있다.

② 2018년 청년 한시적 근로자 비율에 대한 원인분석

다음으로는 적극적노동시장정책에서 더 강화된 ALMP로 전환하는 시기이며 2011년 이후에 해당하는 가장 최근 자료인 2018년을 기준으로, 청년 한시적 근로자에 영향을 주는 원인조건 결합을 분석하였고, 진실표는 아래 [표 15]와 같다. 사례 수가 0인 경우는 관련 결합조합에 해당하지 않으므로 이론에 따라 제외하였다. 일치도는 엄격한 기준인 0.9를 기준으로 하였으며, 일치도 분포에 따라 0.92를 이상으로 규정하였다.

[표 15] 청년 한시적 근로자 비율에 영향을 주는 원인조건 결합의 진실표(2018)

HRD	ERS	DJC	EPL	NPR	사례수	청년 한시적 근로 비율(결과)	일치도 (consistency)
0	1	1	1	1	1	1	1
1	1	1	1	1	1	1	1
1	0	1	0	0	1	1	0.996587
1	0	1	1	0	1	1	0.964539
1	1	0	1	1	2	1	0.94831
1	1	0	1	0	1	1	0.931507
1	1	1	0	1	1	1	0.925566
0	0	1	0	1	1	1	0.921182
1	0	0	0	1	1	0	0.918635
0	0	1	0	0	1	0	0.91601
0	0	0	1	1	1	0	0.872727
1	1	0	0	1	1	0	0.872197
0	1	0	1	0	1	0	0.868922

이후 진실표 분석에 따라 선정된 결합조건을 기반으로 표준분석(standard analysis)을 실시하여 아래 [표 16]과 같이 축약된 결과를 나타내었다.

[표 16] 청년 한시적 근로자 비율의 원인조건 결합 축약 결과(2018)

Model: $YTE=f(HRD, ERS, DJC, EPL, NPR)$			
원인조건조합 (intermediate solution)	포괄성	일치도	해당 국가
HRD*-ERS*DJC*-NPR	0.256	0.968	핀란드, 오스트리아
HRD*ERS*-DJC*EPL	0.437	0.945	네덜란드, 독일, 스웨덴
HRD*ERS*DJC*NPR	0.348	0.947	체코
ERS*DJC*EPL*NPR	0.379	1	룩셈부르크
-HRD*-ERS*DJC*-EPL*NPR	0.319	0.921	한국
solution coverage: 0.672913			
solution consistency: 0.904926			

먼저 분석 결과에 따르면, 원인조건의 조합은 적극적노동시장정책 패러다임 전환 시기별(2009, 2018)로 다른 양상을 보임을 알 수 있다. 2009년에는 전반적으로 적극적노동시장정책 투자에 대한 다양한 조합이 나타나지 않았던 반면, 2018년에는 다양한 프로그램 유형 조합이 나타났다. 이는 선행연구에서도 언급했듯이, 2011년대 이후 전 세계적으로 활성화 정책이 화두가 되면서 국가별로 프로그램 투자의 다양화에 주목을 했다는 점과 일치하는 결과이다. 또한, 2009년에 비해 2018년에는 초기 실업급여 순소득대체율이 주요한 원인조건으로 나타났다. 이는 2009년에는 소극적노동시장정책에 대한 비판이 주를 이루었던 반면, 2018년에는 다양한 국가에서 실업안전망에 대한 관심이 다시 늘어나고 있기 때문이라고 할 수 있다.

다음으로 각 국가별 세부 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 인적자본개발과 직접일자리 창출에는 투자하지만, 고용유지전략 투자는 낮고, 실업급여 순소득대체율도 낮은 것이 한시적 근로자 증가의 원인조합으로 나타난 국가(HRD*-ERS*DJC*-NPR)는 핀란드와 오스트리아로 나타났다. 핀란드는 2009년에는 직접 일자리 창출에 투자하지 않았던 것이 원인으로 작용했는데, 2018년에는 직접 일자리 창출에 투자했으나, 실업급여 순소득대체율이 높지 않은 것이 원인으로 작용한 것으로 보인다. 오스트리아의 경우는 2009년 고용유지전략을 활용하였으나, 2018년에는 인적자본개발, 일자리 창출 전략을 활용하고 고용유지전략에 대한 투자는 낮춘 것으로 보인다. 그러나 순소득대체율의 경우에는 2009년에는 높았으나, 2018년에는 낮아진 것으로 나타나 역시 실업급여 순소득대체율과의 조합이 영향을 미친 것으로 보인다. 이처럼 국가별로 적극적노동시장정책의 패러다임 변화에 따라 다양한 정책 프로그램을 활용한 것으로 나타났다. 그

러나 적극적노동시장정책 프로그램의 활성화에도 불구하고, 이것이 소득보장과 함께 이루어지지 않았다면, 여전히 청년 한시적 근로자가 증가하는 결과가 나타난다.

