



KERI Insight

적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향 분석

유진성

한국경제연구원 연구위원
(jsyoo@keri.org)

본 연구에서는 적극적 노동시장정책이 노동시장에 미치는 영향을 분석하고 향후 노동시장정책에 대한 바람직한 방향을 모색하고자 하였다. 국제비교가 가능한 2019년 기준으로 OECD 국가들의 적극적 노동시장정책에 대한 지출 평균은 GDP 대비 0.72%를 기록하고 있으나 우리나라는 OECD 평균의 약 절반 수준인 0.37%에 불과한 것으로 나타났다.

2000~2019년까지의 OECD 국가별 패널데이터를 사용하여 실증분석을 수행한 결과 적극적 노동시장정책은 실업률과 장기실업률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 실업률을 분석한 결과 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률은 약 0.24% 포인트 감소하는 것으로 분석되었다. 적극적 노동시장정책을 세부항목으로 나누어 분석한 결과에서는 고용 인센티브 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.76% 포인트 감소하는 것으로 나타났으며, 직업훈련 지출 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.43% 포인트 감소하는 것으로 나타났다. 정부가 재정을 투입해 일자리를 만드는 직접일자리 창출의 경우 실업률에 유의적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났을 뿐만 아니라 적극적 노동시장정책 가운데 유일하게 양의 계수(실업률 증가 방향)를 가지는 것으로 분석되었다. 소극적 노동시장정책에 속하는 실직자 소득

지원에 대한 지출(실업급여, 실업부조 등)은 오히려 실업률을 증가시키는 것으로 나타났는데 실직자 소득지원 지출 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.44%~0.48% 포인트 증가하는 것으로 분석되었다. 이는 실업급여나 실업부조 등의 소득지원이 오히려 실업자들을 안주하게 함으로써 근로자의 노동의욕을 약화시켜 실업률을 증가시킬 수 있음을 보여주고 있다.

장기실업률에 미치는 영향에서는 적극적 노동시장정책 지출이 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률도 약 0.17% 포인트 감소하는 것으로 나타났으며, 세부항목 분석에서는 고용 인센티브 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률이 약 0.59% 포인트 감소하고 직업훈련 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률이 약 0.21% 포인트 감소하는 것으로 나타났다. 반면 실직자 소득지원 지출 규모가 GDP 대비 0.1%p 증가하면 장기실업률은 약 0.27~0.29%p 증가하는 것으로 나타났다.

보고서의 실증분석 결과 실업급여, 실업부조 등 실직자 소득지원 정책은 오히려 실업률을 증가시키는 것으로 나타난 반면, 적극적 노동시장정책은 실업률을 감소시키는 것으로 나타나 향후에는 소극적 노동시장정책을 지양하고 적극적 노동시장정책을 중심으로 노동시장 정책을 추진하는 것이 타당한 것으로 사료된다.

다만 적극적 노동시장정책을 강화하여 추진할 경우 세부정책들의 효과성을 고려하여 개선방안도 함께 마련할 필요가 있을 것으로 판단된다. 세부항목 가운데에서는 고용 인센티브나 직업훈련 프로그램을 중심으로 추진해 나갈 필요가 있으며 고용서비스나 창업 인센티브 프로그램의 경우 분석결과에서 유의적인 수치가 도출되지 않아 향후 효율성 제고

를 모색할 필요가 있는 것으로 평가된다. 직접일자리 창출 정책의 경우 실업률 감소에 유의적인 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라, 직접일자리 창출에 대한 지출규모는 OECD 평균보다 높은 것으로 나타나는 만큼 향후에는 점진적으로 낮춰가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

I. 서론

□ 우리나라 노동시장의 당면과제들을 해결하기 위하여 노동시장 개혁의 필요성이 고조되고 있는 상황

○ 노동시장 이중구조와 같은 고질적인 문제에 더하여 저출산·고령화, 4차 산업혁명의 가속화 등 급격한 환경변화에 직면하여 노동시장 개혁의 필요성 점증

- 고질적인 노동시장 이중구조 문제, 경직적인 노동시장의 법과 제도로 일자리 창출이 어렵고 고용률도 정체
- 저출산·고령화 등 인구구조 변화로 생산인구가 감소하고 노년부양비도 상승하는 가운데 정년연장과 청년취업에 대한 논쟁도 심화
- 4차 산업혁명의 확산으로 일자리의 성격이 변화하고 기술 발전에 따른 일자리 창출 필요성이 증가

○ 노동시장을 효율적으로 재편하기 위하여 노동개혁의 필요성이 증대되고 있는 가운데 정부는 노동개혁과 관련하여서는 미래노동시장 연구회를 발족하는 등 대응 방안을 마련 중

- 정부의 노동개혁안을 마련하고 있는 미래노동시장 연구회에서는 근로시간 유연화를 위하여 연장근로시간 단위를 현재의 '주' 단위에서 '월', '분기', '반기', '연' 등의 단위로 바꾸는 방안을 논의
- 미래노동시장 연구회는 근로시간 저축계좌제나 선택적 근로시간제의 개선 방안도 논의하고 있으

며, 고령화 시대에 대응하기 위하여 연차가 늘면 자동적으로 월급이 증가하는 연공형 임금체계 개편방안도 검토

□ 노동개혁이 핵심정책 과제로 제시된 가운데 적극적 노동시장정책의 역할이 다시금 강조되고 있는 추세

○ 정부는 노동개혁과 더불어 공공이 아닌 민간이 일자리를 창출할 수 있도록 적극적 노동시장정책을 강화하겠다는 계획을 제시

- 고용노동부는 9월에 열린 대통령 업무보고에서 공공이 아닌 민간이 일자리를 창출하도록 적극적 노동시장정책을 강화하겠다고 밝힘
- 이정식 고용노동부 장관은 2022년 국정감사에서 직업훈련과 고용서비스 등 적극적 노동시장정책을 강화해 나가겠다고 강조
- 고용노동부는 10월에 개최된 고용서비스 고도화 확대 포럼에서 사회적으로 어려운 취약계층 등이 급여 수급에 의존하지 않고 가치 있는 일을 통해 더 나은 삶으로 도약할 수 있도록 취업지원 서비스, 직업훈련 등 적극적 노동시장정책을 강화해 나갈 것이라고 언급

○ 급변하는 경제환경 변화에 노동시장이 탄력적으로 작동하기 위해서는 적극적 노동시장정책 중심의 대응이 필요하다는 것은 이미 예견된 일

- 4차 산업혁명의 확산 등으로 새로운 형태의 일자

리가 나타나고, 일자리 성격도 급격히 변화하고 있어 기존의 일자리에 속해 있던 근로자의 실업 문제가 대두

- 고령화 심화, 경제성장 둔화, 자동화 및 정보통신분야 중심의 산업재편 등으로 사라지는 일자리와 새로이 생성되는 일자리 사이에서 일자리 재배치가 불가피
- 우리나라의 경우 공식 실업률은 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있지만 체감실업률(고용보조지표3)은 공식 실업률보다 훨씬 높은 수준을 기록하고 있어 실제로 원하는 일자리로의 취업을 연계할 정책이 필요

□ 이와 같이 적극적 노동시장정책의 역할이 강조되고 있는 시점에서 본 연구에서는 적극적 노동시장정책의 실효성과 향후 바람직한 정책방향을 실증적으로 분석하고자 함

- 우리나라 적극적 노동시장정책의 현황과 지출 규모 등을 살펴보고 OECD 국가들과의 비교분석함을 통해 우리나라 적극적 노동시장정책의 현주소를 진단

