http://dx.doi.org/10.22739/ipaid.2020.29.1.1

■□□□□

일반논문「지역발전연구」제29권 제1호: 1~29 JRSD

한국의 노동시장 규제의 유형과 그 성격에 관한 연구: OECD 국가들과의 임시직 고용 규제 비교를 중심으로

최석현
연세대학교

이 글은 OECD 국가들과의 비교를 통하여 한국의 고용보호에 관한 노동시장 규제의 유형과 그 성격을 분석하여 향후 고용보호 규제의 방향을 제시하고자 하는 목적을 가지고 있다. 한국은 2007년 비정규직보호 3법을 제정함으로써 임시직 노동자의 계약기간을 제한하여 고용주의 임시직 노동자의 상용직 전환을 도모하는 한편, 비정규직 노동자에 대한 차별대우를 금지하였다. 본 연구는 한국의 임시직 노동자 고용보호 규제 강화가 가지는 의미를 OECD 국가들의 고용보호 규제(EPL)와의 비교 분석을 통하여 살펴보았다. 분석 결과 한국의 고용보호 규제는 다른 OECD 국가들과 구별되는 상대적으로 낮은 정규직 노동자 해고 규제 수준과 높은 임시직 노동자 고용 규제 수준이 결합한 유형으로 분류되었다. 한국과 같은 유형에 속한 국가로는 칠레, 에스토니아, 슬로베키아였으며 이들 국가들은 공통적으로 낮은 노조조직율, 낮은 수준의 사회복지예산비중, 그리고 낮은 수준의 적극적노동시장정책예산비중을 가지고 있었다. 이들 국가들은 노동자보호를 위하여 사회복지예산이나 고용지원 정책 예산을 확대하기 보다는 노동시장 규제를 강화하는 전략을 취하고 있는 것으로 이해될 수 있다. 더 나아가, OECD 국가 내에서 매우 높은 임시직 고용비율을 가진 국가들이 상대적으로 높은 수준의 임시직 고용규제 수준을 보이고 있는 것으로 나타나 임시직 고용규제 수준은 경제적 요인보다는 정치사회적 요인에 의하여 결정되는 경향을 가질 가능성을 보이는 것으로 나타났다.

[주제어: 임시직 고용, 고용보호, 노동시장 규제, 노동시장 불평등, 노동시장 유연성]

Ⅰ. 서론

2007년 이른바 비정규직보호법이라고 불리는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「파견근로자 보호에 관한 법률」, 「노동위원회법」이 제정됨으로써 1997년 경제위기 이후 비정규직 고용이 확대되어 온 한국 노동시장에서 처음으로 고용주의 비정규직 고용을 제한하는 방향으로 노동시장 규제가 강화되었다. 2007년 제정된 비정규직보호법의 주요 내용은 임시직(기간제) 노동자를 2년 이상 고용할 수 없고, 2년 이상 초과하여 고용할 시 기간이 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주한다는 것이다(기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제4조). 즉, 고용주가 기간제·단시간 노동자와 파견 노동자에 대한 차별 처우를 금지하고, 비정규직과 관련한 노동자의 권리 보호를 위하여 노동위원회를 설치·운영하는 것이 비정규직보호법의 주요 내용이라고 할 수 있다. 비정규직보호법제가 도입된 이후에 비정규직보호법이 목적한 것과 같이 한국 노동시장에서 임시직(기간제) 고용비율은 2008년 글로벌 금융위기 시기를 제외하고는 지속적으로 낮아지고 있는 추세이다(OECD, 2018). 하지만 일부에서는 기업의 임시직을 포함한 비정규직 고용을 규제로 억제하면서 임시직 고용비중은 줄어들었지만 전체 고용률 상승에 부정적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 임시직 고용 노동자의 정규직 고용 전환에도 효과가 미비했다고 분석하고 있다(남재량·박기성, 2010; 유경준·강창희, 2013; 박우람·박윤수, 2016).

임시직 고용을 2년 이하로 규제하며 임금 상의 차별을 금지하는 노동시장 규제의 효과에 대한 논란에도 불구하고 한국의 임시직 고용 규제의 강화는 노동시장 유연성(labour market flexibility) 강화를 위하여 규제를 완화하는 전반적인 국제적 추세에 비추어 주목할 만한 정책적 전환인 것은 분명하다. 최근에 들어서 임시직을 포함한 비정규직 노동자의 규모 축소를 위하여 비정규직 노동자의 정규직 전환이 공공부문을 중심으로 적극적으로 추진되고 있는 상황에서 정규직(상용직) 노동자 해고 규제와 함께 고용에 관한 노동시장 규제의 한 축이라고 할 수 있는 한국의 임시직 노동자의 고용 규제 강화가 가지는 제도적 맥락을 국제 비교 차원에서 분석할 필요가 있다. 본 연구는 한국의 이러한 노동시장 규제 변화가 한국만이 가지는 독특한 현상인지 아니면 세계적인 노동시장 규제

변화의 하나의 유형인지 살펴봄으로써 향후 노동시장 규제 개혁에 있어서 이론적·정책적 함의를 얻고자 한다.

노동시장 규제(labour market regulations)는 현대 국가의 규제 중 가장 첨예한 갈등이 내재된 규제 분야이다(Esping-Andersen and Regini, 2000). 노동시장 규제는 정부의 비대치성, 불평등한 고용주와 노동자와의 권력관계, 차별 등으로 초래되는 노동시장 내 불안정성을 완화하고자 하는 정부의 제도적 개입이라고 할 수 있다. 따라서 노동시장 규제는 임금과 고용, 근로시간 및 근로환경, 고용보호, 실업보호와 관련한 정부의 제도적 규제를 모두 포함하는 정책 영역이라고 할 수 있다(Betcherman, 2014). 노동시장 규제는 일반적으로 시장의 실패를 보완하는 기능을 경제적인 목적에 의하여 도입이 되거나 강화되기도 하지만, 노동조합과 시민사회의 정치적 힘에 의하여 이뤄지는 경향도 가지고 있다(Williamson, 1975; Pizzorno, 1978; Crouch, 1993). 20세기 중반에 완성된 현대 복지국가에서는 노동시장 규제가 다양한 형태로 강화가 되었으나, 20세기 후반에 들어 복지국가의 개혁 전략의 일환으로 노동시장 유연성 강화를 위한 규제 완화는 거의 모든 선진산업국가의 노동정책의 핵심 아젠다가 되고 있다. 노동시장 유연성 강화의 배경에는 20세기 후반부터 악화된 실업 문제와 기업의 경쟁력 약화에 노동시장 규제가 유연하게 대응하지 못했다는 비판이 자리 잡고 있다. 즉, 경기 순환과 세계 시장에서의 경쟁에 기업이 대비하기 위해서는 기업이 노동력을 규모, 기간, 임금수준, 업무배분 차원에서 유연하게 고용할 수 있도록 관련 노동시장 규제를 완화 혹은 철폐하는 것이 선진산업국가의 노동시장 정책의 주요 변화점이 되고 있다. 하지만 일부에서는 노동시장 규제가 단순히 기업의 경쟁력 강화와 실업문제 해결이라는 목표에 의하여 완화하는 것은 아니라는 것은 아니라고 주장하고 있다. 여전히 노동시장 규제 수준 결정에는 경제적 목적이 아닌 여타 다양한 사회적 힘(social power)들이 작용하여 정부의 정책 결정 과정에 영향을 미치거나 규제에 대한 사회적 합의를 이끌어내기 때문이다. 실제, 2008년 글로벌 금융위기 이후, OECD 국가 내에서 임시직 노동자 고용비율은 다시 완만하게 낮아지는 추세이며, 특히 그동안 임시직 고용비율이 높았던 한국과 스페인, 칠레와 같은 국가들에서 임시직 고용비율이 낮아지는 추세는 노동시장 유연화가 경제적 요인에 의하여 전적으로 결정되는 것은 아니

라는 것을 암시하고 있다.

임시직 고용(Fixed-Term Contract(FTC)) 규제의 완화는 고용 규모와 기간의 유연화 측면에서 노동시장 유연화의 대표적인 지표로 여겨지고 있다. 고용과 해고가 상대적으로 용이한 기업의 임시직 고용의 확대는 그만큼 기업이 경제 환경변화에 따라 고용 인력 규모를 유연하게 조정하고 있다는 것을 의미하는 것이기 때문이다. 노동시장 개혁론자들은 기업의 임시직 노동자 고용 자율성을 확대하는 것이 기업의 국제적 경쟁력 향상을 위하여 필수적인 조건이며 궁극적으로 고용률을 높이는 결과를 가져올 것이라고 여기고 있기 때문이다. 임시직의 고용에 관한 규제는 일반적으로 상용직 해고 규제와 연계되어 고려되어 왔다. 즉, 상용직 해고 규제의 엄격함이 높을수록 임시직 고용에 대한 유연성이 높다는 것이다(Aoyagi and Ganelli, 2013; Nuniata and Staffolani, 2007). 상용직의 채용과 해고가 쉽지 않은 노동시장을 가진 국가에서는 상용직보다는 임시직 고용의 유연성을 추구하게 되고 이에 따라 정규직 고용의 엄격성과 임시직 고용의 엄격성은 반비례한다는 것이다.