둘째, 인적자본개발과 고용유지전략에 대한 투자는 높고, 직접 일자리 창출 전략에는 낮으며, 고용보호법제지수는 높은(유연성 낮음) 국가(HRD*ERS*-DJC*EPL)는 네덜란드, 독일, 스웨덴으로 나타났다. 독일과 네덜란드는 2009년에도 인적자본개발과 고용유지전략에 주로 투자하였고, 이 당시에는 직접 일자리 창출에도 투자하였으나, 2018년에는 일자리 창출 전략에 투자를 줄인 것으로 보인다. 그러나 여전히 고용보호법제 수준이 높은 것이 청년 한시적 근로자 증가의 원인으로 작용한 것으로 보인다. 스웨덴의 경우에는 인적자본개발 정책에 투자를 늘리고 일자리 창출 전략에 대한 투자를 낮추었음에도 불구하고, 여전히 높은 고용보호법제 수준을 보였고, 이에 2018년에는 네덜란드와 독일과 같은 유형으로 분류되었다. 다음으로 모든 ALMP 지출 수준이 높고 초기 실업급여 순소득대체율이 높은 나라는 체코이며, 고용유지전략형, 직접 일자리창출에 투자하지만 고용보호법제 지수가 높고 실업급여 순소득대체율도 높은 국가는 룩셈부르크로 나타났다. 이들 나라는 비교적 다양한 프로그램을 활용함에도 불구하고, 실업급여와 고용보호법제의 영향이 더 큰 것으로 보여진다.

마지막으로 한국은 인적자본개발과 고용유지전략형의 투자가 낮은 반면, 직접 일자리 창출 전략에는 투자를 높게 하는 것으로 나타났다. 그러나 기존 연구와는 다르게 본 연구 결과에서는 한국의 고용보호법제 지수가 낮고(유연성 높음), 초기 실업급여 순소득대체율은 높은 국가인 것으로 나타났다. 지금까지 선행연구의 논의에서는 한국 청년의 실업률을 높이는 원인으로 노동시장의 경직성(낮은 유연성)을 주목하였다. 그러나 본 연구 결과에서는 한국의 청년 한시적 근로자의 원인은 오히려 한국의 높은 노동시장 유연성 때문이며, 고용의 조정을 가능케 할수록 청년 한시적 근로자가 증가함을 나타낸다. 이는 일부 연구(남재욱 외, 2016)에서 언급했듯, 한국이 공식적 제도에서 나타나는 유연성보다 높은 실질적 유연성을 보인다는 것과 맥을 같이하는 것으로 보인다.

나아가 기존 연구에서는 한국의 실업급여 순소득대체율이 낮은 것으로 알려져 온 바와 다르게, 본 연구에서는 청년 한시적 근로자 발생의 원인조건이 높은 순소득대체율인 것으로 나타났다. 이는 본 연구가 실업급여의 초기 순소득대체율을 기준으로 보았기 때문으로 설명할 수 있다. OECD 원자료를 살펴보면, 2017년까지는 실업급여 순소득대체율이 OECD 평균에 비해 낮게 나타났다.¹⁹⁾ 그러나 2018년부터는 실직 이후 최초 소득대체율을 기준으로 우리나라 청년 독신가구 순소득대체율(73%)이 OECD 평균(68%)보다 오히려 높게 나타났다(OECD, 2022). 실

19) 실업급여 순소득대체율을 분석하기 위해 활용된 'OECD 순소득대체율' 데이터에 따르면 한국의 실업급여 순소득 대체율은 2008-2012년 55%; 2015년 61%; 2017년 66%로 나타났는데, 모두 OECD 평균보다 낮은 수치였음(OECD 평균은 67-68%를 2018년까지도 유지하고 있음).

제로 우리나라는 2018년에 전반적으로 실업급여를 인상한 바 있는데(고용노동부, 2017), 그중 독신가구의 초기 소득대체율을 살펴보면 OECD 평균보다 특히 더 높게 나타난 것이다.

앞서 필요조건 분석에서도 언급했듯이, 관대한 실업급여는 소득을 보장하여 직업선택의 가능성을 높이기 때문에 이행이 잦은 청년들이 한시적 근로를 선택해도 안정적인 가능성이 높아진다(채구목, 2009). 그런데 OECD 원자료를 분석해보면, 우리나라에서는 실업 기간이 장기화(12개월)될수록 소득대체율이 32%로 급격히 낮아진다. 이는 실업 기간 12개월 기준 OECD 평균 50%보다 현저히 낮은 수준이다. 즉 우리나라는 단기간에만 높은 실업급여가 지급되기 때문에, 청년들은 빠르게 다음 일자리로의 이동을 고려해야 한다. 따라서 초기 순소득대체율이 높더라도 유지 기간이 짧기 때문에, 청년들이 소득 유지를 위해 빠르게 이행할 수 한시적 근로를 선택하게 되는 것으로 해석될 수 있다.

5. 결론

본 연구는 OECD 국가의 대표적인 유연안정화 정책 및 유형별 적극적노동시장정책의 다양한 정책조합과 이행기 청년 한시적 근로자(만15-24세)와의 관계를 살펴보고자 하였다. 이에 퍼지셋 질적 비교분석 방법(Fs/QCA)을 활용하여 각 원인조건의 결합에 속하는 국가들을 비교하였으며, 분석의 정교화를 위해 2009년과 2018년을 모두 분석하였다.