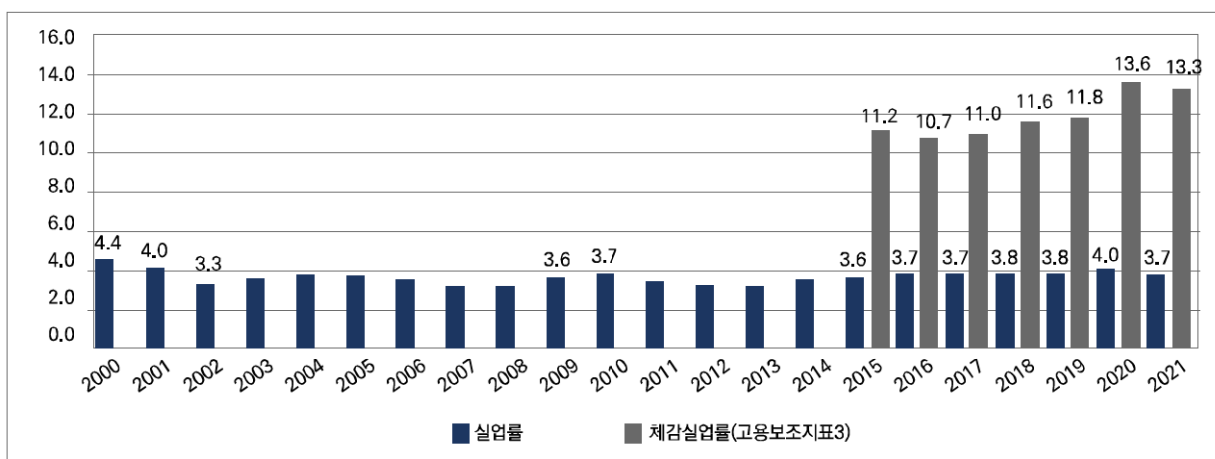
- 정부에서는 향후 적극적 노동시장정책을 강화한다는 계획을 밝히고 있는바 적극적 노동시장정책이 노동시장에 미치는 영향을 분석

- 적극적 노동시장정책이 노동시장에 미치는 영향을 분석하기 위하여 적극적 노동시장정책이 노동시장 지표인 실업률과 장기실업률에 미치는 영향을 분석
- 적극적 노동시장정책을 다시 적극적 노동시장정책의 세부항목으로 분류하여 세부항목들이 실업률과 장기실업률에 미치는 영향도 함께 분석
- 예컨대 적극적 노동시장정책이 노동시장에서 유의미한 긍정적 영향을 미치는지를 실업률 지표를 사용하여 회귀모형 실증분석을 수행

- 분석결과를 바탕으로 향후 적극적 노동시장정책에 대한 시사점을 도출

- 적극적 노동시장정책이 노동시장에 미치는 실증 분석 결과를 바탕으로 향후 바람직한 노동시장정책 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함
- 향후 적극적 노동시장정책의 확대 및 강화에 대한 타당성을 평가하고 구조조정의 방향성에 대한 정책적 제언도 모색

〈그림 1〉 우리나라 공식 실업률과 체감실업률의 비교(%)



주: 체감실업률은 2015년부터 이용가능
자료: 통계청

II. 적극적 노동시장정책의 정의 및 현황

1. 적극적 노동시장정책의 정의 및 분류

□ 급변하는 경제사회환경 속에서 노동시장에 적극적 노동시장정책의 역할에 대한 중요성이 점점되고 있는 상황

○ 코로나19의 발발, 4차 산업혁명의 가속화, 저출산·고령화로 인해 노동시장에서의 일자리 변동성이 심화됨에 따라 일자리의 변화에 기민하게 대응하고, 경제상황 악화에 따른 노동시장 이탈 후 재진입의 용이성을 제고하기 위해 적극적 노동시장정책의 역할 및 중요성이 점점

○ 새로운 신산업이나 기존의 산업에서 새로운 일자리를 찾도록 연계하고, 새로운 일자리 창출을 도모함으로써 실업에서 탈출하여 노동시장으로의 복귀를 촉진시키는 적극적 노동시장정책의 필요성이 부각되고 있는 상황

□ 적극적 노동시장정책이란 개념은 OECD 분류에서 기원

○ 기존 문헌에 따르면 OECD가 적극적 노동시장정책이란 개념을 최초로 사용하였으며 이 분류에 따른 데이터를 확보하고 있기 때문에 주로 적극적 노동시장정책이라 함은 OECD 분류에 의한 정의로 이해되고 있음¹⁾

○ OECD는 실업과 관련된 정책들로서 실업급여, 현물급여 등을 분류하고 있는데 이는 소위 소극적 노동시장정책으로 분류

○ 적극적 노동시장정책은 OECD 분류상 노동정책에 대한 지출 가운데 고용서비스, (직업)훈련, 고용 인센티브, 보호고용 및 재활훈련, 직접 일자

리 창출, 창업 인센티브 등을 포함하는 개념임

- 고용서비스(공공고용서비스, Public employment service)는 직업중개 서비스, 노동시장 정보제공, 노동시장 조정 프로그램 관리, 적극적 노동시장 프로그램 운영 등을 제공하는 기관들의 네트워크를 지칭²⁾

- (직업)훈련(Training)은 직무와 관련된 훈련이나 교육 등을 통해 실업자에게 재취업의 기회를 확대하고 실업자가 아닌 경우라도 급변하는 노동시장에서 개인의 숙련도와 적응도를 제고하기 위해 제공하는 정책 프로그램

- 고용 인센티브(Employment incentive)는 채용 인센티브, 고용유지 인센티브, 일자리 전환 및 일자리 나누기 등의 목적으로 비용을 지원해주는 적극적 노동시장정책의 하나³⁾

- 보호고용 및 재활훈련(Sheltered and supported employment and rehabilitation)은 장애인의 고용을 높이기 위해서 장애인을 위한 직업훈련이나 장애인 고용에 대한 지원금을 지급하는 노동정책

- 직접일자리 창출(Direct job creation)은 장기 실업자나 일자리를 찾기에 어려운 사람들에게 일자리를 지원하기 위하여 공공부문이나 비영리부문, 혹은 민간부분에서 창출하도록 지원하는 프로그램으로 공적자금으로 비용을 충당

- 창업 인센티브(Start-up incentive)는 실업자나 대상자에게 창업을 장려함으로써 기업가정신을 증진시킬 수 있는 인센티브를 제공하는 정책

- 요컨대 소극적 노동시장정책은 실업급여나 실업부조와 같이 소득보조를 위주로 하는 지원정책을 의미하여 적극적 노동시장정책은 직업훈련, 고용 기회 제공, 일자리 정보제공 등 노동시장의 참여를 증시하는 정책이라 할 수 있음

○ 적극적 노동시장정책의 역할에 대해서 백상훈(고용노동부)은 다음과 같이 지적⁴⁾

1) 장우윤(2022)

2) 백상훈(연도 미상)

3) 홍승현&원종학(2013)

4) 백상훈(연도 미상)

- 실업급여 수급자의 노동시장의 이동성과 조정력을 높여 생산적 활동에 재배치하는 것을 촉진하고,
- 새로운 고용의 기회를 쉽게 연계 함으로써 노동시장의 작동을 원활하게 하며,
- 우리나라 실업급여제도가 조기재취업의 촉진이라는 제도적 순기능을 극대화하기 위한 중요한 정책수단으로서의 역할을 제공

화한 활성화 노동시장정책이라는 용어도 등장

- 취약성이 매우 높은 그룹이라고 하더라도 근로능력이 있는 경우 급여 혜택에 의존하기 보다는 취업기회를 제공함으로써 취업을 선택하도록 독려
- 활발한 구직활동과 적극적 노동시장 프로그램에 참여하여 취업을 위한 노력을 이행하지 않을 경우 급여 정지와 삭감과 같은 불이익을 부과

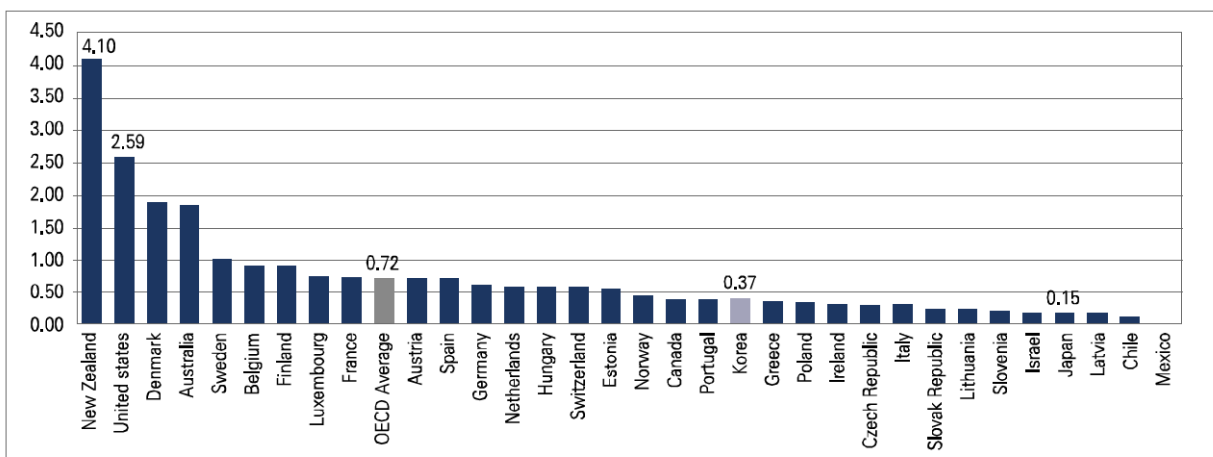
□ 노동시장정책은 소극적 노동시장정책과 같은 외존적 노동정책에서 근로자들의 시장참여를 도모하는 적극적 노동시장정책으로 관심이 전환되는 추세⁵⁾