하지만 임시직 고용 규제의 완화는 노동자들 간의 불평등을 심화시키는 가운데 불평등으로 인해 발생하는 사회적 비용을 증가시키며 이것이 오히려 임시직 고용 규제 강화의 원인이 될 수 있을 것이다. 따라서 노동시장 유연화의 대표적인 지표로 여겨지는 임시직 고용 규제는 정치적, 사회적 논쟁이 될 수밖에 없으며, 이에 따라 경제적 요인 이외에 다양한 사회적 요인들이 임시직 고용규제의 수준 결정에 영향을 미칠 것이라는 것이라고 가정할 수 있다. 가령, 유럽 국가들의 노동시장 규제완화를 비교 연구한 Lodovici(2000)는 모든 유럽연합 국가들이 노동시장 탈규제의 경향을 가지고 있지만 탈규제의 속도와 수준은 개별 국가의 특수적 요인에 의하여 제한을 받았다고 주장하였다.

이에 본고에서는 한국의 노동시장 규제의 유형적 성격을 OECD 국가들과 비교·분석하여 파악 하고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 임시직을 포함한 비정규직 고용의 원인에 관한 선행연구들을 살펴보았다. 3장과 4장에서는 OECD 국가패널자료를 이용하여 각국의 고용보호제도, 노동시장 규제 유형을 국제 비교하고 한국의 비정규직 고용 규제에 미치는 제도적 요인들의 결합관계가 존재하는지를 살펴보았다. 끝으로 5장에서는 본고의 분석결과

를 요약하고 시사점을 제시하였다.

Ⅱ. 선행연구 검토

1. 임시직 고용 개념과 정의

임시직 고용(temporary employment)는 비정규직 고용(non-regular employment)의 하위 개념으로 일반적으로 고용 계약기간이 정해진 고용형태(Fixed-Term Contract(FTC)를 의미한다. 임시직 고용에 대한 명확한 개념을 확인하기 위해서는 우선 우리나리에서 임시직 고용과 혼동되어 사용되고 있는 비정규직 고용에 대한 먼저 살펴보아야 한다. 비정규직 고용은 노동시장 유연화의 대표적 지표로 기업의 노동자를 고용함에 있어 규모, 업무, 근로시간, 임금 차원에서 유연성을 확대하며 생겨난 고용형태를 의미한다(Esping Andersen and Regini, 2000). 현재 우리나라에서 사용되고 있는 정규직과 비정규직은 2002년 노사정위원회에서 정의되었다. 이 정의에 따르면, 비정규직은 1) 한시적 노동자와 2) 시간제 노동자, 3) 비전형 노동자를 포괄하고 있다. 한시적 노동자는 '고용의 지속성'을 기준으로 다시 세 가지로 분류되고 있는데, 1-1) 근로계약기간을 정한 기간제 노동자와, 1-2) 근로계약기간을 정하지 않았으나 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 자, 그리고 1-3) 기간이 정해져 있지 않으나 반복적으로 갱신되어 근로하고 있는 반복 갱신자로 분류된다. 또한 시간제 노동자는 '근로시간'을 기준으로 분류된 비정규직이며, 주 40시간 법정근로 시간보다 근로시간이 짧은 고용계약을 맺은 노동자를 의미한다. 마지막으로 비정형 노동자는 '근로제공방식'을 기준으로 분류한 비정규직이며, 3-1) 파견노동자, 3-2) 용역노동자, 3-3) 특수형태노동자, 3-4) 가정내 노동자, 3-5) 일일노동자로 분류되고 있다.

이와 같은 구분과 달리 일반적으로 비정규직을 정규직 기준에 못 미치는 고용지위를 노동자들을 모두 지칭하는 개념으로 사용하기도 한다(유경준·강창희, 2013). 통상적으로 정규직이라 함은 고용계약의 기간이 존재하지 않으며, 명시적 혹은 암묵적으로 고용된 노동자의 정년을 보장받는 직위, 즉 상용직과

동의어로 사용된다. 또한 근로시간 측면에서 정규직은 비정규직과 달리 통상적 근로시간 즉, 주 40시간제의 적용을 받는다. 또 하나의 정규직의 고용 특징은 사업주와 직접적인 고용계약을 맺는다는 것이다. 또한 정규직은 장기근속을 전제로 하기 때문에 승진제도와 호봉제의 적용을 받는다. 따라서 일부 근로자중 정규직 근로자와 같이 정년까지 고용을 보장받는 근로자라 할지라도 정기적인 임금인상이나 승진제도의 적용되지 않는 무기계약직은 비정규직으로 구분되기도 한다.

이 같은 구분에 의거하여, 비정규직 근로자들 일반적으로 일용직, 기간제, 시간제, 파견직 등의 간접고용 형태로 고용된 근로자를 일컫는다. 일부에서는 여기에 비정형 근로 형태로 고용된 근로자를 비정규직에 포함시키고 있는데, 이 분류에는 사실상 고용지위는 노동자와 다를 바가 없으나 법적으로 고용계약을 맺지 않은 학습지 교사, 택배 기사 등의 특수고용직 근로자가 포함된다.

이러한 비정규직 분류에 의하면 임시직 고용은 비정규직 고용 분류에서 고용계약 기간이 정해진 한시적 고용 노동자로 분류될 수 있을 것이다. 두 번째 분류는 근로시간의 비정형성(non-regular)과 관련된 비정규직 군이며, 세 번째 분류는 고용관계의 비정형성과 관련된 비정형성이라고 할 수 있다. 하지만 현실세계에서 비정규직은 이 세 가지 비정규직 고용의 특성은 이 세 가지 특성이 복합화 된 형태로 나타나는 사례가 많기 때문에 비정규직과 임시직 고용은 혼용되어 사용되는 경향이 있다.

최근 이러한 비정규직 고용과 임시직 고용 개념의 혼재성은 최근 들어 줄어들고 있는 추세인데, 그것은 고용 계약의 한시성에 초점을 둔 비정규직 고용보다는 고용관계의 비정형성에 초점을 둔 비정형 노동자의 규모가 증가하고 있기 때문이다(전병유, 2011). OECD에 의하면, OECD 가입 국가들의 평균 임시직 고용비율을 보면 지난 30년간 10% 초반 대를 꾸준히 유지하고 있다. 여기서 주목할 점은 OECD 국가들에서 2008년 글로벌 금융위기 전까지 임시직 고용비율이 완만하게 상승하여 2006년 12.15%까지 올라갔다가 위기 이후에 그 비율이 줄어들어 11% 초반 대를 유지하고 있다는 점이다. 이런 경향은 기존에 한국과 같이 임시직 고용 비율이 높았던 국가들의 비율이 크게 낮아진 반면, 네덜란드와 독일 등 전통적으로 고용 규제의 경직성이 높았던 국가들에서 임시직 고용 비율이 높아진

것을 반영하고 있다고 할 수 있다. 특히, 2008년 글로벌 금융위기 이후에 유럽 국가들은 전반적으로 임시직 고용 비율이 높아졌다(Euro Foundation, 2015). 이와 같이 임시직 고용의 비율이 전체적으로 약간 줄어들고 있는 와중에, 임시직 고용 비율의 변화에서 국가 간 차이가 더욱 명확해 진 것은 2008년 경제위기 이후 주목할 만한 특징이라고 할 수 있다. 하지만 그동안 노동시장 유연화로 인하여 임시직 고용 규모가 지속적으로 증가할 것이라는 기존 연구들의 주장과 달리 OECD 전체 국가의 임시직 고용비율에는 큰 변화가 나타나지 않고 있다.