먼저, 높은 청년 한시적 근로자 비율에 속하는 국가들이 공통적으로 지니는 원인 조건(필요조건)을 분석한 결과, 엄격한 고용보호법제 수준(낮은 유연성)과 높은 초기 실업급여 순소득대체율의 조합인 것으로 나타났다. 또한, 청년 한시적 근로자 비율이 낮은 사례들은 직접 일자리 창출 투자가 낮은 것으로 나타났다. 본 연구에서는 두 변수가 단독으로는 원인조건으로 나타나지 않았으나, 높은 고용보호법제 지수와 초기 실업급여 순소득대체율이 조합될 경우 청년 한시적 근로자 증가의 원인이 되었다. 노동시장의 유연성이 낮으면 기업은 신규채용을 축소하게 되어 청년 실업률이 올라가고 노동시장 이중구조가 심화될 수 있다. 하지만 단일 변수로는 그 영향이 크게 유의미하지 않을 수 있으며(장효진, 2017), 근로자의 안정성을 제고하는 이점도 있어 부정적이라고만 해석할 수는 없다. 그러나 낮은 유연성은 높은 초기 실업급여 순소득대체율과 조합됐을 때 청년 한시적 근로자를 증가시킬 수 있다. 즉 노동시장 경직성이 강한 상황에서 초기 실업급여 순소득대체율이 높을 경우, 청년들은 진입이 어려운 1차 노동시장에서 실업을 하더라도 어느 정도의 소득을 보장받기 때문에 근로 인센티브가 저해될 수 있다(Moffit, 2014; 방형준, 2019). 나아가 실업급여의 관대함은 직업 선택의 가능성을 증가시켜 실업자들이 원하는

일자리로 취업할 수 있도록 하기 때문에(채구목, 2009), 이행을 빈번하게 하는 청년들은 굳이 1차 노동시장에 진입하지 않아도 빠르게 소득을 창출할 수 있는 한시적 일자리를 선택하게 될 가능성이 높다.

그에 더해 청년 한시적 근로자 비율이 낮은 사례들은 공통적으로 직접 일자리 창출에 대한 투자를 적게 하는데, 이는 이행기 청년이 접하게 되는 청년고용정책과 그 효과에 관련하여 설명할 수 있다. 직접 일자리 창출 전략에는 '직접 일자리 창출 사업'과 '창업 지원'이 포함되는데, 직접 일자리 창출 프로그램은 주로 단기 일자리와 사회서비스 일자리를 제공하고, 창업 지원은 단기 현금지원을 제공하며 비전형근로 형태를 띠고 있다. 이처럼 단기적 고용률 제고에 효과적인 전략은 주로 한시적 일자리로 구성되어 있기 때문에, 직접 일자리 창출 전략에 대한 투자보다는 다양한 프로그램에 대한 투자가 이루어진 국가일수록 한시적 근로자의 비율이 낮은 것이라고 설명할 수 있다.

다음으로는 높은 청년 한시적 근로자 비율에 원인이 되는 다양한 정책조합을 살펴보고, 그에 속하는 사례들은 각각 어떤 국가들인지를 살펴보기 위해 '충분조건'을 분석하였다. 이 분석에서는 적극적노동시장정책의 패러다임 전환이 이루어진 시점을 참조하여 2009년과 2018년을 비교하였다. 분석 결과, 연도별로 원인조합과 소속 국가들이 다르게 나타났으며, 기존 연구와 유사한 국가 유형도 있는 반면, 결과가 상이하게 나타난 국가들도 있었다.

진실표 분석 결과, 2009년에는 첫째, 고용유지전략형 프로그램에 투자하고, 고용보호법제지수가 높고(유연성 낮음), 초기 실업급여 순소득대체율이 높으면(ERS*EPL*NPR) 청년 한시적 근로자 비율이 높아지는 원인조합으로 나타났다. 이에 해당하는 국가는 룩셈부르크, 네덜란드, 벨기에, 오스트리아, 스웨덴이다. 둘째, 인적자본개발형 프로그램에 대한 투자가 높지만, 고용유지전략이나 직접 일자리 창출 투자가 낮으며, 고용보호법제지수가 낮음(유연성 높음) 집단(HRD*-ERS*-DJC*-EPL)도 한시적 근로자 증가의 원인으로 작용하는 것으로 나타났다. 이에 해당하는 국가는 스위스와 핀란드이다. 마지막 원인조합으로는 인적자본개발, 고용유지전략, 직접 일자리 창출 프로그램에 모두 높게 투자하지만, 고용보호법제지수도 높음(유연성 낮음) 집단(HRD*ERS*DJC*EPL)으로 나타났다. 해당 국가는 네덜란드와 독일이다. 또한, 2009년에는 초기 실업급여 순소득대체율 보다는 고용보호법제 수준과 적극적노동시장정책의 조합이 더 원인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 이는 이 시기가 소극적노동시장정책에 대한 관심이 적어진 첫 번째 패러다임 전환 직후 시기였기 때문인 것으로 유추해볼 수 있다.

한편, 2018년에는 보다 다양한 원인조합 유형이 나타났으며, 2009년의 유형과도 상이하게 나타났다. 첫 번째 집단은 인적자본개발과 직접 일자리 창출에는 투자하지만, 고용유지전략 투자는 낮고, 초기 실업급여 순소득대체율도 낮음(HRD*-ERS*DJC*-NPR) 국가이다. 이에 속하는

국가는 핀란드와 오스트리아이다. 두 번째는 인적자본개발과 고용유지전략 투자는 높은 반면 일자리 창출 전략에는 투자가 낮으며, 고용보호법제지수는 높은 국가(HRD*ERS*-DJC*EPL)로, 네덜란드, 독일, 스웨덴이 포함된다. 셋째로는 모든 적극적노동시장정책 프로그램 수준이 높고 초기 실업급여 순소득대체율이 높은(HRD*ERS*DJC*NPR) 나라로 체코가 소속되었으며, 넷째로는 고용유지전략과 직접 일자리 창출에는 투자하지만 고용보호법제 지수와 실업급여 순소득 대체율이 높은(ERS*DJC*EPL*NPR) 룩셈부르크가 소속되었다. 이처럼 2009년과 다른 적극적노동시장정책 프로그램에 투자를 하거나 하지 않음에 따라 원인조합이 달라져 국가 분류도 달라지는 것을 알 수 있다. 가령 2009년에 핀란드와 오스트리아는 서로 다른 집단에 속해 있었다. 그러나 2018년에는 오스트리아가 고용유지전략 투자를 낮추었지만 실업급여 순소득대체율도 낮아짐으로써, 핀란드는 직접 일자리 창출 투자를 늘리고 실업급여 순소득대체율이 낮아짐으로써 같은 유형으로 분류되었다.