- 1970년대 두 번의 오일쇼크와 이후 저성장, 고실업 등의 문제가 불거지면서 소득지원을 중심으로 하는 소득적 노동시장정책으로는 실업률 완화와 노동시장으로의 복귀가 어렵다는 인식이 높아지면서 적극적 노동시장정책으로 관심이 이동
 - 소극적 노동시장정책은 오히려 급부에 대한 의존성을 증대시켜 장기실업의 가능성을 높일 수 있다는 우려가 제기
 - 노동시장정책에서도 노동시장의 참여와 복귀를 강조하는 적극적이고 능동적인 정책에 대한 관심이 높아지면서 적극적 노동시장정책의 기초가 확산
- 2000년대에는 적극적 노동시장정책을 한층 강

2. 적극적 노동시장정책의 현황

- 우리나라의 적극적 노동시장정책에 대한 지출은 OECD 국가들과 비교할 때 평균보다 낮으며 국가순위에서도 하위권에 위치
 - 국제비교가 가능한 2019년 기준으로 OECD 국가들의 적극적 노동시장정책에 대한 지출 평균은 GDP 대비 0.72%를 기록하고 있으나 우리나라는 OECD 평균의 약 절반 수준인 0.37%를 기록
 - 국가별 순위에서도 적극적 노동시장정책에 대한 지출규모는 OECD 조사대상 33개국 가운데 20위를 기록하고 있어 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 상대적으로 저조

〈그림 2〉 OECD 적극적 노동시장정책 지출(GDP 대비 %, 2019년 기준)



자료: OECD

5) 홍승현&원종학(2013)

○ 적극적 노동시장정책에 대한 지출규모도 낮지만 전체 노동시장정책에 대한 지출에서 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 차지하는 비중도 50%를 넘지 못하며 OECD 조사대상국 평균보다도 낮은 수준인 것으로 나타남

- 2019년 기준 우리나라의 전체 노동시장정책 지출 규모에서 적극적 노동시장정책에 대한 지출 규모는 44.05%로 50% 미만을 기록
- 전체 노동시장정책 지출 규모 대비 적극적 노동시장정책 지출 비중은 OECD 평균이 52.55%를 기록하여 50%를 상회하였으며 우리나라의 적극적 노동시장정책 지출 비중은 산출대상 31개국⁶⁾ 가운데 17위를 기록하여 중간보다 다소 낮은 순위를 나타냄

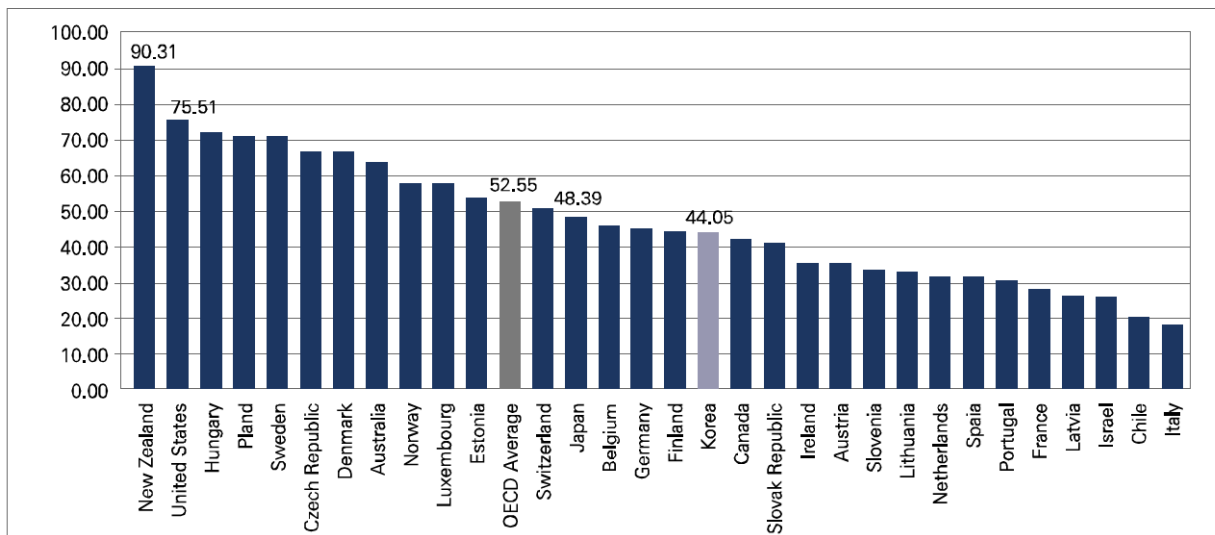
- 2019년 기준 우리나라 노동시장정책 지출은 GDP 대비 0.84%였으며, 이 가운데 적극적 노동시장정책 지출규모는 GDP 대비 0.37%로 나타남
- 적극적 노동시장정책 지출을 세부적으로 살펴

보면 우리나라의 경우 세부항목 가운데에서 직접일자리 창출에 대한 지출이 GDP 대비 0.10%로 가장 높은 것으로 나타남

- 그 다음으로는 고용 인센티브, 직업훈련, 고용서비스 혹은 창업 인센티브, 보호고용 및 재활훈련의 순으로 나타남
- 세부항목을 모두 합한 적극적 노동시장정책에 대한 지출 규모는 GDP 대비 0.37%를 기록했으며 소극적 노동시장정책을 포함한 전체 노동시장정책에 대한 지출 규모는 GDP 대비 0.84%인 것으로 나타남

- GDP 대비 기준 우리나라의 적극적 노동시장정책에 대한 지출규모는 OECD 평균에 미치지 못하지만 직접일자리 창출, 창업 인센티브 등의 항목은 OECD 평균보다 높은 수준을 기록

〈그림 3〉 노동시장 지출에서 적극적 노동시장 정책 지출 비중(%), 2019년 기준



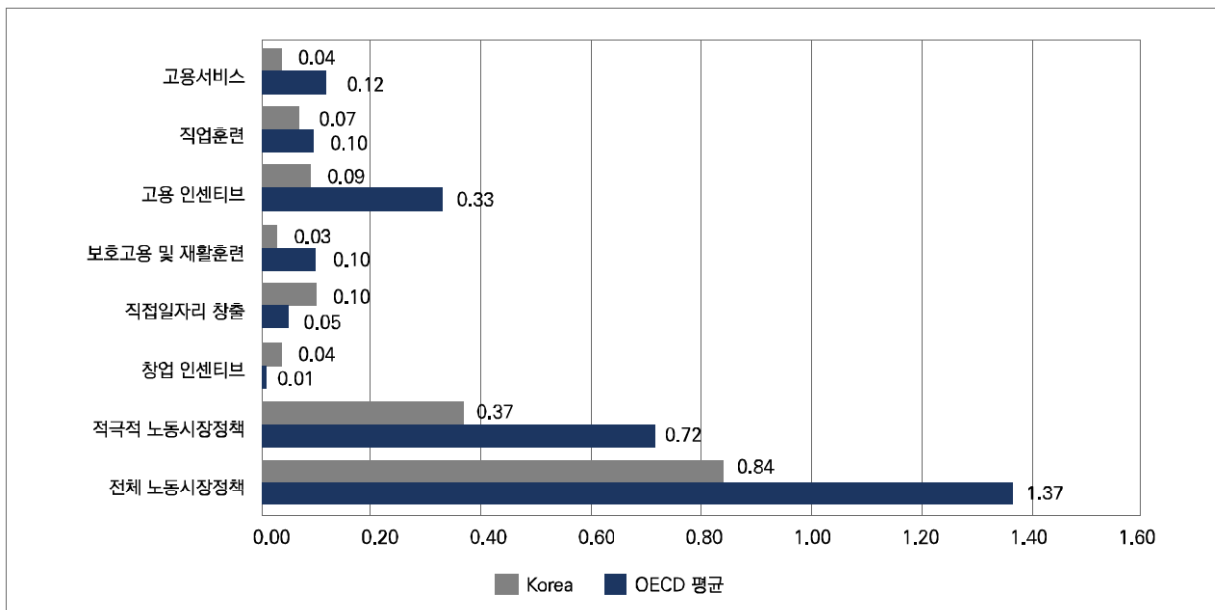
자료: OECD

6) 그리스는 전체 노동시장정책 지출규모 수치가 미상(missing)값으로 기재되어 계산에서 제외되었으며, 멕시코는 전체 및 적극적 노동시장 정책 지출규모가 GDP 대비 0%로 기재되어 비율 산출 불가로 제외되었음