2. 노동시장 규제의 제도적 맥락

노동시장 규제는 노동시장 연구자들뿐만 아니라 복지국가를 연구하는 정치학자들까지 사회과학 전반에 걸쳐 중요한 연구주제라고 할 수 있다. 노동경제학에서는 노동시장 규제의 효과에 대한 주로 관심을 가지고 있는 반면, 정치학자와 사회학자들은 규제와 다른 제도와의 기능적 연계성 혹은 상보성과 제도구성의 국가별 다양성에 주로 관심을 가지고 연구를 진행했다. 대표적으로 Dolado et al.(2002)과 Kalm(2007, 2010) 등은 노동자에 대한 고용보호제도가 노동시장에서 고용에 미치는 영향에 대하여 실증적인 분석결과를 제시하고 있다. 구체적으로 노동시장 고용 규제에서 임시직의 사용기간을 늘리는 방향으로의 임시직 고용에 대한 규제 완화는 단기적으로 임시직 고용을 늘여 전체 고용 규모를 늘리는 효과를 가질 수 있는 것으로 분석되고 있다(유경준, 강창희, 2013). 하지만 상용직 고용 보호 규제 수준을 변경하지 않고 임시직 고용 규제를 완화할 시 중장기적으로는 상용직에 주로 고용된 중장년, 남성의 고용의 안정성은 유지되는 반면, 청년과 여성의 임시직 고용의 증가로 인하여 이들 집단의 고용불안정성이 증가하여 결과적으로 노동시장 불평등과 이중구조가 강화된다는 주장도 제기되고 있다(Booth, Francesconi and Frank, 2002; Kahn, 2007). 이와 같이 상용직 고용보호 수준을 그대로 유지한 상태로 임시직 고용 규제를 완화하는 노동시장 규제 개혁전략은 노동시장 불평등을 악화시킴에도 불구하고 상당수 국가에서 받아들여지고 있으며, 그 이유는 정치적으로 노동시장 규제 개혁이전에는 상용직 노동자들의 규모가 임시직 노동자들에 비하여 압

도적으로 많기 때문에 정부는 상대적으로 반대가 적은 임시직 고용 규제를 완화하는 선택하는 것이 수월하기 때문이다(Cahuc and Postel-Vinay, 2002). 하지만 이러한 설명 방식은 노동시장 규제 개혁 이후에 임시직 노동자들의 규모가 커지고 상용직 고용 비중이 줄어들면 오히려 임시직 노동자들의 요구에 따라 임시직 고용 규제가 강화되거나 정규직 고용보호 규제가 완화될 수도 있음을 시사하고 있다(유경준·강창희, 2013).

정치학자들과 사회학자들은 복지국가 체제 혹은 사회보장체제 관계 속에서 고용보호에 관한 노동시장 규제를 고려하는 경향을 가지고 있다. 대표적으로 Amable(2008)은 Hall과 Soskice(2001)의 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism) 모델에 따라서 5가지 유형의 고용보호 규제와 사회적 보호 결합 모델(시장모델(market-based), 대륙유럽모델(Continental European), 사민주의 모델(Social-Democratic), 지중해모델(Mediterranean), 아시아모델(Asian))을 제시했다. 첫 번째 시장모델은 낮은 수준의 고용보호 규제와 낮은 수준의 사회적 보호가 결합한 모델이며 이 모델은 국제 시장 경쟁을 노동시장 유연화로 대응하는 전략을 취한다. 두 번째 사민주의모델은 중간 정도의 고용보호 규제와 높은 수준의 사회적보호 수준이 결합된 모델이다. 이 모델은 신자유주의 모델과 같이 국제 시장 경쟁을 위하여 노동시장 유연화가 아닌 적극적노동시장정책과 이와 연관된 인적자본투자로 대응을 한다. 세 번째 모델은 대륙유럽모델로서 높은 수준의 고용보호 규제와 중간정도 수준의 사회적보호 수준이 결합된 모델이다. 이 모델의 특징은 비록 높은 수준의 고용보호 규제를 가지고 있다고 하더라도 생산성의 떨어지는 노동자들은 이러한 고용보호에서 배제되는 이중적 특징을 가지고 있다. 네 번째 모델은 남유럽 모델로서 강한 고용보호와 낮은 수준의 사회적보호가 결합된 모델이며, 마지막 모델은 아시아 모델로서 이 모델은 고용보호와 사회적보호의 제도화가 아직 낮은 단계가 된 모델로 분류하였다(Amable, 2008; Amable and Gatti, 2004). 이와 비슷한 유형분류로는 Obinger 등(2012)의 연구를 꼽을 수 있는 Obinger 등(2012)은 신자유주의적 시장 흐름에 기존 복지국가 유형(자유주의, 보수주의, 사민주의)들의 대응 전략을 분석했는데 보수주의 복지국가, 즉 대륙유럽 국가들은 고용보호에 있어서 내부자에게는 높은 고용보호를 제공하고 외부자에게는 상대적으로 낮은 고용보호를 제공

하는 전략을 취하고 있다고 분석하였다.

Eichhorst & Knole-Seidl(2005)와 Eichhorst & Hemerijck(2008)은 고용보호규제(EPL), 대표적인 소극적노동시장정책인 실업급여(Unemployment benefits), 공공고용서비스(Public Employment Serivce), 훈련, 고용장려금 제도 등으로 구성된 적극적노동시장정책(Active Labour Market Policy)이 복지국가 유형별로 어떻게 구성되는지 분석하여 4가지 소득 및 고용 안전성 체제(앵글로색슨유형, 대륙유럽유형, 북유럽유형, 남유럽유형)를 구성하였다(최영준, 2012). 먼저, 앵글로색슨유형은 고용보호, 실업급여, 적극적노동시장정책 수준이 모두 낮은 수준이며, 대륙유럽형은 세 가지 정책 모두 높은 수준을 유지하고 있다. 북유럽형은 대륙유럽유형과 비슷하나 고용보호 수준이 대륙유럽형 국가 내에서도 차이를 보이는 것이 특징이다. 마지막으로 남유럽유형은 세 가지 정책 중 고용보호 제도만 높은 수준을 유지하고 있는 것이 특징이다.

Bonoli(2003)은 노동자들의 경제적 안정성을 보장하는 제도로서 노동시장 규제와 노조와 고용주간의 단체협약, 그리고 공적소득이전 제도가 기능적으로 등가성을 가지고 있으며, 국가가 이 세 가지 제도라는 선택지 중 무엇을 선택하는지 따라 유형화를 할 수 있다고 보았다. 구체적으로 미국과 영국 등의 영미계 국가는 공적소득이전에 따른 사후적 재분배 정책에 관심을 가지고 있지만 법적 규제인 노동시장 규제와 자율적 규제인 노사단체협약에는 관심이 적다. 두 번째, 독일과 프랑스가 속한 대륙형 국가는 법적 노동시장 규제와 자율적 노사단체협약에는 관심을 가지고 있지만 공적소득이전제도에는 관심이 적은 편이다. 세 번째로 스웨덴과 같은 북구형 국가에서는 노사의 자율적인 단체협약과 공적소득이전제도와 같은 사후적 재분배에는 관심을 가지고 있지만 법적인 노동시장 규제에는 소극적인 편이다. 마지막으로 이탈리아와 같은 남유럽형 국가는 노동시장 규제에는 관심을 가지고 있지만 단체협약이나 공적소득이전제도 선택에는 소극적이라고 할 수 있다(전병유, 2011). Bononli(2003)은 이 같은 유형화를 통하여 노동시장 유연화를 추진하는 국가들의 노동자들의 경제 안전 보장 전략이 상이하게 형성되어 경로의존성을 가지고 제도가 발전하고 있다는 점을 제시하고 있는데, 가령 영미계 국가들은 가장 적극적 노동시장 유연화 전략을 추진하면서 노동자들의 경제적 안전성을 사후 공적소득이전제도를 포함한 사

회적보호제도로 지원하고자 하며, 북구형 국가 또한 법적인 노동시장 규제 완화를 추진하지만 노사간의 단체협약과 사후적 재분배를 통하여 노동자 보호를 지원하는 전략을 추진하고 있는 것다. 반면, 대륙형 국가와 남유럽형 국가들은 다른 유형에 비교하여 법적인 노동시장 규제를 통하여 노동자들의 경제적 안정성을 지원하는 전략을 추진하는 것으로 볼 수 있다(전병유, 2011).

〈표 1〉 Bonoli(2003)의 경제적 안정 보장하는 제도의 국가별 다양성

범 주	노동법규제	단체협약	사후적 재분배
영미계국가	−	−	+
북구형국가	−	+	+
남유럽형	+	−	−
대륙형국가	+	+	−

출처: 전병유(2011: 6)

이 같은 선행연구들을 종합해 보았을 때, 작게는 고용보호에 관한 노동시장 규제는 상용직 해고 규제와 임시직 고용 규제와의 상호관계 속에서 파악할 수 있으며, 크게는 사회적 소득분배제도인 사회적보호 제도와 노동조합의 조직력 혹은 노사협약, 적극적노동시장정책 등과의 제도간의 관계 혹은 상보성 속에서 이해할 수 있을 것이다. 노동자의 소득 안전성을 보장하는 제도는 국가의 법적인 규제, 노조의 힘에 근거한 노사의 자율적 규제, 그리고 국가의 노동자들의 노동시장 이동과 숙련에 대한 적극적인 지원, 그리고 사후적 소득분배제도 등의 선택지들로 구성된 전략들을 국가는 가지게 되는데, 이러한 전략들은 국가와 사회와의 관계, 역사적 시점에서 이데올로기적 영향력의 초기 조건과 이후의 경로의존성에 의하여 형성되어 유지된다(전병유, 2011: 6)