마지막으로 우리나라에서 청년 한시적 근로자가 증가하는 원인으로는 전반적으로 적극적노동시장정책에 대한 투자가 낮지만 직접 일자리 창출에는 높은 투자를 하고 있으며, 고용보호법제 지수는 낮고(높은 유연성) 초기 실업급여 소득대체율은 높은 조합(-HRD*-ERS*DJC*-EPL*NPR) 때문인 것으로 나타났다.

먼저, 적극적노동시장정책에 대한 투자는 전반적으로 낮은 편이지만 주로 직접 일자리 창출 사업에 투자를 하고 있는 우리나라의 청년고용정책에 대해서 논의할 필요가 있다. 우리나라에서는 청년의 고용률을 높이고 실업률을 낮추기 위해 대부분 중소기업청년인턴제·청년내일채움공제·창업지원 등 한시적 일자리와 단기 현금지원을 위주로 한 직접 일자리 창출 사업을 주로 시행하고 있다(신용한, 2019). 이는 직접 일자리 창출 사업이 수량적으로나 기간적으로 청년의 고용성과를 높이는데 가장 효율적이고 빠르기 때문이다. 다만 직접 일자리 창출 사업 자체가 단기간에만 시행되므로, 청년 한시적 근로자가 늘어나는 효과로 나타난다(이성희·노용진, 2017). 한시적 근로 자체는 유연한 노동을 통해 소득을 창출할 수 있다는 점에서 부정적으로만 볼 수는 없다. 실제로 많은 선진 국가들에서 노동시장 유연성을 제고하여 실업률을 낮추는 효과를 보았다. 그러나 효과적인 노동시장 유연성은 높은 수준의 안정성과 적극적노동시장정책의 지원을 전제로 한다. 그러한 점에서 대부분 고용의 지속성이 불안하고 소득의 안정성을 지속적으로 보장하기 어려운 우리나라의 한시적 근로 형태에 청년이 집중되는 현상은 주의를 요구한다. 따라서 본 연구의 결과는 청년 한시적 근로자를 줄이기 위해 직접 일자리 창출 정책을 반드시 줄여야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 이행기 청년의 안정적인 노동시장 이행을 지원할 수 있도록 직업교육훈련·고용보조 등 다양한 적극적노동시장정책 프로그램에 대한 투자가 수반되어야 함을 강조하고자 한다.

나아가 본 연구 결과에 따르면 한국 청년 한시적 근로자의 증가는 오히려 노동시장이 유연함으로써 발생하는 것으로 나타났다. 이는 기존 연구에서 우리나라가 높은 수준의 고용보호법 제지수, 즉 낮은 노동시장 유연성을 가지고 있다고 주장한 것과 상이한 결과이다(이인재 외, 2004; 박성준, 2010; 이승윤, 2018 등). 본 연구는 일부 선행연구(남재욱 외, 2016)에서 우리나라가 공식적 제도에서 나타나는 유연성보다 오히려 더 높은 실질적 유연성을 보인다는 결과와 맥을 같이 한다. 다시 말해 한국의 청년 비정규직 문제는 높은 유연성으로 인한 고용형태의 세분화가 실질적 원인이라는 것이다.

또한, 분석 결과에 따르면 높은 노동시장 유연성은 높은 실업급여 소득대체율과 결합하여 우리나라 청년 한시적 근로자 비율을 더욱 증가시킨다. 그러나 선행연구에 따르면 관대한 실업급여는 오히려 취업준비 및 노동자의 기술향상, 적성에 맞는 일자리를 찾는 데 긍정적인 영향을 미칠 수도 있으므로 이러한 이행 지체가 무조건 부정적이라고만 볼 수는 없다(Bird, 2001; 채구묵, 2009). 또한, 높은 실업급여는 소득을 보장하여 직업선택의 가능성을 높이기 때문에 이 행이 잦은 청년들이 한시적 근로를 선택해도 안정적인 가능성이 높아진다. 다만 본 연구에서는 우리나라 초기 실업급여 순소득대체율이 높다는 것이 소득보장의 수준 자체가 높다는 의미는 아님을 강조하고자 한다. 이는 본 연구에서 정의한 ‘초기 실업급여 순소득대체율’과 관련이 있다. 우리나라는 2018 이전까지는 초기 실업 순소득대체율이 OECD 평균보다 낮았다가, 2018년에 OECD 평균 68%보다 높은 73%로 나타났다. 그러나 OECD 원자료를 분석했을 때, 우리나라는 실업기간이 장기화(12개월)될 수록 실업급여 소득대체율이 급격히 낮아졌다. 청년에 대한 우리나라 실업급여 소득대체율은 실업기간이 12개월인 경우 OECD 평균 50% 대비 32%로 급격히 감소하여 매우 낮은 수준을 보인다. 이 때문에 우리나라의 초기 순소득대체율은 높아졌을지 몰라도, 급여지급 기간은 여전히 짧은 편이기 때문에, 높은 실업급여가 지급되더라도 청년들은 빠르게 다음 일자리로의 이행을 고려해야 한다. 그런데 이행기 청년들은 단기간의 소득지원을 받을 동안 충분히 이행을 준비할 시간이 부족하고, 정규직 진입 또한 단기간에 이루어지기 어렵다. 이러한 상황에서 노동시장 유연성만 높아지면, 청년들은 비교적 이행이 쉽고 빠르게 소득 창출이 가능한 한시적 일자리로 유입될 가능성이 높아지는 것이다.