- 직접일자리 창출에 대한 GDP 대비 규모는 OECD 평균이 0.05%를 나타내고 있지만 우리나라의 경우 0.10%를 기록하였으며 창업 인센티브는 OECD 평균이 0.01%인데 반하여 우리나라의 경우 0.04%를 기록
- 반면 다른 항목의 경우 OECD와의 하방 격차가 크게 나타나는데 고용 인센티브 프로그램의 경우

OECD 평균은 GDP 대비 0.33%를 나타낸 반면에 우리나라의 경우 0.09%에 불과한 것으로 나타나 절대값 기준으로 격차가 가장 큰 것으로 나타남

〈그림 4〉 적극적 노동시장정책 세부항목 지출 구성(GDP 대비 %, 2019년 기준)



자료: OECD

III. 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향

1. 기존 문헌 소개

□ 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향에 대해서는 여러 연구들이 진행되었는데 실증분석 결과가 모두 일치하지는 않으나 실업률을 감소시킨다는 결과가 많음

○ 연구 시기, 대상 기간, 사용 데이터에 따라서 실증분석 결과가 다르게 나타나고 있어 시기에 따라서 적극적 노동시장정책의 효과가 달리 나타나고 있으나 대부분 실업률을 감소시키는 것으로 나타남

○ Layard et al.(1991)은 OECD 19개국의 1983~1988년 데이터를 사용하여 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향을 분석하였음

- 동 연구의 경우 노동조합 데이터, 실업급여 기간, 실업급여의 소득대체율, 물가상승률 등을 통제변수로 사용하여 분석

- 분석결과 적극적 노동시장정책은 실업률 감소에 영향을 미치는 것으로 나타남

○ Jackman et al.(1990)은 OECD 14개국의 1971~1988년 데이터를 사용하여 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향을 분석하였음

- 해당 연구는 실업급여 기간, 실업급여의 소득대체율, 노사협력, 시간더미 등을 통제변수로 사용하여 분석한 결과 적극적 노동시장정책은 실업률을 감소시키는 것으로 나타남

○ Calmfors & Skedinger(1995)는 스웨덴 24개 지역의 1966~1990년 자료를 이용하여 일자리 창출 프로그램, 직업훈련 등이 실업률에 미치는 영향을 분석

- 스웨덴의 실업률, 시간 더미, 지역 더미 등의 변수를 사용하여 분석하였는데 직업훈련은 실업률

을 감소시키는 것으로 나타났으나 일자리 창출 프로그램은 실업률을 증가시키는 것으로 나타나, 전체적으로 적극적 노동시장정책이 실업률 감소에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 분석함

○ 강철희 외(2001)는 OECD 8개국의 1986~1992년 자료를 이용하여 적극적 노동시장정책 지출 변화와 직업훈련, 고용보조, 구직서비스 지출 변화가 실업률에 미치는 영향을 분석하였음

- 동 연구에서는 실질임금 변화율, GDP 변화율, 소비자물가 증가율, 노동조합 조직률, 실업급여 수혜액 등의 변수를 통제변수로 사용하였는데 연구 결과 구직서비스가 실업률 감소에 유의적인 영향을 미치는 것으로 분석함

○ 상대적으로 최근에 진행된 연구로는 채구묵(2011)의 연구가 있는데 채구묵(2011)은 OECD 18개국을 대상으로 2000~2007년 동안의 8년간 자료를 사용하여 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향을 분석

- 동 연구에서도 강철희 외(2001)의 연구와 같이 적극적 노동시장정책 전체 변수와 그 세부 항목으로서 직업훈련, 구직서비스, 고용보조 등의 변수를 고려하였음

- 통제변수로는 경제성장률, 임금인상률, 물가상승률, 노동조합 조직률, 실업급여 및 실업부조 등을 사용

- 시간 더미와 국가 더미 등 모든 변수들을 포함하여 분석한 결과에서 적극적 노동시장정책은 실업률과 장기실업률 감소에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타남

- 세부 항목에서는 직업훈련과 고용보조가 실업률을 감소시키는 것으로 나타났으나 장기실업률을 대상으로 한 분석에서는 직업훈련만 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타남

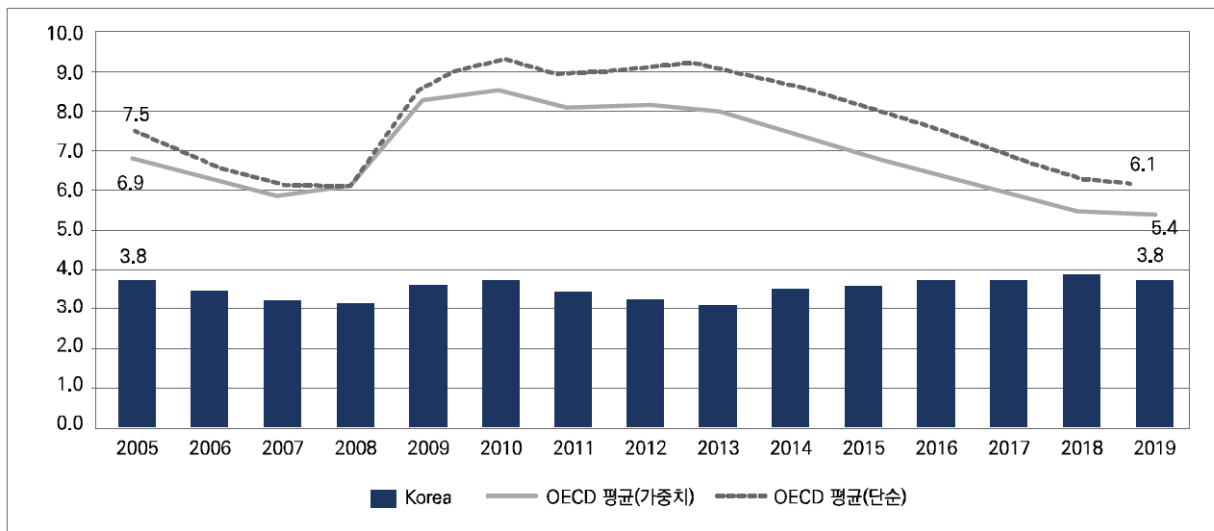
□ 본 연구에서는 최근의 시기를 대상으로 적극적 노동시장정책이 실업률에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하였음

- 적극적 노동시장정책과 실업률에 관한 최근의 연구 사례는 미진한 실정이나 현재 노동시장의 급격한 변화를 감안하면 최근의 경제환경 변화에서 적극적 노동시장정책이 실업률 감소에 어떠한 영향을 미치는지를 분석할 필요가 있을 것으로 사료됨
- 본 연구에서는 채구묵(2011)의 연구를 참고하여 최근의 자료를 사용하여 실증분석을 수행하였는데 다음의 측면에서 기존의 연구와는 차별화됨
 - 채구묵(2011)은 OECD 18개국을 대상으로 분석을 수행하였으나 본 연구에서는 30개국 이상을 분석 대상으로 사용하였으며, 채구묵(2011)은 분석기간을 2000~2007년으로 설정하였으나 가장 최근의 긴 시계열을 사용하여 2000~2019년의 데이터를 사용하였음
 - 채구묵(2011)은 적극적 노동시장정책의 세부 항목으로서 3가지 범주를 사용하였으나 본 연구에서는 OECD 분류기준에 따라 적극적 노동시장정책에 속하는 6가지 범주 모두를 세부항목 변수로 사용하여 실증분석을 수행하였음

2. 데이터 및 분석방법

- 최근 적극적 노동시장정책의 확대 가능성이 논의되고 있는 가운데 본 절에서는 적극적 노동시장정책이 노동시장에 미치는 영향을 실업률의 측면에서 분석하고자 함
- OECD 국가별 데이터를 이용하여 각국의 경험에 비추어 적극적 노동시장정책이 실업률에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하고자 함
 - 과거의 연구들에서 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향을 분석하기도 하였으나 최근의 정책적 결과에 대한 연구는 거의 없는 실정이기 때문에, 본 연구에서는 적극적 노동시장정책의 최근의 영향을 분석하고 시사점을 도출
 - 과거 연구에서는 적극적 노동시장정책이 실업에 미치는 영향이 불분명하게 나타난 측면도 있고 본 연구에서는 2000년부터의 자료를 사용하여 최근의 경제현상에서 나타나는 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향을 분석하는데 의미를 두고자 함
 - OECD 데이터를 사용하여 실제로 각국에서 적극적 노동시장정책이 실업에 미친 영향을 검토함으로써 향후 우리나라의 적극적 노동시장정책에 대한 바람직한 방향을 모색해 보고자 함