더 나아가, 노동시장 규제와 같은 제도적 접근 연구들에서 제시했듯이, 노동시장 규제 수준은 다른 제도와 상보적 결합과 국가의 선택 속에서 이해될 필요가 있다. 전반적인 고용보호 규제는 사회적보호 수준, 노동조합 조직율, 노동시장정책과 연관하여 살펴볼 필요가 있으며, 국가별로 각기 다른 제도간 결합을 보여줄 수 있을 것이라고 예상할 수 있다. 본 연구에서는 OECD 국가들을 대상으로 노동자의 경제적 위험에서 보호해주는 제도들과 임시직 고용규제와의 상

보적 결합조합을 유형화하여 유형별 의미를 맥락적으로 해석하여 한국의 임시직 고용규제를 포함한 고용보호에 관한 노동시장 규제를 이해하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상과 자료

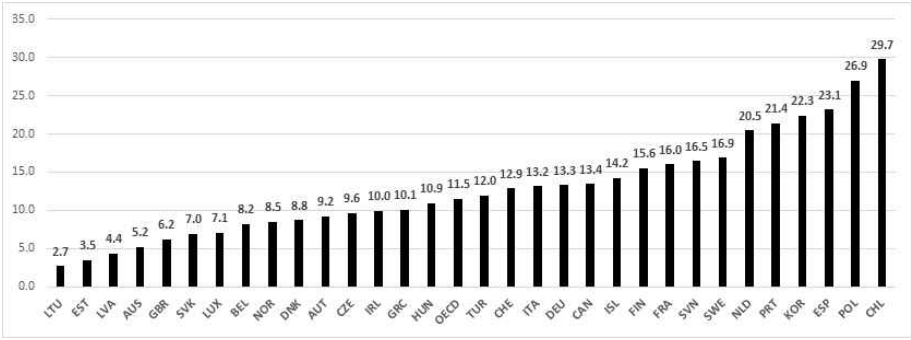
본 연구는 먼저 각 국가들의 규제 수준을 유형화하기 위해 OECD 국가 중 OECD data(data.oec.org)에서 자료수집이 가능한 2013년 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등 31개국 EPL(Employment Protection Legislation) 분석대상으로 하였다. OECD 주요 국가를 분석대상으로 선정한 이유는 대부분의 국가들이 일정 수준 이상의 해고에 대한 규제가 이루어지고 있고 또한 국가마다 그 수준에 있어서 의미 있는 차이를 보임에 따라 유형화를 통한 비교 연구를 실시하기에 적합한 것으로 판단했기 때문이다. 2013년 현재 전체 고용인원에서 임시직 고용인원 비율이 가장 높은 국가는 칠레(29.7%)이며 그 다음으로 폴란드(26.9%), 스페인(23.1%), 한국(22.3%)이 순위를 차지하고 있다. 반면, 임시직 고용 비율이 가장 낮은 국가군으로는 리투아니아(2.7%), 에스토니아(3.5%), 라트비아(4.4%) 발트해 3국이 차지하고 있다.

분석대상 국가 중 스페인은 2006년까지 임시직 고용비율이 분석대상 국가 중 가장 높은 34%까지 기록하였지만 그 이후 지속적으로 임시직 고용비율이 감소하여 2013년 칠레와 폴란드 다음의 순위로 내려오게 되었다. 스페인과 비슷하게 한국도 2009년 25.9%의 임시직 고용비율을 기록한 후 이후 지속적으로 그 비율이 낮아지고 있는 추세이며 임시직 고용비율 상위권인 칠레, 폴란드, 포르투갈 등도 그 수치가 횡보 상태이거나 차츰 하락하는 경향을 보여주고 있다.[1)]

1) OECD 국가들의 임시직 고용비율에 관한 보다 자세한 시계열 통계자료는 OECD

〈그림 1〉 전체 고용인원에서 임시직 고용비율(2013)

단위: %



자료: OECD database(data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm)

본 연구에서는 자료의 신뢰성과 타당성을 확보하기 위해 OECD Employment Protection Legislation(EPL)지수 OECD 데이터를 1차적으로 사용하였다. 또한 분석 대상시점은 OECD stat에 공개된 가장 최근의 EPL 데이터인 2013년의 통계자료를 사용하였으며, 예외적인 경우에는 2012년도의 자료를 분석 자료로 사용하였다.

본 연구의 분석 대상은 고용보호와 관련된 노동시장 규제이다. 고용보호 규제는 정규직 노동자 해고 관련 규제와 임시직 노동자 고용 관련 규제로 구성된다. OECD는 이 두 가지 규제를 종합하여 EPL 지수를 개발하여 제공하고 있다. EPL 지수는 1) 정규직에 대한 개별해고 보호와 집단해고에 대한 규제 2) 임시직 고용에 대한 제한 두 분야에 대한 총 21개의 세부항목으로 구성되어 있으며, 각 항목은 OECD 회원국 정부 관계자의 답변에 기반을 두어 0-6의 범위에서 지수화 하여 이를 가중 평균하여 지수를 만들어 제공하고 있다(〈표 2〉. 참조).[2] 본 연구에서는 OECD가 제공하는 EPL 지수를 활용하여 상용직 해고에 관한 규제와 임시직 고용에 관한 규제를 국가간 비교분석을 시도하였다.

database 온라인 홈페이지 (data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm)에서 확인하기 바람

2) EPL 지수에서는 임시직은 기간제, 파견근로, 계절근로, 호출근로 등 고용계약 기간이 정해져 있는 고용형태를 포괄하고 있다. 또한 한국에서 일반적으로 비정규직으로 분류되는 특수고용직은 고용기간의 제한이 없으므로 정규직으로 분류되고 있다.

2. 분석 방법: 퍼지셋 이념형분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis)

본 연구에서 시도한 첫 번째 분석은 고용보호에 노동시장 규제에 관한 퍼지셋 이념형분석이다. 해당 분석방법은 퍼지셋을 활용하여 각 사례가 이념형(ideal-type)에 속한 정도를 제시함으로써 사례들의 유형화를 가능하게 하는 방법이다(최영준, 2009). 퍼지셋 이념형 분석은 한 사례가 어떤 유형에 속하는지를 보여줄 뿐만 아니라, 해당 이념형에 속하는 퍼지셋 소속 점수를 제시해주기 때문에 이들 점수의 비교를 통한 유형화 분석이 가능하다(최영준, 2009). 따라서 본 연구에서는 각 국가의 규제 수준에 대한 유형화를 위해 기존의 군집분석에 의한 방법을 지양하고, 퍼지셋 이념형 분석을 통한 유형화를 시도하고자 한다. 구체적인 분석의 절차는 다음과 같다.

먼저 fs/QCA 2.0의 'calibrate' 기능을 활용하여 각각의 값을 퍼지 점수화 시켰다[3]. 이는 각 지표에 해당하는 원점수를 퍼지셋 소속 점수(FMS)로 변환하는 과정으로 레긴(Ragin)에 따르면, 퍼지셋 이념형 분석에 있어서 측정(calibrate)은 3가지의 구분점을 기준으로 이루어지는데, 완전한 멤버십을 갖는 정도(FI: fully in or full membership)와 완전히 멤버십이 없는 정도(FO: fully out or fully non-membership), 이 두 가지 정도의 평균값인 분기점(crossover-point)으로 구성된다(Ragin, 2008).

아울러 FMS화 시키는 과정의 구분점에 대해 레긴(Ragin, 2008)은 그의 fs/QCA 매뉴얼에서 완전한 소속기준을 0.95로, 완전한 비소속 기준을 0.05로, 분기점에 해당되는 값은 평균값으로 제안하였다. 따라서 본 연구에서는 각 변수값의 최대값과 최소값에 가중치를 부여하여 레긴(Ragin)이 제안한 0.95와 0.05에 해당하는 기준으로 삼는다. 마지막으로 본 연구는 FMS가 분기점(0.5)이상일 경우에 강한 FMS, 분기점 미만일 경우 약한 FMS로 해석 하였다.

FMS는 크게 3가지 원리에 따라 산출되어 사례들을 유형화한다. 첫 번째 원리

3) 각 지표의 원점수를 퍼지점수화 시키기 전에 먼저 각 지표에 대한 표준화 작업을 실시한 연구들도 있다. 실제 지수를 표준화하지 않고 퍼지 점수화 할 경우, 각 변수의 질적인 전환점의 설정을 연구자가 임의로 설정하는 문제가 발생할 수 있기 때문이다(김교성 · 김성욱, 2010). 하지만 본 연구에서는 퍼지셋 이론을 발전시킨 레긴(Ragin)의 의도대로 표준화나 평균을 내는 과정은 생략하였다.