이와 같이 한국적 맥락에서 직접 일자리 창출 중심의 적극적노동시장정책 투자, 높은 유연성, 초기에만 높은 실업급여 소득대체율은 오히려 고용이 불안정한 한시적 근로형태로 청년들이 유입될 가능성을 높이게 된다. 따라서 직접 일자리 창출 투자를 반드시 줄인다기보다는 다양한 적극적노동시장정책에 대한 투자를 균형 있게 하는 것이 중요하며, 한시적 근로자 자체에 대한 고용안정성과 사회안전망을 증진하는 것이 중요하다. 특히 중소기업청년인턴제나 청년내일채움공제 같이 한시적 일자리에 집중되어 있는 사업의 경우, 일자리 수를 늘리거나 청년의

노동시장 '진입'에만 중점을 둘 것이 아니라, 좋은 일자리로의 이행이 이루어지고 지속될 수 있도록 하는 장기적인 연계방안을 모색해야 한다. 또한 노동시장 유연성 제고를 유지하고자 한다면 그에 따른 견고한 소득보장 설계도 반드시 수반되어야 하는데, 실업급여 지급 수준에 있어 단순히 소득대체율만 높이기보다는, 실업 기간과 소득대체율 간의 균형에 따른 효과성을 고려하여 면밀하게 설계해야 함을 시사한다.

본 연구는 학교에서 노동시장으로 이행하는 '이행기 청년(만15-24세)'을 중심으로 분석했으며, 이들의 한시적 일자리로의 유입 증가에 대한 문제를 해결하고자 다양한 노동시장정책의 조합을 분석하였다는 데 의의가 있다. 또한 기존의 선행연구를 살펴보면 적극적노동시장정책의 총지출로만 노동시장 성과를 분석하였는데, 본 연구에서는 적극적노동시장정책 프로그램을 유형별로 나누었다는 차별성이 있다. 마지막으로 기존 연구에서는 국가 비교와 같은 중-범위 연구가 회귀분석과 같은 양적 분석을 중심으로 이루어져 왔다는 점에서도 한계가 있었는데, 본 연구는 이를 퍼지셋 질적 비교분석 방법을 활용하여 분석하였다는 점에서도 의의가 있다.

그럼에도 본 연구의 한계점은 다음과 같다. 먼저, 청년의 연령을 이행기 핵심연령층인 만 15-24세로 규정하여 정책의 초점을 맞추었다는 점에서는 의의가 있으나, 여전히 만 25세 이상 청년들의 노동시장 상황도 고려하여 분석할 필요가 있다는 점에서 연령 기준의 한계가 남아있다. 또한, 실업 기간과 급여지급 기간에 따라 영향이 달라질 수 있으므로, 후속 연구에서는 실업 기간과 실업급여 지급 기간별 효과에 대한 추가적인 분석도 필요할 것으로 사료된다.