〈그림 5〉 우리나라와 OECD 실업률(%) 비교



자료: OECD

○ 본 연구에서는 실업률에 미치는 영향을 일반적인 실업률과 장기실업률로 구분하여 적극적 노동시장 정책이 두 가지 실업률에 미치는 영향을 분석하고자 함

- 실제로 장기 실업자(1년 이상 일자리를 찾지 못하고 있는 실업자)의 경우 실업자로서 고착화할 가능성이 더 높기 때문에 적극적 노동시장정책이 장기 실업률에도 유의적인 영향을 미치는지를 함께 분석
- 분석대상 시기는 2000년부터 2019년까지로 선정하여 분석하였는데 최근의 적극적 노동시장정책의 영향분석이라는 측면과 충분한 분석기간의 필요성 등을 고려하여 시작점을 2000년으로 선정하였으며, 2020년부터는 코로나로 인하여 큰 이질성이 발생하는 문제, 적극적 노동시장 프로그램 데이터의 자료이용의 한계 등으로 인해 2019년까지를 분석기간으로 상정하였음

□ 분석에 사용된 종속변수와 통제변수는 기존의 문헌을 참고하여 구성하였으며⁷⁾ 이를 간략히 설명하면 다음과 같음

- 종속변수로는 15세 이상 실업률과 장기실업률을 사용하여 적극적 노동시장 정책의 영향을 분석하였음
 - 실업률은 OECD 통계에서 15세 이상 실업률(%)을 사용하였음
 - 장기실업률의 경우 OECD에서는 전체 실업자 가운데 1년 이상 실업자의 비율을 공표하고 있는 관계로 전체 실업률에서 해당 비율을 곱하여 구한 값을 장기실업률(%)로 사용하였음
- 독립변수로는 적극적 노동시장정책(프로그램) 변수들을 사용
 - 먼저 적극적 노동시장 프로그램 6개 세부항목을 모두 합한 적극적 노동시장정책 변수를 사용하여 적극적 노동시장정책이 실업에 미치는 영향을 분석

- 그 다음으로는 적극적 노동시장정책 6개 세부항목(고용서비스, 직업훈련, 고용 인센티브, 보호고용 및 재활훈련, 직접일자리 창출, 창업 인센티브 등)을 독립변수로 사용하여 각각의 세부 프로그램이 실업에 미치는 영향을 분석

- 각각의 변수의 단위는 GDP 대비 정책 프로그램의 지출 비중(%)임

○ 통제변수로는 기존의 문헌을 참고하여 다음의 변수들을 고려하였음

- 경제성장률: OECD 데이터의 실질 GDP 성장률(%)을 사용
- 임금증가율: OECD 데이터에서 제공하는 평균임금(2016년 기준 미국 달러 표시의 구매력 평가가격)의 증가율(%)을 사용
- 물가상승율: 연평균 소비자물가 상승률(%)을 사용
- 노동조합 조직률: 전체 노동자 대비 노동조합 가입자 비율로서 OECD에서 제공하는 데이터를 사용
- 실직자 소득지원 수준: 소극적 노동시장정책 가운데 하나로 실업급여 혹은 실업부조와 같은 실직자 소득지원을 위한 정책지출로서 OECD에서 제공하는 GDP 대비 지출 규모(%)의 데이터 값 사용
- 연도 더미: 연도별 충격으로 인한 실업률 변동을 통제하기 위해 연도 변수를 더미변수화하여 사용함

□ 상기의 변수들로 구성된 국가별 패널데이터를 구성한 후 패널선형모형을 사용하여 회귀분석을 수행

○ 분석을 위해 다음과 같은 회귀식을 고려

$$unemp_{it} = \alpha + \beta_1 almp_{it-1} + \beta_2 X_{it-1} + \epsilon_{it} \quad (1)$$

$$unemp_{it} = \alpha + \beta_1 pes_{it-1} + \beta_2 train_{it-1} + \beta_3 ei_{it-1} + \beta_4 sser_{it-1} + \beta_5 djc_{it-1} + \beta_6 sui_{it-1} + \beta_7 X_{it-1} + \beta_8 year_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

7) 채구묵(2011)

$$unemp_long_{it} = \alpha + \beta_1 almp_{it-1} + \beta_2 X_{it-1} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

$$unemp_long_{it} = \alpha + \beta_1 pes_{it-1} + \beta_2 train_{it-1} + \beta_3 ei_{it-1} + \beta_4 sser_{it-1} + \beta_5 djc_{it-1} + \beta_6 sui_{it-1} + \beta_7 X_{it-1} + \beta_8 year_t + \epsilon_{it} \quad (4)$$

(종속변수는 실업률(1), (2)과 장기실업률(3), (4), 독립변수는 적극적 노동시장정책 총계((1), (3))와 적극적 노동시장 세부항목((2), (4), 순서대로 고용서비스, 직업훈련, 고용 인센티브, 보호고용 및 재활훈련, 직접일자리 창출, 창업 인센티브), 통제변수(X)로는 경제성장률, 임금증가율, 물가상승률, 노동조합 조직률, 실직자 소득지원 수준, 연도별 더미변수, 그리고 마지막으로 오차항이 포함됨)

○ 분석방법으로 선형패널분석기법을 사용하여 결과를 분석

- OECD 국가-연도별 데이터는 패널데이터의 형태로 구성되기 때문에 일반적인 선형패널회귀분석 기법을 적용할 수 있음

- 국가별 이질성을 각 국가별 고정값으로 고려하는 경우에는 고정효과(fixed effect) 모형을 사용할 수 있으며, 확률값으로 고려하는 경우에는 확률 효과(random effect) 모형을 사용할 수 있는데 이는 하우스만 테스트를 통하여 결정

- 분석시기는 2000~2019년까지를 대상으로 하였으며 내생성의 문제를 완화하기 위하여 독립변수, 통제변수 등은 종속변수보다 1기 전의 변수를 사용하여 분석

- OECD 국가 가운데 변수들의 값이 이용가능한 국가들을 분석대상국으로 사용하였으며 결과적으로 OECD 회원국 가운데 32~34개국(분석대상국으로 선정됨(회귀모형에 따라 분석대상국 수가 상이해짐))

* 분석대상국으로는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 대한민국, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등이 포함됨

〈표 1〉 실증분석을 위한 변수의 기술통계량

항목	관측치수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
실업률(%)	636	7.59	4.11	1.90	27.82
장기실업률(%)	616	2.90	2.88	0.01	19.59
적극적 노동시장정책(GDP 대비 %)	635	0.52	0.43	0.00	4.10
고용서비스(GDP 대비 %)	607	0.13	0.09	0.00	0.43
직업훈련(GDP 대비 %)	630	0.14	0.15	0.00	0.75
고용 인센티브(GDP 대비 %)	625	0.11	0.22	0.00	3.87
보호고용 및 재활훈련(GDP 대비 %)	635	0.08	0.14	0.00	0.98
직접일자리(GDP 대비 %)	631	0.06	0.09	0.00	0.74
창업 인센티브(GDP 대비 %)	633	0.01	0.02	0.00	0.15
경제성장률(%)	636	2.32	3.01	-14.80	25.40
임금증가율(%)	621	1.43	2.74	-13.16	23.29
물가상승률(%)	636	2.20	1.90	-4.50	15.40
노동조합 조직률(%)	552	27.83	18.61	4.50	81.00
실직자 소득지원(실업급여 및 실업부조 등, GDP 대비 %)	635	0.73	0.58	0.00	3.11

주: 연도 더미는 생략

자료: OECD

3. 분석결과

- 분석결과 적극적 노동시장정책은 실업률을 유의적으로 감소시키는 것으로 분석되었으며, 고용 인센티브와 직업훈련 프로그램 등이 효과적인 것으로 나타남
- 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률은 약 0.24% 포인트 감소하는 것으로 나타남
 - 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향은 모형에 따라 다르게 나타나는데 적극적 노동시장 정책 하나만 변수로 포함시키면 오히려 적극적 노동시장정책이 실업률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남
 - 다른 통제변수들을 모두 포함시켜 분석한 모형 (2)의 경우에는 적극적 노동시장 정책이 실업률을 유의적으로 낮추는 것으로 분석됨
 - 모형(2)에서 하우스만 테스트를 수행한 결과 고정