는 부정의 원리(principle of negation)이다. 이 원리에 따라 각 범주에 대한 여집합, 즉 '1-해당범주의 퍼지셋 소속점수'의 원리를 통해 부정범주를 설정하게 된다. 두 번째 원리는 최소값의 원리이다. 이 원리는 이념형을 구성하는 각각 구성요소들의 FMS 중 최소값을 그 모델의 소속점수로 삼는 것이다. 세 번째 원리는 위에서 결정된 각 모형의 퍼지셋 소속점수 가운데 가장 높은 점수를 그 국가의 대표 유형으로 삼는 것이다. 이러한 이념형 분석을 통하여 한국의 노동시장 규제, 특히 임시직 고용 규제의 특성을 다른 OECD 국가와 비교를 통하여 이해할 수 있을 것이다.

퍼지셋이념형분석을 위한 기준변수로는 OECD 31개 국가의 노동시장 규제 수준을 측정한 각 국가의 '상용직 고용 해고규제지수(EPRC)'와 '임시고용(비정규고용) 규제지수(EPT)'를 설정하고, 퍼지셋질적비교분석을 통해 본 연구의 대상인 임시고용 규제 수준이 높은 국가, 즉 EPT의 FMS가 0.5이상인 국가들의 규제 지수를 결과변수로 설정하고자 한다.

먼저 EPRC(Employment Protection Regular Contracts)는 각 국가별 상용직 고용의 개별 및 집단해고에 대한 규제수준을 반영한 지표로서 2008년 이후 세부항목에 대한 가중치를 부여한 종합지표이다. EPT(Employment Protection Temporary)는 임시직 고용 규제 수준을 나타낸다. EPRC와 EPT의 세부지표 구성은 위의 〈표 2〉과 같이 구성된다. 분석을 위한 통계 프로그램은 레긴(Ragin)이 고안한 fs/QCA 2.0 package를 활용하였다.

〈표 2〉 OECD EPL 지수

	주요 개념	지표구성
OECD EPL	상용 고용 규제 (EPRC) 13개항목	Notification procedures_(해고시)통보절차
		Delayinvolvedbeforenoticecanstart_통보전 필요기간
		Length of the notice period at 9 months tenure _통보기간(9개월 근무자 / 4년 근무자 / 20년 근무자)
		Severance pay at 9 months tenure _해고수당(9개월 근무자/4년 근무자/20년 근무자)
		Definition of justified or unfair dismissal _정당 또는 부당해고의 정의

		Length of trial period_시용기간
		Compensationfollowingunfairdismissal_부당해고에 따른 보상
		Possibility of reinstatement following unfair dismissal_부당해고 후 복직가능성
		Maximumtimetomakeaclaimofunfairdismissal_부당해고이의제기가능최대기간
		Definitionofcollectivedismissal_집단해고의정의
		Additional notification requirements in case of collective dismissals _집단해고 시 추가통지의무
		Additional delays involved in case of collective dismissals _집단해고 시 추가적 기간연장
		Other special costs to employers in case of collective dismissals _집단해고 시 고용주의 기타 부담비용
	임시직 고용 규제 (EPT) 8개항목	Valid cases for use of fixed-term contracts _ 기간제 계약의 유효사례
		Maximum number of successive fixed-term contracts _ (성공적인) 기간제 계약의 최대 수
		Maximum cumulated duration of successive fixed-term contracts _ (성공적인) 기간제 계약의 최대 누적 기간
		Types of work for which temporary work agency (TWA) employment is legal_ 합법화된 파견근로의 종류
		Restrictions on the number of renewals of TWA assignments _ 파견근로 갱신횟수의 제한
		Maximum cumulated duration of TWA assignments _ 파견근로 최장허용기간(누적치)
		TWA:authorisationorreportingobligations _파견직 사용에 관한 허가 또는 보고 의무
		Equal treatment of regular and agency workers at the user firm _ 파견근로자에 대한 동등대우 여부

자료 : OECD Database(https://stats.oecd.org/)

Ⅳ. 분석결과

노동시장 규제에 있어서 한국의 특성을 파악하기 위하여 OECD EPL 지수를

활용하여 퍼지셋 이념형분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis)을 실시하였다. 먼저 OECD 31개국 국가별 규제 수준에 대한 유형은 다음의 〈표 3〉과 같이 총 4가지의 이념형의 수로 구분할 수 있다. 앞서 언급하였듯이 상용직 고용 해고 규제 및 임시고용에 규제 수준을 각각 X축 및 Y축으로 설정 하여 4개의 유형으로 구분될 수 있도록 조작적 정의를 하였다.

〈표 3〉 해고규제 수준의 퍼지셋 이념형

범 주		이념형
상용직고용 해고규제 (EPRC)	임시고용 규제 (EPT)	
EPRC(높음)	EPT(높음)	EPRC * EPT
EPRC(높음)	ept(낮음)	EPRC * ept
eprc(낮음)	EPT(높음)	eprc * EPT
eprc(낮음)	ept(낮음)	eprc * ept

분석의 1단계로 각 국가의 해고규제 지수값을 0에서 1사이의 값을 갖도록 측정함수(calibrate)의 기능을 통해 퍼지점수(FMS)로 변환시켰고(첨부 1. 참조)[4], 다음으로 도출된 FMS 값을 바탕으로 퍼지셋 집합 이론의 최소화, 최대화의 원리를 적용하여 해당하는 노동시장 규제 수준의 유형을 도출시켰다.[5] 변환결과를 바탕으로 고용보호에 관한 노동시장 규제 지수에 대한 국가별 퍼지유형 점수는 〈표 4〉와 같이 구성되었다.

4) FMS 변환은 fs/QCA 2.0의 Valiable → Compute → Calibrate 의 기능을 활용하며, 각각의 지수값의 원점수에 대해 calibrate (최대값의 0.95 수준의 값, 평균값, 최소값의 0.05 수준의 값)의 세가지 분기점을 기준으로 산출된다.

5) 퍼지셋 집합 이론의 최소화 원리는 유형화 기준의 FMS값 중, 작은 값을 해당유형의 퍼지점수로 선택하는 원리이고, 최대화의 원리는 도출된 각 국가별 FMS 가운데 가장 큰 값을 선택하여 해당국가의 유형으로 결정하는 원리이다.

〈표 4〉 고용보호에 관한 노동시장 규제 수준의 퍼지셋 이념형

국가	유형구분				결정값	유형
	EPRC * EPT(1)	EPRC * ept(2)	eprc * EPT(3)	eprc * ept(4)	MAX	type
AUS	0.18	0.39	0.18	0.61	0.61	4
AUT	0.53	0.47	0.3	0.3	0.53	1
BEL	0.6	0.4	0.02	0.02	0.6	1
CAN	0.06	0.26	0.06	0.74	0.74	4
CHL	0.34	0.34	0.6	0.4	0.6	3
CZE	0.51	0.49	0.12	0.12	0.51	1
DNK	0.4	0.55	0.4	0.45	0.55	2
EST	0.43	0.25	0.57	0.25	0.57	3
FIN	0.43	0.46	0.43	0.54	0.54	4
FRA	0.87	0.13	0.05	0.05	0.87	1
DEU	0.38	0.62	0.05	0.05	0.62	2
GRC	0.67	0.28	0.33	0.28	0.67	1
HUN	0.43	0.43	0.47	0.53	0.53	4
ICL	0.24	0.72	0.24	0.28	0.72	2
IRE	0.22	0.43	0.22	0.57	0.57	4
ITA	0.67	0.33	0.04	0.04	0.67	1
JPN	0.23	0.44	0.23	0.56	0.56	4
KOR	0.46	0.37	0.54	0.37	0.54	3
LUX	0.88	0.12	0.08	0.08	0.88	1
MEX	0.56	0.44	0.14	0.14	0.56	1
NLD	0.21	0.79	0.03	0.03	0.79	2
NOR	0.54	0.18	0.46	0.18	0.54	1
POL	0.57	0.43	0.36	0.36	0.57	1
PRT	0.57	0.43	0.1	0.1	0.57	1
SVK	0.49	0.4	0.51	0.4	0.51	3
SLV	0.62	0.38	0.11	0.11	0.62	1
ESP	0.61	0.22	0.39	0.22	0.61	1
SWE	0.21	0.78	0.21	0.22	0.78	2
CHE	0.27	0.44	0.27	0.56	0.56	4
UK	0.1	0.3	0.1	0.7	0.7	4
US	0.07	0.18	0.07	0.82	0.82	4

이상의 과정을 종합하여, 고용형태에 따른 국가별 해고규제 수준에 대한 유형화 분석결과는 다음의 〈표 5〉과 같이 도출되었다.