■ 참고문헌 ■

- 권혁진, 유호선 (2011). 청년층의 학교에서 고용으로의 이행 특성: 성·학력별 이행과정의 차이를 중심으로. *사회복지정책*, 38(1), 1-31.
- 고용노동부 (2017). '18부터 실업급여 1일 상한액 6만원. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=8139.
- 고용노동부 (2021). 세계일보 등, '韓 청년실업률, 전체실업률 2.4배 국가 경제 전반에 심각한 악영향' 기사 관련. https://www.moel.go.kr/news/enews/explain/enewsView.do;jsessionid=xIX7ZZE10xYtIuP8cDa6ksYj8DHTJkhgo0rb9zMGYa9119UZpqwchApXbNEZax2h.moel_was_outside_ser_vlet_www1?news_seq=12825.
- 금재호 (2007). 청년실업의 현황과 원인 및 대책. *사회과학논총*, 9, 27-54.
- 금재호 (2020). 비정규직법과 근로자의 고용불안: 기간제 근로자를 중심으로. *한국경제연구*, 131-162.
- 김기현 (2017). 한국 청년 니트(NEET)의 정의와 결정요인. KLI 패널 워킹페이퍼, 8(8).
- 김대일 (2004). 경제위기 이후 청년실업의 변화와 원인. 한국개발연구원 연구보고서.
- 김동현 (2010). 한국의 실업급여 관대성: 국제비교와 정책적 시사점. *노동정책연구*, 10(1), 69-87.
- 김복순, 정현상 (2016). 최근 비정규직 노동시장의 변화: 2015년 8월 근로형태별 부가조사를 이용하여. *월간 노동리뷰*, 91-108.
- 김복순 (2018). 비정규직 고용과 근로조건. *노동리뷰* 3월호.
- 김상호, 정해식, 임성은, 김성아 (2016). OECD 국가의 복지수준 비교연구. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 김선빈, 장용성, 김태수 (2016). 노동시장의 이중구조가 실업 및 생산성에 미치는 영향. *한국은행*, 22(1), 1-34.
- 김수정 (2020). 비교국가적 관점에서 본 한국 청년 빈곤의 특수성. *한국인구학*, 43(2), 77-101.
- 김안국, 신동준 (2007). 노동시장: 고졸 청년의 노동시장 이행과 취업실태. *산업노동연구*, 13, 125-148.
- 김종일 (2010). 대륙복지국가의 활성화정책 추이에 관한 퍼지 집합 이념형 분석, 2000-2007. *사회보장연구*, 26(2), 253-284.
- 김지경, 정영순, 이계백 (2015). 20대 청년, 후기청소년정책 중장기 발전전략 연구: 4년제 일반대학 재학 및 졸업자를 중심으로. 한국청소년정책연구원.
- 김홍중 (2016). *사회학적 파상력*. 파주: 문학동네.
- 김효선 (2018). 비정규직 임금노동자의 행복에 영향을 미치는 일의 특성 연구. *한국콘텐츠학회*, 18(6), 643-651.
- 남민호 (2018). 국제비교를 통한 우리나라 노동시장의 유연성 및 안정성 평가. *41(3)*, 129-159.
- 남재량, 김태기 (2000). 비정규직, 가교(bridge)인가 함정(trap)인가?. *노동경제논집*, 23(2), 81-106.
- 남재량, 이규용, 주무현 (2009). 청년고용문제 해소를 위한 인턴십제도 연구 - 중소기업 청년인턴제를 중심으로. 한국노동연구원 최종보고서.
- 남재량 (2011). 체감 청년 실업률, 몇 %나 될까?. *월간 노동리뷰*, 73, 46-58.
- 남재욱 (2016). 한국에서의 유연안정성: 현황과 과제. *비판사회정책*, 50, 76-215.
- 남재욱 (2017). OECD 주요국의 노동시장정책과 빈곤 및 고용성과 비교연구. *노동정책연구*, 17(3), 113-153.

- 남재욱 (2020). 청년의 특성과 사회보장. 2020년 한국사회정책학회 춘계학술대회 자료집.
- 남재욱 (2021). 청년의 노동시장 진입 이후 이행과정의 불평등 연구. 한국사회정책, 28(1), 133-160.
- 남춘호 (2011). 일자리 양극화와 이동에 대한 사회학적 연구. 사회과학연구, 35(1), 29-69.
- 류기락 (2018). 고용구조 변화와 노동시장 이중구조화: 유럽근로조건조사 분석 결과를 중심으로, 2005-15. 직업능력개발연구, 21(2), 157-193.
- 류장수 (2015). 청년인턴제의 성과 분석. 월간 노동리뷰, (7), 31-45.
- 박미희, 이봉주, 노혜진, 박호준 (2018). 청년니트 지원사업의 초기 성과 분석. 한국청소년연구, 29(3), 331-366.
- 박성준 (2010). 노동의 유연안정화 정책이 노동시장에 미치는 영향분석: OECD 국가를 중심으로. 노동경제논집, 33(3), 25-46.
- 방하남 (2007). 고용의질: 거시, 기업, 개인수준에서의 지표개발 및 평가. 한국노동연구원.
- 방하남 (2010). 고용보험의 사각지대와 정책과제. 한국사회보장학회 춘계정기학술대회 자료집, 155-177.
- 방형준 (2019). 실업급여의 경제적 효과. 국제노동브리프, 19(11), 51-60.
- 서미, 정익중, 이태영, 김지혜 (2017). 후기청소년 지원방안 연구: 심리·정서적 지원 중심. 청소년상담연구. 한국청소년상담복지개발원.
- 신용한 (2019). 정부 직접일자리정책 효과에 대한 연구: 청년일자리정책 분석을 중심으로. 국정관리연구, 14(4), 105-139.
- 안주엽 (2011). 세대간 고용대체 가능성 연구. 한국노동연구원.
- 안주엽, 오선정, 강신혁 (2020). 노동시장 이중구조와 청년일자리(II). 한국노동연구원.
- 오유진, 김교성 (2019). 성별·학력별 청년 노동시장의 이행 궤적과 유형 비교. 노동정책연구, 1-35.
- 오선정 (2018). 아르바이트 노동의 개념과 특성. 한국노동연구원.
- 오선정, 최세림, 정윤경 (2019). 청년층 노동시장정책 심층평가 연구: 고용서비스. 한국노동연구원.
- 오찬호 (2015). 진격의 대학교. 파주: 문학동네.
- 이규용 (2008). 재정을 통한 일자리 지원사업의 성과. 노동리뷰, 2, 17-34.
- 이병희, 장지연, 윤자영, 성재민, 안선영 (2010). 청년기에서 성인기로의 이행과정 연구: 우리나라의 청년기에서 성인기로의 이행실태. 한국청소년정책연구원 연구보고서, 10-R18-1.
- 이병희 (2015). 고용보험 20년의 평가와 과제: 사각지대와 실업급여를 중심으로. 2015년 한국사회보장학회 춘계 학술대회, 125-155.
- 이성희, 노용진 (2017). 청년층 직접일자리사업 정책 심층평가. 한국노동연구원 연구보고서.
- 이승윤 (2018). 퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용: Fs/QCA 입문. 고려대학교출판부.
- 이인재, 안주엽, 황수경, 금재호, 김주섭, 이병희, 황덕순, 방하남 (2004). 노동시장 유연안정성 제고방안. 노동시장 선진화 기획단 보고서.
- 이호근 (2006). 비정규 근로 대책방안: 한국적 「유연안정성」모델의 정착을 위한 조건. 한국사회정책, 13(1), 129-198.
- 이호근 (2010). 덴마크 유연안정성 고용모델의 시사점과 과제: 고용법제, 사회적 안전망, 직업훈련제의 결합. 전북대학교 법학전문대학원 학술지 편집위원회, 39-51.
- 장민 (2019). 노동시장 이중구조가 청년실업에 미치는 영향. 한국금융연구원, 19(9), 1-60.