효과 모형이 보다 적절한 것으로 판명되었는데 고정효과 모형의 분석결과로 살펴보면 적극적 노동시장정책의 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.24% 포인트 감소하는 것으로 분석됨

- 소극적 노동시장정책에 속하는 실직자 소득지원에 대한 지출은 오히려 실업률을 증가시키는 것으로 나타났는데 이는 실업급여나 실업부조 등의 소득지원이 오히려 실업자들을 안주하게 함으로써 근로자의 근로의욕을 약화시켜 실업률을 증가시킬 수 있음을 보여줌
 - * 실직자 소득지원 지출 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.44% 포인트 증가하는 것으로 나타남
- 경제성장률의 증가, 임금증가율의 상승도 실업률을 감소시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났으며 노동조합 조직율의 증가는 실업률을 오히려 증가시키는 것으로 분석됨

〈표 2〉 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향

변수	회귀식 (1) - 모형 (1)		회귀식 (1) - 모형 (2)	
	고정효과 (Fixed-effect)	확률효과 (Random-effect)	고정효과 (Fixed-effect)	확률효과 (Random-effect)
적극적 노동시장정책 (GDP 대비 %)	1.088 (0.853)	0.774 (0.735)	-2.400*** (0.616)	-3.233*** (0.584)
경제성장률 (%)			-0.155*** (0.0400)	-0.167*** (0.0412)
임금증가율 (%)			-0.205*** (0.0361)	-0.191*** (0.0372)
물가상승율 (%)			0.0911 (0.0574)	0.160*** (0.0576)
노동조합 조직률 (%)			0.175*** (0.0375)	0.0339 (0.0219)
실직자 소득지원 지출 (GDP 대비 %)			4.359*** (0.310)	4.536*** (0.303)
상수	7.027*** (0.454)	7.158*** (0.655)	0.0751 (1.351)	
관측치수	636	636	546	546
연도 더미변수 포함	No	No	Yes	Yes
하우스만 테스트			chi2(20) = (b-B)[(V_b-V_B)^(-1)](b-B) = 54.29 Prob>chi2 = 0.0001 → 고정효과(fixed effect) 모델 선택	

주: 1) Standard errors in parentheses
 2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

○ 적극적 노동시장정책을 세부항목으로 나누어 분석한 결과 고용 인센티브와 직업훈련 프로그램이 실업률에 유의적인 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석됨

- 적극적 노동시장정책을 세부항목으로 구분하여 분석하는 경우 모형에 따라 결과값이 다르게 나타나는데 하우스만 테스트에 근거하여 고정효과 모형을 사용하여 결과를 살펴보고자 함
- 적극적 노동시장정책의 세부 프로그램 가운데 고용 인센티브 정책은 어느 모형에서나 일관적으로 실업률 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남

- 최종적으로 모든 통제변수들이 포함된 모형 (2)의 고정효과 모형 분석결과에 따르면 고용 인센티브와 직업훈련 프로그램은 실업률 감소에 유의적인 영향을 미치는 정책인 것으로 분석됨

- * 고용 인센티브 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.76% 포인트 감소하는 것으로 나타났으며, 직업훈련 지출 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.43% 포인트 감소하는 것으로 나타남
- * 정부가 재정을 투입해 일자리를 만드는 직접일자리 창출의 경우 실업률에 유의적인 영향을 미치지 못함 뿐만 아니라 적극적 노동시장정책 가운데 유일하게 양의 계수값을 기록하였음

〈표 3〉 적극적 노동시장정책의 세부항목이 실업률에 미치는 영향

변수	회귀식 (2) - 모형 (1)		회귀식 (2) - 모형 (2)	
	고정효과 (Fixed-effect)	확률효과 (Random-effect)	고정효과 (Fixed-effect)	확률효과 (Random-effect)
고용서비스 (GDP 대비 %)	4.629 (3.184)	2.945 (2.852)	-0.601 (2.120)	-2.909 (2.066)
직업훈련 (GDP 대비 %)	7.818*** (1.606)	6.238*** (1.456)	-4.258*** (1.195)	-5.276*** (1.216)
고용 인센티브 (GDP 대비 %)	-12.81*** (2.421)	-8.725*** (2.136)	-7.603*** (1.752)	-7.471*** (1.614)
보호고용 및 재훈련 (GDP 대비 %)	-3.987 (2.896)	-3.982* (2.326)	-0.0501 (1.912)	-2.023 (1.691)
직접일자리 창출 (GDP 대비 %)	-0.628 (1.853)	-0.666 (1.754)	1.331 (1.541)	0.458 (1.533)
창업 인센티브 (GDP 대비 %)	10.59 (7.460)	21.13*** (7.120)	-2.775 (5.138)	7.423 (5.299)
경제성장률 (%)			-0.145*** (0.0371)	-0.164*** (0.0400)
임금증가율 (%)			-0.164*** (0.0335)	-0.141*** (0.0362)
물가상승율 (%)			0.157*** (0.0539)	0.253*** (0.0561)
노동조합 조직률 (%)			0.175*** (0.0374)	0.0306* (0.0176)
실직자 소득지원 지출 (GDP 대비 %)			4.754*** (0.314)	4.664*** (0.316)
상수	7.030*** (0.537)	6.942*** (0.574)	-0.731 (1.389)	
관측치수	592	592	523	523
연도 더미변수 포함	No	No	Yes	Yes
하우스만 테스트			$\chi^2(25) = (b-B)[(V_b-V_B)^{-1}](b-B) = 101.66$ $\text{Prob} > \chi^2 = 0.0000$ → 고정효과(fixed effect) 모델 선택	

주: 1) Standard errors in parentheses
 2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

* 다만 해당 결과는 OECD 국가들의 실업률 변화를 분석한 수치이므로 우리나라의 경우를 상정하여 수치를 해석하는 것은 주의가 필요할 것으로 사료됨

- 실업자의 소득을 지원하는 소극적 노동시장정책은 여전의 실업률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었는데 실직자 소득지원 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 늘어나면 실업률은 약 0.48% 포인트 증가하는 것으로 나타남

* 노동조합 조직률의 증가도 실업률을 증가시키는 것으로 나타났는데, 노동조합 조직률이 1% 포인트 증가하면 실업률도 약 0.18% 포인트 증가하는 것으로 나타남

□ 적극적 노동시장정책은 특히 장기실업률에도 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 고용 인센티브와 직업훈련 등은 장기실업률 감소에 유의적인 영향

○ 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률도 약 0.17% 포인트 감소하는 것으로 나타남

- 적극적 노동시장정책은 장기실업률에도 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데 대체적으로 적극적 노동시장정책이 실업률에 미치는 영향과 방향성은 유사하지만 계수값은 전체 실업률에 대한 분석에서보다 작게 나타남

- 다른 통제변수들을 모두 포함시켜 분석한 모형 (2)의 경우, 하우스만 테스트 분석결과에 따라, 고정효과 모형의 결과를 살펴보면 적극적 노동시장정책의 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률은 약 0.17% 포인트 감소하는 것으로 분석됨

- 소극적 노동시장정책에 속하는 실직자 소득지원에 대한 지출은 장기실업률을 증가시키는 것으로 나타났는데 실직자 소득지원 지출 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률은 약 0.27% 포인트 증가하는 것으로 나타남

- 경제성장률의 증가, 임금증가율의 상승, 물가상승률의 증가도 장기실업률을 감소시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났지만 노동조합 조직률의 증가는 오히려 장기실업률을 증가시키는 것으로 분석됨

〈표 4〉 적극적 노동시장정책이 장기실업률에 미치는 영향

변수	회귀식 (3) - 모형 (1)		회귀식 (3) - 모형 (2)	
	고정효과 (Fixed-effect)	확률효과 (Random-effect)	고정효과 (Fixed-effect)	확률효과 (Random-effect)
적극적 노동시장정책 (GDP 대비 %)	0.835 (0.569)	0.558 (0.503)	-1.686*** (0.421)	-2.269*** (0.407)
경제성장률 (%)			-0.0355 (0.0270)	-0.0463* (0.0281)
임금증가율 (%)			-0.152*** (0.0244)	-0.143*** (0.0253)
물가상승률 (%)			-0.0948** (0.0388)	-0.0442 (0.0394)
노동조합 조직률 (%)			0.142*** (0.0254)	0.0326** (0.0158)
실직자 소득지원 지출 (GDP 대비 %)			2.729*** (0.210)	2.868*** (0.209)
상수	2.463*** (0.306)	2.578*** (0.476)	-2.511*** (0.912)	1.586** (0.681)
관측치수	616	616	541	541
연도 더미변수 포함	No	No	Yes	Yes
하우스만 테스트			$\text{chi2}(21) = (b-B)[(V_b - V_B)^{-1}](b-B) = 61.52$ $\text{Prob} > \text{chi2} = 0.0000$ → 고정효과(fixed effect) 모델 선택	