〈표 5〉 해고규제 수준에 대한 국가별 유형화 결과

범주		해고규제 수준의 퍼지셋 이념형	유형	해당국가
상용고용	임시고용			
EPRC (높음)	EPT (높음)	EPRC*EPT	강한 고용보호 모델	오스트리아, 벨기에, 체코, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인
EPRC (높음)	ept (낮음)	EPRC*ept	노동유연성 모델	덴마크, 독일, 아이슬란드, 네덜란드, 스웨덴
eprc (낮음)	EPT (높음)	eprc*EPT	임시직고용 보호 모델	칠레, 에스토니아, 슬로바키아, 한국
eprc (낮음)	ept (낮음)	eprc*ept	약한 고용보호 모델	호주, 캐나다, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 일본, 스위스, 영국, 미국

도출된 4가지 유형 중 첫 번째 유형은 상용직 노동자 해고와 임시직 고용 규제 수준이 모두 높은 국가들이 속하였다. 이 유형은 선행연구에서 살펴보았듯이, 고용보호 규제가 엄격한 북부유럽 국가와 남부유럽 국가, 그리로 일부의 대륙 유럽 국가들(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인)과 멕시코가 포함되었다. 이들 국가들은 상용직 고용과 임시고용에 대한 규제 개입 수준이 OECD 평균보다 높아 다른 국가들에 비해 강한 FMS가 도출되었다. 이 유형에서 주목할 것은 앞서 살펴본 것과 같이 상당히 임시직 고용비율이 높은 스페인, 포르투갈, 폴란드 등이 이 유형에 속하였다는 점이다.

다음으로 상용직 고용 해고에 대한 규제수준이 임시고용 규제 수준보다 강한 국가군은 2번째 유형으로 분류되며, 이 유형에는 대륙유럽 국가들과 일부 북부유럽국가들(덴마크, 독일, 아이슬란드, 네덜란드, 스웨덴)이 포함되었다. 이들 국가들의 특징은 다른 대상들에 비해 상용직 고용 노동자의 해고가 곤란한 국가로서 해고규제에 대한 FMS 점수가 덴마크(0.55), 독일(0.95), 아이슬란드(0.72), 네덜란드(0.97), 스웨덴(0.78) 등으로 특히 독일과 네덜란드의 경우는 거의 1에 가까운 강한 수준의 FMS가 나타난 반면, 임시고용 규제 FMS는 덴마크(0.4), 독일(0.38), 아이슬란드(0.24), 네덜란드(0.21), 스웨덴(0.21)등으로 FMS 분

기점인 0.5 수준에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 즉, 이들 국가 중 덴마크, 독일, 네덜란드 등의 국가는 이른바 노동시장 유연안정성(flexicurity) 전략을 추진한 국가들이나 본 분석에서 제시된 것과 정규직 보다 임시직에 대한 규제를 자유화하는데 치중하여 비교적 생산성이 낮은 노동자들을 노동시장에서 배제시키는 제한적인 유연안정성 전략을 추진한 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 기존 유럽연합 국가들의 유연안정성 전략을 분석한 연구들(과 비슷한 결과라고 할 수 있다(Obinger et al., 2012: 전병유, 2011) 또한 같은 사민주의 복지국가 모델에 속하는 노르웨이와 스웨덴을 비교해 보면, 노르웨이는 강력한 고용보호 규제를 가지고 있는 반면 스웨덴은 임시직 고용 규제 수준이 낮은 국가군에 속하는 것으로 나타났다.

세 번째 유형은 상용직 해고 규제보다 임시고용에 대한 고용규제가 상대적으로 강한 국가군으로 칠레, 에스토니아, 슬로바키아, 한국이 이 유형에 포함되는 것으로 나타났다. 한국의 경우 상용직 고용에 대한 해고규제 수준의 FMS는 0.46으로 OECD 평균보다 낮게 나타났으나 임시직 고용에 대한 규제는 0.63으로 높은 수준을 보이는 것으로 나타나 국제적 수준에서 임시직 고용 규제가 상대적으로 엄격한 것으로 나타났다. 한국의 원점수는 2.54로 OECD 평균값인 2.08보다 높고 분석 대상 31개국 가운데, 8번째로 높은 순위를 기록하였다. 이 유형에서 주목할 점은 임시직 고용비율이 상당히 높은 칠레와 한국과 분석대상 국가 중 임시직 고용비율이 가장 낮은 에스토니아와 슬로바키아가 같은 유형에 포함되었다는 점이다. 하지만 이 유형에 속한 국가들은 노동시장 규제를 기능적으로 대체할 수 있는 노동조합 조직율과 적극적노동시장정책의 성숙도, 복지재정 비율이 상대적으로 낮다는 공통점을 가지고 있었다. 이들 4개 국가는 노동조합 조직률이 5-15%대로 다른 OECD 국가들에 비하여 상당히 낮은 편이며, 적극적노동시장정책 예산도 OECD 국가 군에서 상당히 그 비율이 낮은 편에 속한다. 마지막으로 사후적 소득이전 효과를 가지고 있는 공공복지지출예산 비중 또한 다른 유형의 국가들에 비하여 낮은 편에 속한다. 앞서 첫 번째 유형군과 마찬가지로 임시직 고용규제가 상당히 엄격한 국가에서 임시직 고용비율이 높다는 점은 임시직 고용규제가 임시직 고용비율의 원인이기 보다는 결과라고 해석될 가능성, 즉 임시직 고용비율이 높아짐에 따라 이들의 고용보호 규제에 대

한 정치적 요구를 수용한 결과로 해석될 가능성을 제공해 준다. 마지막으로 두 가지 규제의 엄격성이 약한 유형 안에는 기존의 자유주의 복지국가로 분류되는 호주, 영국, 미국과 더불어 캐나다, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 스위스 및 일본 등이 포함되었다.

이와 같은 네 가지 고용보호에 관한 노동시장 규제 국가를 4개로 유형화했을 시, 유연성모델과 약한 고용보호모델은 국가가 노동시장 규제를 완화했을 시 비록 국가별로 상이한 형태를 가지고 있지만 기능적으로 이를 보완해 줄 수 있는 제도들이 존재하고 있는 것으로 보인다. 하지만 임시직 고용보호모델은 다른 3가지 모델들과 달리 고용보호 규제를 기능적으로 대체할 수 있는 제도들이 상대적으로 미발달되어 있다.

〈표 6〉 고용보호 노동시장 규제 유형과 기능

유형	해당국가	노조조직율	적극적노동시장 정책예상비중	공공사회복지 예산
강한고용보호 모델	오스트리아, 벨기에, 체코, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인	높음/낮음	높음/중간	높음
유연성 모델	덴마크, 독일, 아이슬란드, 네덜란드, 스웨덴	높음	높음	높음/중간
임시직고용보호 모델	칠레, 에스토니아, 슬로바키아, 한국	낮음	낮음	낮음
약한고용보호 모델	호주, 캐나다, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 일본, 스위스, 영국, 미국	낮음	높음/낮음	높음/중간

주: OECD database에서 해당항목의 2013년도 수치(stats.oecd.org)에 기반하여 저자가 작성하였으며, 각 제도의 수준은 OECD 평균을 기준으로 평가하였음(첨부 2 참조).

이 같은 이념형 분석의 결과를 종합해 볼 때, 선행연구에서 살펴보았듯이, 보수주의 복지국가 모델, 즉 독일과 네덜란드 등의 국가에서 고용보호의 이중화가 관찰되고 있으며, 이중화는 주로 임시직 고용 규제를 완화하는 방향으로 진행되는 것으로 나타났다. 또한, 북부유럽 국가들로 구성된 기존 사민주의 복지국가 모델 국가들이 고용보호에 있어서는 각기 다른 유형으로 분석된 것도 주요 특징으로 나타났다. 마지막으로 칠레, 한국, 스페인과 같이 임시직 고용비율

이 높은 국가들이 오히려 임시직 고용 규제 수준이 높은 것으로 나타났으며, 특히, 칠레와 한국은 상용직 해고 규제보다 임시직 고용규제 수준이 높은 것으로 나타났다. 임시직 고용규제의 강화는 〈표 6〉에서 보듯이 노동시장 규제를 기능적으로 대체할 수 있는 제도들이 미성숙한 환경에서 노동시장 규제 강화는 국가가 비교적 손쉽게 선택할 수 있는 정치적 행동이 될 수 있어 보인다.

더불어, 이념형분석에서 제시된 바와 같이 전체 고용인원에서 임시직 고용인원 비율이 높은 한국과 스페인, 폴란드, 포르투갈, 체코 등의 국가는 다른 국가에 비하여 상대적으로 임시직 고용 규제의 엄격성이 높은 것으로 나타나 현실과 규제의 부정합성이 나타나고 있는 것으로 나타났다. 즉, 규제는 임시직 고용을 억제하는 방향으로 설정되었지만 현실적으로 기업은 임시직 노동자 고용을 선호하고 있다는 것이다. 이 같은 점에서 임시직 고용에 대한 규제의 완화가 임시직 고용 확대를 가져온다고 가정하는 것보다 임시직 고용비율이 높아짐에 따라 임시직 고용 규제에 대한 사회적 압력이 높아진 결과로 해석할 수도 있다. 2007년 임시직 고용 규제를 강화한 한국과 비슷하게 스페인 또한 2006년 임시직 고용 규제를 강화한 것이 대표적 사례이다(조돈문, 2011), 따라서 임시직 고용보호 규제와 같은 고용보호와 관련된 노동시장 규제 수준은 국가가 경제적 목표, 즉 기업의 경쟁력 강화와 이와 연결된 경제성장 및 고용률 제고 등에 의하여 완화되거나 강화되기 보다는 정치사회적인 배경 속에서 국가의 전략적 선택에 의하여 결정되는 경향을 가지고 있다고 판단할 수 있다.