- 장신철 (2011). OECD의 임시직 개념과 각국의 규제내용. 국제노동브리프. 7. 39-50.
- 장우윤 (2022). 지역의 산업특성과 지방정부의 적극적 노동시장 정책에 관한 연구. 지방행정연구. 36(1). 313-348.
- 장효진 (2017). 노동시장 취약계층 대상 직업훈련의 효과 분석: 청년과 비정규직을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 전경숙 (2021). 청년기본법 제정의 의의와 청년정책의 방향성 고찰. 입법과 정책. 13(1). 117-146.
- 전상진. (2004). 세대 개념의 과잉, 세대연구의 빈곤: 세대연구 방법에 대한 고찰. 한국사회학. 38(5). 31-52.
- 전상진, 정주훈 (2006). 한국 후기 청소년 세대의 발달경로와 성장유형: 서울지역 대학생을 중심으로. 한국사회학. 40(6). 261-285.
- 정원호 (2004). 유럽의 유연안정성(flexicurity) 전략 연구. 한국직업능력개발원
- 정은진, 김기현 (2018). 청소년정책 추진체계의 유형과 정책성과에 관한 OECD 국가비교. 한국청소년연구. 29(1). 117-143.
- 정병석 (2010). 한국 노동시장정책의 평가와 발전방안: 이행노동시장 이론의 활용. 노동정책연구. 10(2). 155-185.
- 지은정 (2012). OECD 20개국 청년고용과 중고령자 고용의 대체관계. 한국노인인력개발원.
- 채구묵 (2009). 실업급여가 실업, 경제활동참가 및 경제성장에 미치는 영향: OECD 19개국의 자료를 이용하여. 사회복지정책. 26(4). 319-342.
- 채구묵 (2011). OECD 주요국 실업급여제도의 유형별 비교. 한국사회학. 54(1). 1-36.
- 최길용, 김호현 (2016). 비정규직 청년의 근무환경과 건강영향의 요인에 관한 연구. 한국콘텐츠학회논문지. 16(12). 170-180.
- 최영준 (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. 정부학 연구. 15(3). 1-30.
- 최요한 (2018). 청년층 비정규직의 고용형태 이행확률의 추정. 노동정책연구. 8(4). 31-50.
- 최용환 (2015). 청년 실업률의 영향요인과 정책방향 탐색. 한국청소년연구. 26(2). 83-113.
- 한겨레 (2021). “핀란드 취업준비생은 어떻게 보호받을까”. https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/978196.html. (2023.03.04.).
- 홍지훈, 박근환 (2018). 청년층의 비정규직 취업결정요인: 도구변수를 활용한 네트워크 효과분석. 경제연구. 36(3). 91-120.
- Arnett, J. (2015). *Emerging adulthood*. New York, NY: Oxford University Press.
- Auer, P. (2005). *Protected mobility for employment and decent work: labour market security in a globalized world*. Geneva: ILO Employment Strategy Paper 1/2005.
- Baltes, Margaret M., & Carstensen, Laura L. (1999). *Social-psychological theories and their application to aging: From individual to collective*. Bengtson and Schaie(ed.)
- Bassanini, A. & Duval, R. (2006). The determinants of unemployment across OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions. OECD Economic Studies. 42. 7-86.
- Becker, G. S. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. Journal of political economy. 70(5, Part 2). 9-49.

- Bekker, S., & Chung, H. (2009). *Restructuring organisations while striving for flexicurity: connecting the European level to national contexts*. In M.A. Moreau (Ed.), *Building anticipation of restructuring in Europe*, Brussels, P. E. Lang Publishers.
- Berger, T. & Freddy H. (2011). Differences in hours worked in the OECD: Institutions or Fiscal Policies? . *Journal of Money, Credit and Banking*, 43(7). 1333-1369.
- Bonoli, G. (2003). Social policy through labor markets understanding national differences in the provision of economic security to wage earners. *Comparative Political Studies*, 36(9). 1007-1030.
- Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, 38(4). 435-457.
- Chung, H. (2012). Measuring flexicurity: Precautionary notes, a new framework, and an empirical example. *Social Indicators Research*, 106(1). 153-171.
- Davidsson, J. & Naczyk, M. (2009). *The ins and outs of dualisation: A literature review*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, 02/2009.
- Di Tella, R., & MacCulloch, R. (2005). The consequences of labor market flexibility: Panel evidence based on survey data. *European Economic Review*, 49(5). 1225-1259.
- Doeringer, P. and M. J. Piore. (1971). *Internal labor markets and manpower adjustment*. New York: DC Heath and Company.
- Erikson, E. H. (1950). *Childhood and society*. New York: Norton.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. London: Polity.
- Feldmann, H. (2009). The unemployment effects of labor regulation around the world. *Journal of Comparative Economics*, 37(1). 76-90.
- Jencks, C., Perman, L., & Rainwater, L. (1988). What is a good job? A new measure of labor-market success. *American Journal of Sociology*, 1322-1357.
- Kawaguchi, D., & Muraio, T. (2012). Who bears the cost of the business cycle? Labor-market institutions and volatility of the youth unemployment rate. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1). 1-22.
- Keniston, K. (1968). *Young radicals. Notes on admitted youth*. New York: Harvest.
- Madsen, P. K. (2004). The Danish model of 'flexicurity': Experiences and lessons. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2). 187-207.
- Marinescu, I. (2009). Job security legislation and job duration: Evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics*, 27(3). 465-486.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of political economy*, 66(4). 281-302.
- Moffitt, Robert. (2014). *Unemployment benefits and unemployment: The challenge of unemployment benefits is to protect workers while minimizing undesirable side effects*. IZA.
- Nickell, S., Nunziata, L., & Ochel, W. (2005). Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?. *Economic Journal*, 115(500). 1-27.
- OECD (2014). *Education at a Glance*. <https://www.oecd.org/education/Education-at-a-Glance-2014.pdf>
- OECD (2023). Youth unemployment rate (indicator). doi: 10.1787/c3634df7-en. (2023. 03. 05).
- OECD (2023). Temporary employment rate (indicator). doi: <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm> (2023. 03. 05).