주: 1) Standard errors in parentheses
 2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

- 적극적 노동시장정책을 세부항목으로 나누어 분석한 결과에서도 실업률에 미치는 영향을 분석한 결과와 마찬가지로 고용 인센티브와 직업훈련 프로그램이 장기실업률 감소에 유의적인 영향을 미치는 것으로 분석됨
- 적극적 노동시장정책의 세부 프로그램 가운데 고용 인센티브 정책만이 일관적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남
- 최종적으로 선정된 모형 (2)의 고정효과 모형 분석결과에 따르면 고용 인센티브와 함께 직업훈련 프로그램이 장기실업률 감소에 유의적인 영향을 미치는 정책인 것으로 분석됨

- * 고용 인센티브 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률이 약 0.59% 포인트 감소하는 것으로 나타났으며, 직업훈련 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률이 약 0.21% 포인트 감소하는 것으로 나타남
- * 샘플 수나 변수의 수를 고려할 때 계수값의 수치보다는, 유의성을 기준으로 장기실업률 감소에 유의적인 영향을 미치는 항목들을 찾는 것에 중점을 둘 필요가 있으나, 장기실업률의 감소에 있어서는 고용 인센티브의 효과가 가장 큰 것으로 나타남(계수값이 가장 크게 나타남)

〈표 5〉 적극적 노동시장정책의 세부항목이 장기실업률에 미치는 영향

변수	회귀식 (4) - 모형 (1)		회귀식 (4) - 모형 (2)	
	고정효과 (Fixed-effect)	확률효과 (Random-effect)	고정효과 (Fixed-effect)	확률효과 (Random-effect)
고용서비스 (GDP 대비 %)	2.524 (1.913)	2.009 (1.781)	-0.557 (1.355)	-0.889 (1.345)
직업훈련 (GDP 대비 %)	5.403*** (0.951)	4.719*** (0.890)	-2.078*** (0.752)	-2.433*** (0.763)
고용 인센티브 (GDP 대비 %)	-8.637*** (1.440)	-7.100*** (1.326)	-5.944*** (1.099)	-6.694*** (1.038)
보호고용 및 재훈련 (GDP 대비 %)	-3.303* (1.715)	-3.274** (1.477)	-1.417 (1.198)	-2.449** (1.132)
직접일자리 창출 (GDP 대비 %)	0.314 (1.105)	0.378 (1.065)	0.970 (0.968)	0.892 (0.972)
창업 인센티브 (GDP 대비 %)	6.616 (4.416)	10.30** (4.282)	-1.561 (3.213)	1.770 (3.271)
경제성장률 (%)			-0.0272 (0.0232)	-0.0380 (0.0241)
임금증가율 (%)			-0.119*** (0.0210)	-0.108*** (0.0218)
물가상승율 (%)			-0.0339 (0.0338)	0.0111 (0.0342)
노동조합 조직률 (%)			0.132*** (0.0235)	0.0426*** (0.0144)
실직자 소득지원 지출 (GDP 대비 %)			2.949*** (0.198)	2.956*** (0.199)
상수	2.518*** (0.327)	2.483*** (0.416)	-2.795*** (0.868)	
관측치수	576	576	518	518
연도 더미변수 포함	No	No	Yes	Yes
하우스만 테스트			chi2(26) = (b-B)/[(V_b-V_B)*(-1)](b-B) = 65.00 Prob>chi2 = 0.0000 → 고정효과(fixed effect) 모델 선택	

주: 1) Standard errors in parentheses
2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

- * 정부가 재정을 투입해 일자리를 만드는 직접일자리 창출의 경우 장기실업률에 유의적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으며 비유의적이기는 하지만 적극적 노동시장정책 가운데 유일하게 양의 계수값을 가지는 것으로 나타남
- 기타 변수들이 장기실업률에 미치는 영향의 경우 경제성장률, 임금증가율이 증가하면 장기실업률을 감소시키는 것으로 나타났으며, 실직자 소득지원(실업급여, 실업부조 등)의 경우 근로자의 근로의욕을 저하시켜 오히려 장기실업률을 증가시키는 것으로 사료됨
- * 실직자 소득지원 지출 규모가 GDP 대비 1.0% 포인트 증가하면 장기실업률은 오히려 약 0.29% 포인트 증가하는 것으로 나타남
- * 노동조합 조직률의 증가도 실업률을 증가시키는 것으로 나타났는데, 노동조합 조직률이 1% 포인트 증가하면 장기실업률도 약 0.13% 포인트 증가하는 것으로 나타남

IV. 요약 및 시사점

- 본 연구에서는 적극적 노동시장정책이 노동시장에 미치는 영향을 분석하고 향후 적극적 노동시장정책에 대한 바람직한 방향을 모색하고자 함
 - 노동개혁이 핵심정책 과제로 제시된 가운데 적극적 노동시장정책의 강화도 강조되고 있는 추세
 - 적극적 노동시장정책이 노동시장에서 유의미한 긍정적 영향을 미치는지를 분석하기 위해 회귀모형을 사용
 - 분석결과를 바탕으로 향후 적극적 노동시장정책에 대한 정책적 제언을 검토
- 적극적 노동시장정책은 실업률과 장기실업률에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 고용 인센티브와 직업훈련 프로그램의 영향력이 큰 것으로 나타남
 - 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률은 약 0.24% 포인트 감소하는 것으로 나타남
 - 적극적 노동시장정책을 세부항목으로 나누어 분석한 결과에서는 고용 인센티브와 직업훈련 프로그램이 실업률에 유의적인 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석됨
 - 고용 인센티브 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.76% 포인트 감소하는 것으로 나타났으며, 직업훈련 지출 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.43% 포인트 감소하는 것으로 나타남
 - 정부가 재정을 투입해 일자리를 만드는 직접일자리 창출의 경우 실업률에 유의적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났을 뿐만 아니라 적극적 노동시장정책 가운데 유일하게 양의 계수값을 가지는 것으로 분석됨
 - 소극적 노동시장정책에 속하는 실직자 소득지원에 대한 지출(실업급여, 실업부조 등)은 오히려 실업률을 증가시키는 것으로 나타났는데 이는 실

업급여나 실업부조 등의 소득지원이 오히려 실업자들을 안주하게 함으로써 근로자의 근로의욕을 약화시켜 실업률을 증가시킬 수 있음을 보여줌

* 실직자 소득지원 지출 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.44%~0.48% 포인트 증가하는 것으로 나타남

- 노동조합 조직률이 증가하면 실업률도 증가하는 것으로 나타났는데 노동조합 조직률이 1% 포인트 증가하면 실업률은 약 0.18% 포인트 증가하는 것으로 분석됨

○ 적극적 노동시장정책은 특히 장기실업률 감소에도 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데 적극적 노동시장정책에 대한 지출이 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률도 약 0.17% 포인트 감소하는 것으로 나타남

- 적극적 노동시장정책을 세부 프로그램으로 구분하여 분석을 수행하는 경우 고용 인센티브 정책과 직업훈련은 장기실업률을 유의적으로 감소시키는 것으로 나타남

- 고용 인센티브 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률이 약 0.59% 포인트 감소하는 것으로 나타났으며, 직업훈련 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 실업률이 약 0.21% 포인트 감소하는 것으로 나타남

- 정부가 재정을 투입해 일자리를 만드는 직접일자리 창출의 경우 이번에도 유의적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으며 적극적 노동시장정책 가운데 유일하게 양의 계수값을 나타냄

- 실직자 소득지원에 대한 지출은 장기실업률에서도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 실직자 소득지원 지출 규모가 GDP 대비 0.1% 포인트 증가하면 장기실업률은 오히려 약 0.27%~0.29% 포인트 증가하는 것으로 나타남

- 노동조합 조직률이 증가하면 장기실업률은 증가하는 것으로 나타났는데 노동조합 조직률이 1% 포인트 증가하면 장기실업률도 약 0.13%~0.14% 포인트 증가하는 것으로 분석됨