V. 결론과 연구의 함의

본 연구에서는 OECD 국가들의 노동시장 규제를 상용직 해고 관련 규제와 임시직 고용관련 규제를 살펴보고, OECD 국가들의 고용보호 규제를 유형화하였다. 또한 임시직 고용관련 규제 수준에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 높은 수준의 노동시장 규제를 가지고 있는 국가들의 제도적 맥락은 무엇인지 살펴보고자 했다. 노동시장 규제 완화는 이념적, 정치적 이슈이다. 특히, 정규직 노동자들의 해고를 보다 쉽게 할 수 있는 상용직 해고 관련 규제와 기업이 필요에

따라 노동자들을 고용할 수 있는 임시직 고용 규제가 논쟁의 대상이 되고 있다. 무엇보다 이 두 가지 규제 중에서 기업 입장에서는 기업의 생산성 향상을 통한 경쟁력 확보를 위하여 임시직 고용을 쉽게 할 수 있는 완화가 필요하고, 노동자의 입장에서는 고용안정 측면에서는 기업의 임시직 고용을 어렵게 함으로써 상용직 고용을 선택할 수밖에 할 수 없도록 하는 규제를 선호할 수밖에 없다. 이런 점에서 임시직 고용의 수준을 어느 정도로 설정하는 가는 정부의 노동시장 규제의 핵심적 고려사항 중 하나라고 할 수 있다.

OECD 31개 국가들의 고용보호 지수를 활용한 해고규제에 대한 퍼지셋이념형분석을 실시한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 일반적으로 유럽국가, 특히 프랑스, 이탈리아, 스페인 등의 국가들은 정규 및 임시고용에 매우 강한 법적 규제를 가진 특성을 보이고 있었다. 둘째, 이와는 달리 독일, 덴마크 및 네덜란드 등은 90년대 이후 노동시장 유연화를 통해 임시고용에 대한 규제완화를 추진한 결과가 분석 결과에 반영되어 노동시장 유형화군으로 유형화 되었다. 셋째, 대표적인 영미권 국가군(미국, 영국, 호주, 캐나다 등)과 일본의 경우, 상용직 고용보호 수준과 임시직 고용 규제 모두 정부의 개입이 매우 약한 수준인 국가군으로 분류되었다. 넷째, 한국의 경우는 상용직이 과보호되고 있다는 일부 주장과는 달리 상용직 고용 노동자의 해고에 대한 규제수준은 OECD 평균에 비해 낮은 수준인 것으로 나타났고, 오히려 임시고용 규제 수준이 높고, 이러한 패턴은 칠레, 에스토니아, 슬로바키아의 유형과 유사한 것으로 나타났다.

한국의 임시직 보호 수준이 상대적으로 높게 나타난 것은 2007년 비정규직보호 3법에서 기간제 계약의 유효사례, 법으로 정해진 파견근로의 종류가 제한되고, 파견근로 갱신횟수의 제한이 명기되며, 파견근로 최장허용기간(누적치 기준) 및 파견직 사용에 관한 허가 또는 보고의 법적 의무, 파견근로자 대우에 대한 규정이 상세히 법률에 포함되었기 때문으로 보인다. 2007년 한국의 임시직 고용 규제의 강화는 1997년 경제위기 이후 임시직을 포함한 비정규직 규모가 증가하고 이에 따라 노동시장내 불평등이 심화되는 상황 속에서 국가가 임시직 고용규모 축소를 요구하는 사회적 압력이 높아짐에 따라 취해진 결과로 해석할 수 있다. 한국의 경우는, 1997년 경제위기 이후 1998년 노동시장 유연성 강화 개혁의 결과로 상용직 해고 규제 완화와 임시직 노동자 고용 규제 완화가 동시

에 되었음에도 불구하고 이후 임시직 고용규제는 다시 강화되는 독특한 경로를 가고 있는 것으로 나타났다. 국가가 이 같은 선택을 한 이유로는 본 연구에서 살펴본 고용보호 규제와 기능적 등가성 혹은 제도적 상보성을 가지고 있는 사회적 보호 제도와 적극적노동시장정책이 서구 산업선진국에 비하여 상대적으로 약한 수준에 있는 현실에서 법적 규제인 임시직 고용보호의 강화가 보다 손쉬웠을 것이라고 생각해 볼 수 있다. 하지만 전체 노동자에서 임시직 노동자의 비중이 높아질수록 임시직 고용규제에 대한 사회적 압력이 높아질 수 있지만 높아진 임시직 고용규제로 인하여 다시 임시직 고용비율이 낮아진다면 노동시장 규제 완화에 대한 요구들이 다시 높아질 수 있을 것이다. 노동시장 유연성 확대가 사민주의 복지국가에서도 받아들여질 정도로 세계적인 추세 속에서 한국만이 다른 길을 갈 수 있다고 기대하기는 어렵기 때문이다. 최근 한국 정부가 추진하고 있는 비정규직의 정규직화 정책 또한 관련법을 개정하는 제도적 노력 보다는 공공부문의 주도와 민간의 자발적 참여에 의존하는 것에 그치고 있는 것이 한국만의 길의 선택이 쉽지 않다는 점을 간접적으로 반영하고 있다.

따라서 변화하는 노동시장 내에서 노동자들의 경제적 안정성을 지원하기 위해서는 고용보호규제를 기능적으로 지원할 수 있는 사회적보호 제도와 적극적 노동시장정책을 강화하고 임시직 노동자들의 조직화를 지원할 수 있는 정책들에 전사회적인 관심을 가져야 할 것이다. 고용보호 규제 수준의 적정성을 평가하는 것은 쉽지 않다. 고용보호 규제 수준이 높다고 해서 모든 노동자들의 경제적 안전성이 보장되는 것도 아니고 반대로 낮다고 해서 반드시 경제적 불안전성이 높아지는 것도 아니다. 고용보호 규제 수준의 적정성은 개별 국가의 공식적, 비공식적 제도들의 구성 속에서 평가될 필요가 있다(전병유, 2011).

본 연구는 한국의 2007년 비정규직보호법제 도입으로 인해 임시직 고용보호 규제가 강화된 맥락적 의미를 파악하기 위한 목적을 가진 탐색적 연구의 성격을 가지고 있다. 따라서 본 연구의 결론을 뒷받침하기 위해서는 보다 노동시장 규제의 동학을 파악하기 위해서는 시계열 데이터에 기반을 둔 엄밀한 분석이 추가적으로 요구된다. 노동법제에 대한 해석과 해고 규제를 적용받는 근로자의 비중차이, 국가별 법제도의 현실적 차이 반영의 한계 등의 이유로 OECD EPL 지수를 분석에 사용하는데 주의가 필요하다(전병유, 2011). 이러한 점을 반영하

여 향후에는 노동시장 규제 성격을 국제 비교 연구하기 위한 새로운 데이터 발굴 및 개발 연구도 필요하다.

참고문헌

남재량·박기성.(2010). 비정규직법의 고용효과 연구. 「노동정책연구」, 10(4): 65-99.

박우람·박윤수. (2016). 「기간제 근로의 고용기간 제한에 관한 실증연구」, 연구보고서 2016-12. 한국개발연구원.

유경준·강창희. (2013). 2007년 비정규직법이 고용효과 분석. 「노동경제논집」, 36(2): 67-94.

전병유. (2011). 노동-복지의 정합성: 유연안정성을 중심으로. 장지연 외. 「노동시장 구조와 사회보장체계의 정합성」. 한국노동연구원.

조돈문. (2011). 스페인 비정규직 정책의 내용 및 성과 분석. 「산업노동연구」, 17(2): 331-367.

최영준. (2012). 복지국가 고용보호와 사회적 보호의 결합양식: 1980년대 이후의 변화를 중심으로. 장지연 외. 「OECD 주요국의 고용보호와 사회적 보호」. 한국노동연구원.

최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합요인 분석을 중심으로. 「정부학연구」, 15(3): 307-336.

Amable, B. (2009). Structural Reforms in Europe and the (in)coherence of Institutions. *Oxford Review of Economic Policy*. 25(1): 17-39.

Amable, B & Gatti, D. (2004) The Political Economy of Job Protection and Income. IZA Discussion Papers, No 1404.

Aoyagi, C. & Ganelli, G. (2013). The Path to Higher Growth: Does Revamping Japan's Dual Labor Market Matter?. *IMF Working Paper* No. 13/202

Betcherman, G. (2015). Labor Market Regulations : What Do We Know About Their Impacts in Developing Countries?. Oxford University

Press on behalf of the World Bank.