- Pfeifer, M. (2012). Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries: Four worlds of protection for people of working age. *International Journal of Social Welfare*. 21(1). 13-25.
- Polavieja, J. G. (2005). *Flexibility or polarization? Temporary employment and job tasks in Spain*. *Socio-Economic Review*. 3. 233-258.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C. (2008). *User's guide to fuzzy-set/qualitative comparative analysis*.
- Rubery, J., & Wilkinson, F. (Eds.). (1994). *Employer strategy and the labour market*. OUP Oxford.
- Rueda, D. (2015). The State of the Welfare State: Unemployment, Labor Market Policy, and Inequality in the Age of Workfare. *Comparative Politics*. 47(3). 296-314.
- Scarpetta, S. (1996). Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study. *OECD Economic Studies*. 26. 43-98.
- Schmid, G. (1998). *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*. WZB discussion paper.
- Shahidi, F. V., De Moortel, D., Muntaner, C., Davis, O., & Siddiqi, A. (2016). Do flexicurity policies protect workers from the adverse health consequences of temporary employment? A cross-national comparative analysis. *SSM-population health*. 2. 674-682.
- Theodore, N. & Peck, J. (2000). Searching for Best Practice in Welfare to Work: The Means, the Method and the Message. *Policy & Politics*. 2. 81-94.
- Torfin, J. (1999). Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European social policy*. 9(1). 5-28.
- Vis, B. (2007). States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985-2002. *Policy & Politics*. 35(1). 105-122.
- Wilthagen, T. (1998). *Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform?*. Social Science Research Center Berlin (WZB), No. FS I: 98-202.
- Wilthagen, T. & F. Tros. (2004). The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets. *European Review of Labor and Research*. 10(2). 166-186.
- Wolbers, M. H. (2007). Patterns of labor market entry: A comparative perspective on school-to-work transitions in 11 European countries. *Acta sociologica*. 50(3). 189-210.

◀ Abstract ▶

A Comparative Study on Flexicurity, Active Labor Market Policy Types, and Youth Temporary Workers in OECD Countries

Minjung Kim*

'Transition to adulthood' is a very important developmental task for the Youth. In particular, the transition from school to the labor market acts as a major factor in carrying out various developmental tasks. However, due to the ever-widening gap between regular and temporary workers caused by the dual structure of the labor market, the transition of the youth is also being delayed. The labor market flexibility implemented after the 1997 crisis led to polarization of the youth labor market, and attention was paid to the balance among the employment protection legislation(EPL), income guarantee system, and active labor market policies as part of the "flexicurity" strategy. However, studies so far have had limitations in that they have not closely examined the differences between individual active labor market policy program and have not examined the comprehensive relationship with flexicurity. Therefore, this study conducted a fuzzy-set qualitative comparative analysis method (Fs/QCA) to examine the various policy combinations that affect the proportion of youth temporary workers. As a result of the study, it was found that countries with an increasing number of young temporary workers have strict EPL and high initial net replacement rates(NPR). In addition, countries that do not have a high proportion of young temporary workers show low investment in direct job creation (required condition). As a result of analyzing the causes of the increase in the number of young temporary workers based on the periods of active labor market policy paradigm shift(sufficient condition), the results of 2009 and 2018 were somewhat different. Overall, in 2009, compared to 2018, there were not much diverse ALMP investments implemented. Also, the combination of NPR was increased in 2018 compared to 2009. In the case of South Korea, similar to previous studies, investment in overall ALMP is low, but investment in direct job creation is very high. However, unlike previous studies, the high flexibility of the labor market was the cause of the occurrence of young temporary workers. This suggests that not only investment in job creation strategies, but also various active labor market policies are needed. Also, since the effect of net replacement rate varies depending on unemployment duration, as the flexibility of the labor market is still high, the number of young temporary workers would increase if considerable design of the income security system does not take this into account.

Keywords: youth, temporary workers, active labor market policy, flexicurity, Fs/QCA

◆ 2023. 1. 31. 접수 / 2023. 2. 21. 1차수정 / 2023. 3. 16. 게재확정

* Seoul National University, Social Welfare, Ph.D. Candidate (kimmjjoanne@snu.ac.kr)