□ 향후 적극적 노동시장정책의 강화는 바람직한 것으로 평가되나 세부 정책의 경우에는 조정이 필요할 것으로 전망됨

○ 최근 정부에서 적극적 노동시장정책을 강화하려는 움직임은 바람직한 것으로 평가됨

- 고용노동부는 지난 9월 대통령 업무보고, 10월 고용서비스 고도화 확대 포럼, 2022년 국정감사 등에서 취업지원, 직업훈련 등 적극적 노동시장정책을 향후 강화해 나갈 것임을 강조

- 본 보고서의 실증분석 결과 실업급여, 실업부조 등 실직자 소득지원 정책은 오히려 실업률을 증가시키는 것으로 나타났으며 적극적 노동시장정책은 실업률을 감소시키는 것으로 나타난 만큼 향후에는 소극적 노동시장정책보다는 적극적 노동시장정책을 중심으로 노동시장 정책을 추진하는 것이 타당한 것으로 사료됨

○ 적극적 노동시장정책을 강화하는 방향으로 정책을 추진할 경우 세부정책들의 효과성을 평가하여 개선방안도 함께 검토할 필요

- 적극적 노동시장정책의 세부항목 가운데에서 고용 인센티브나 직업훈련 프로그램은 실업률 감소에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타난 만큼 해당 분야에 대한 정책을 강화할 필요가 있음

* 특히 고용 인센티브에 대한 지출규모는 OECD 평균보다도 매우 낮기 때문에 향후 고용 인센티브 정책을 강화하여 민간에서의 일자리 유지 및 창출 기회를 확대할 필요가 있음(2019년 기준 GDP 대비 지출 규모: 우리나라 0.09%, OECD 평균 0.33%)

* 직업훈련의 경우에도 GDP 대비 지출규모가 0.07%로서 OECD 평균인 0.10%보다는 낮은 수준

- 고용서비스나 창업 인센티브 프로그램의 경우 분석결과에서는 유의적인 수치가 도출되지 않아 향후 효율성 제고를 위해 노력할 필요

* 고용서비스의 경우 맞춤형 연계서비스를 강화하여 고용서비스의 이용률과 전달체계를 개선할 필요가 있으며, 여러 부처의 협업을 통한 통합서비스 제공, 일선 상담자들의 전문인력 제고 등을 모색할 필요가 있음

- * 창업 인센티브 서비스의 경우 각종 지원금 등 금전적인 외형적 확대에 그치지 않고 창업 인센티브 서비스가 실제 창업으로 이어지고 추가적 고용을 창출할 수 있도록 관련 규제를 개선하여 정책의 효율성을 제고할 필요가 있음(2019년 기준 GDP 대비 지출 규모: 우리나라 0.04%, OECD 평균 0.01%)
- 직접일자리 창출 정책의 경우 실업률 감소에 유의적인 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라, 우리나라의 적극적 노동시장정책 지출규모가 OECD 평균 대비 낮은 수준을 기록하고 있는 가운데에서도, 직접일자리 창출에 대한 지출규모는 OECD 평균보다 높은 것으로 나타나 향후에는 점진적으로 낮춰가는 것이 타당할 것
- * 직접일자리 창출에 대한 지출 규모는 2019년 기준으로 OECD 평균은 GDP 대비 0.05%를 기록하였으나 우리나라 0.10%를 기록
- * 직접일자리 창출의 경우 회귀분석 결과에서도 비록 유의적인 수치는 아니지만 적극적 노동시장정책 가운데 유일하게 실업률에 대해 양의 계수값을 나타냄

〈참고 문헌〉

- 강철희, 김교성, 김영범(2001), "적극적 노동시장정책의 실업 감소 효과에 관한 연구", 한국사회복지학, Vol. 45.
- 백상훈(연도 미상), "공공고용서비스에서의 실업급여제도와 적극적 노동시장정책", 고용노동부 자료
- 장우윤(2022), "지역의 산업특성과 지방정부의 적극적 노동시장정책에 관한 연구", 지방행정연구, Vol 36, No. 1, 통권 128호
- 채구복(2011), "적극적 노동시장정책이 실업에 미치는 영향", 한국사회복지학, Vol 63, No. 3.
- 홍승현, 원종학(2013), "적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구", 한국조세재정연구원.
- Calmfors, L., & Skedinger, P. (1995). "Does Active Labour Market Policy Increase Employment?: Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden", Seminar Paper No. 590, Stockholm, Institute of International Economic Studies, Stockholm University.
- Jackman, R., Pissarides, C., & Savouri, S., (1990). "Unemployment Policies", Economic Policy, 5(October), 449-490.
- Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R. (1991). Unemployment: Macroeconomic Performance and Labor Market. Oxford University Press.

〈부표〉 2019년 기준 OECD 국가들의 노동정책 세부항목 지출 규모(GDP 대비 %)

국가명	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Australia	0.17	0.01	1.61	0.06	0.00	0.00	1.85	1.03	2.89
Austria	0.18	0.40	0.06	0.02	0.04	0.00	0.70	1.29	1.99
Belgium	0.34	0.17	0.23	0.14	0.04	0.00	0.92	1.08	1.99
Canada	0.10	0.06	0.20	0.00	0.02	0.00	0.41	0.50	0.90
Chile	0.03	0.03	0.00	0.00	0.04	0.00	0.11	0.39	0.50
Czech Republic	0.12	0.00	0.01	0.13	0.02	0.00	0.28	0.15	0.42
Denmark	0.38	0.36	0.17	0.98	0.00	0.00	1.88	0.95	2.84
Estonia	0.15	0.12	0.04	0.20	0.00	0.01	0.52	0.45	0.97
Finland	0.15	0.35	0.08	0.13	0.19	0.01	0.92	1.14	2.06
France	0.24	0.27	0.02	0.09	0.06	0.04	0.72	1.87	2.58
Germany	0.34	0.18	0.02	0.02	0.02	0.01	0.59	0.72	1.31
Greece	..	0.02	0.10	0.00	0.21	0.02	..	0.58	..
Hungary	0.06	0.02	0.12	0.00	0.35	0.02	0.58	0.21	0.79
Ireland	0.05	0.10	0.02	0.01	0.13	0.00	0.31	0.56	0.87
Israel	0.03	0.07	0.03	0.02	0.00	0.00	0.15	0.43	0.58
Italy	0.07	0.13	0.07	0.01	0.00	0.00	0.27	1.29	1.56
Japan	0.07	0.01	0.06	0.01	0.00	0.00	0.15	0.16	0.31
Korea	0.04	0.07	0.09	0.03	0.10	0.04	0.37	0.47	0.84
Latvia	0.05	0.05	0.03	0.00	0.02	0.00	0.15	0.42	0.57
Lithuania	0.05	0.04	0.11	0.01	0.00	0.00	0.21	0.43	0.64
Luxembourg	0.08	0.18	0.36	0.00	0.13	0.00	0.75	0.55	1.30
Mexico	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Netherlands	0.18	0.06	0.02	0.30	0.01	0.00	0.56	1.22	1.79
New Zealand	0.14	0.06	3.87	0.03	0.00	0.00	4.10	0.44	4.54
Norway	0.14	0.09	0.07	0.11	0.00	0.00	0.40	0.31	0.71
Poland	0.07	0.00	0.06	0.15	0.01	0.03	0.32	0.13	0.45
Portugal	0.09	0.18	0.07	0.02	0.02	0.00	0.39	0.86	1.25
Slovak Republic	0.04	0.02	0.11	0.04	0.01	0.01	0.23	0.33	0.56
Slovenia	0.07	0.04	0.05	0.00	0.03	0.00	0.20	0.37	0.57
Spain	0.13	0.11	0.08	0.13	0.11	0.14	0.69	1.52	2.22
Sweden	0.26	0.06	0.46	0.24	0.00	0.00	1.02	0.43	1.44
Switzerland	0.10	0.15	0.07	0.23	0.00	0.00	0.55	0.53	1.09
United States	0.02	0.03	2.51	0.03	0.00	0.00	2.61	0.82	3.43
OECD 평균	0.12	0.10	0.33	0.10	0.05	0.01	0.72	0.65	1.37

주: (1) 고용서비스, (2) 직업훈련, (3) 고용 인센티브, (4) 보호고용 및 재활훈련, (5) 직접일자리 창출, (6) 창업 인센티브, (7) 적극적 노동시장정책((1)~(6)의 합), (8) 소극적 노동시장정책, (9) 전체 노동시장 정책((7)+(8))

자료: OECD

keri 한국경제연구원

발행일 2022년 12월 28일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울특별시 영등포구 여의대로 24 FKI TOWER 46층