Booth, A., Francesconi, M., & Frank, J. (2002). Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?. *The Economic Journal.* 112(480): F189-F213.

Bonoli, G. (2003). Social Policy through Labor Markets. Understanding National Differences in the Provision of Economic Security to Wage. comparative Political Studies. 36(9): 1007-1030.

Cahuc, P. & Postel-Vinay, F. (2002). Employment Protection Reforms, Employment and the Incidence of Temporary Jobs in Europe: 1995-2001. *Labour Economics*. 9(1): 63-91.

Crouch, C. (1993). Industrial Relations and European State Traditions. Oxford University Press.

Dolado, J., García-Serrano, C., & Jimeno, J. (2002). Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain. *The Economic Journal,* 112(480): F270-F295.

Eichhorst, W. & Konle-Seidl, R. (2005). The Interaction of Labor Market Regulation and Labor Market Policies in Welfare State Reform. IZA Discussion Papers 1718, Institute of Labor Economics (IZA).

Eichhorst, W. & Hemerijck, A. (2008). Welfare and Employment: A European Dileman?. IZA Discussion Papers 3870, Institute of Labor Economics (IZA).

Esping-Andersen, G. & Regini, M. (2000). Why Deregulate Labour Markets?. Oxford University Press.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. (2015). Recent Developments in Temporary Employment: Employment Growth, Wages and Transitions. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Hall. P. & Soskice. D. (2001). Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press.

Kahn, L. (2007). The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic

Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence. *The Economic Journal*. 117(521): F333-F356.

Kahn, L. (2010). Employment Protection Reforms, Employment and the Incidence of Temporary Jobs in Europe: 1995-2001. *Labour Economics*. 17(1): 1-15.

Nunziata, L. & Staffolani, S. (2007). Short-Term Contracts Regulations and Dynamic Labour Demand: Theory and Evidence. *Scottish Journal of Political Economy,* 54(1): 72-104.

Samek-Lodovici, M. (2000). The Dynamics of Labour Market Reform in European Countries. In: G. Esping-Andersen and M. Regini (eds.) Why Deregulate Labour. Oxford University Press.

Obinger, H., Starke, P. & Kaasch, A. (2012). Responses to Labor Market Divides in Small States Since the 1990s. In: Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M. (eds). The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies. Oxford University Press.

Pizzorno A. (1978) Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. In: Crouch C., Pizzorno A. (eds). The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968. Palgrave Macmillan.

Ragin, C. C. (2008). Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and. Beyond. University of Chicago.

Williamson, O.E. (1975) Markets and Hierarchies Analysis and Antitrust Implications. Free Press, New York.

OECD Database(https://stats.oecd.org/)

〈첨부 1〉 노동시장 규제지수의 FMS 변환 결과

국가	원점수		퍼지셋점수(FMS)변환			
	EPRC	EPT	FMS_EPRC	FMS_EPT	FMS_eprc	FMS_ept
AUS	1.94	1.04	0.39	0.18	0.61	0.82
AUT	2.44	2.17	0.7	0.53	0.3	0.47
BEL	2.99	2.42	0.98	0.6	0.02	0.4
CAN	1.51	0.21	0.26	0.06	0.74	0.94
CHL	1.8	2.42	0.34	0.6	0.66	0.4
CZE	2.66	2.13	0.88	0.51	0.12	0.49
DNK	2.32	1.79	0.55	0.4	0.45	0.6
EST	2.07	3.04	0.43	0.75	0.57	0.25
FIN	2.17	1.88	0.46	0.43	0.54	0.57
FRA	2.82	3.75	0.95	0.87	0.05	0.13
DEU	2.84	1.75	0.95	0.38	0.05	0.62
GRC	2.41	2.92	0.67	0.72	0.33	0.28
HUN	2.07	2	0.43	0.47	0.57	0.53
ICL	2.46	1.29	0.72	0.24	0.28	0.76
IRE	2.07	1.21	0.43	0.22	0.57	0.78
ITA	2.89	2.71	0.96	0.67	0.04	0.33
JPN	2.09	1.25	0.44	0.23	0.56	0.77
KOR	2.17	2.54	0.46	0.63	0.54	0.37
LUX	2.74	3.83	0.92	0.88	0.08	0.12
MEX	2.62	2.29	0.86	0.56	0.14	0.44
NLD	2.94	1.17	0.97	0.21	0.03	0.79
NOR	2.31	3.42	0.54	0.82	0.46	0.18
POL	2.39	2.33	0.64	0.57	0.36	0.43
PRT	2.69	2.33	0.9	0.57	0.1	0.43
SVK	2.26	2.42	0.49	0.6	0.51	0.4
SLV	2.67	2.5	0.89	0.62	0.11	0.38
ESP	2.36	3.17	0.61	0.78	0.39	0.22
SWE	2.52	1.17	0.78	0.21	0.22	0.79
CHE	2.1	1.38	0.44	0.27	0.56	0.73
UK	1.66	0.54	0.3	0.1	0.7	0.9
US	1.17	0.33	0.18	0.07	0.82	0.93
OECD	2.28	2.08	0.5	0.5	0.5	0.5

주. LMP지출비율(PLMP)중, 아이슬란드, 영국은 2011년도 자료, 노동조합조직률(LUD)중, 벨기에, 칠레, 체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리는 2012년도 자료 사용

주. OECD 평균값은 변환의 기준점(평균)으로 설정하여 0과 1의 중간값인 0.5로 변환됨.

〈첨부 2〉 OECD 국가 주요지표(2013)

국가	노동조합조직율 (Trade Union Density)	사회복지예산비중 (Public social spending)	적적극적노동시장정책예산비중(GDP대비) (Public expenditure as a percentage of GDP on ALMP)
Australia	17.1	17.6	0.24
Austria	27.8	27.5	0.76
Belgium	55.1	29.2	0.72
Canada	29.2	16.8	0.23
Chile	14.8	10	0.1
Czech Republic	13.6	20.9	0.3
Denmark	67.8	28.8	1.93
Estonia	5.7	15.8	0.23
Finland	68.2	29.4	1.01
France	9	31.9	0.86
Germany	18	24.7	0.64
Greece	23.1	25.1	..
Hungary	11.1	22.3	0.87
Iceland	87.8	16.2	..
Ireland	30.5	22.2	0.86
Israel	..	15.5	0.16
Italy	36.8	28.2	0.43
Japan	17.7	22.2	0.17
Korea	10.1	9.3	0.37
Latvia	12.8	15.5	0.24
Lithuania	8.4	15.5	0.24
Luxembourg	34.8	23.1	0.62
Mexico	13.8	7.6	0.01
Netherlands	18.2	18.5	0.82
New Zealand	19.5	19.5	0.27
Norway	49.3	21.9	0.5
Poland	..	20.5	0.49
Portugal	..	25.6	0.5
Slovak Republic	13.3	18	0.22
Slovenia	23.2	23.8	0.37
Spain	17.9	25.6	0.51
Sweden	68	27.2	1.35
Switzerland	16.6	15.4	0.56
Turkey	6.3	11.8	..
United Kingdom	25.4	22.5	..
United States	10.8	18.8	0.11
OECD	26.72	20.68	0.52

자료: OECD Database(https://stats.oecd.org/)

Abstract

A Study on Characteristics of Labour Market Regulations for Employment Protection in Korea

Seok Hyeon Choi
Yonsei University, Korea

This article intends to analyze the characteristics and determinants of the labour market regulations for the employment protection of Korea. The Korean government has enacted laws for raising the level of protection for temporary workers in 2007 with aims of alleviating inequalities among workers, which is one of the remarkable actions of the government in the context of global flows of de-regulation of labour market. This research is to find the contextual meanings of the regulations for employment protection by comparing the regulations of Korea with those of OECD countries. According to the overall findings of the empirical study, it appears that the level of regulations for temporary workers is not the cause of the spread of the temporary employment in that the countries including Korea who have a higher level of the regulations show a higher portion of temporary employees among all employees. Also, it appears that regulations for employment protection are a result of the strategic choice of the Korean government with a weak informal protection system supported by a trade union, social protection for the unemployed and active labour market policies.

[Key Words: Labour Market Regulations, Emloyment Protection, Temporary Employment, Social Protection, Labour Market Flexibility]

논문접수일: 2019년 12월 30일
논문수정일: 2020년 3월 30일
게재확정일: 2020년 4월 14일

제1저자(단독저자): 최석현(Seok Hyeon Choi)은 영국 University of Oxford에서 사회정책 박사학위를 취득한 이후 한국고용정보원 부연구위원, 경기연구원 연구위원을 거쳐 현재 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원 객원연구원 겸 정경창업대학원 강사로 재직하고있다. 주요 연구분야는 사회정책, 이민정책, 경제사회학, 지역사회학 등이다(shsego@gmail.com).