

인공지능(AI) 확산 시대 북유럽 노동시장 모델의 재검토:

스웨덴과 핀란드의 내부자-외부자 비대칭성을
중심으로*

신영규**

본 연구는 인공지능(AI) 확산이라는 새로운 노동시장 조건에서 북유럽 노동시장 모델의 외부자 보호 역량이 어떻게 재구성되고 있는지를 스웨덴과 핀란드 사례를 중심으로 분석한다. 북유럽 모델은 강한 노동조합, 포괄적 단체교섭, 적극적 노동시장정책, 관대한 실업소득보장 제도를 통해 노동시장 이원화를 억제해 온 것으로 평가되어 왔다. 그러나 AI 확산이 신규 채용 축소와 초급 직무 재편을 가속화할 경우, 노동시장 진입을 준비하는 청년과 고용 이력이 부족한 노동자는 기존의 제도적 장치를 통해 충분히 보호받기 어려울 수 있다. 본 연구는 AI 확산을 이러한 비대칭성을 심화할 수 있는 새로운 충격으로 보고, 북유럽 노동시장 모델의 외부자 보호 역량을 재검토한다. 분석 결과, 스웨덴과 핀란드에서는 서로 다른 개혁 경로에도 불구하고 내부자 중심의 보호 구조가 유사하게 강화되어 왔음을 확인하였다. 단체교섭의 분권화는 신규 채용과 노동시장 진입 문제를 집합적 의제로 포착하기 어렵게 함으로써 기존 재직

* 이 논문은 2024년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-2024S1A3A2A06046254)

** 한국보건사회연구원

자와 신규 구직자 사이의 대표성 격차를 확대하였다. 적극적 노동시장정책에서도 고용 이력이 있는 성인을 중심으로 재훈련 지원이 강화되면서 훈련 기회에 대한 접근 격차가 커졌다. 또한 실업소득보장 제도의 수급 요건 강화와 급여 수준의 저하는 고용 이력과 제도 가입 여부에 따른 수급자격과 보장 수준의 격차를 확대하는 방향으로 작용하였다. 이러한 결과는 북유럽 모델의 제도적 기반이 전반적으로 약화되었다기보다 보호 자원의 배분 대상과 접근 조건이 고용 이력을 가진 내부자에게 상대적으로 유리한 방향으로 재구성되고 있음을 보여준다. AI 확산으로 노동시장 진입 경로가 제약될 경우, 이러한 제도적 비대칭은 더욱 심화될 수 있다.

주제어: 인공지능, 북유럽 노동시장 모델, 내부자-외부자 비대칭, 단체교섭, 적극적 노동시장정책, 실업소득보장

1. 배경 및 문제 제기

인공지능(AI)의 확산은 노동시장 제도의 지속 가능성과 적응 능력에 새로운 질문을 던진다. 특히 생성형 AI의 빠른 보급은 노동과 숙련의 성격, 기업의 채용 방식, 직무 재편의 속도를 변화시키며 이는 단순한 기술 변화가 아니라 기존 노동시장 제도가 새로운 위험을 얼마나 포괄할 수 있는가의 문제와 연결된다. 최근 연구들은 AI 활용에 따른 임금·고용상의 이익이 고소득·고숙련 직업에 집중될 가능성을 지적한다(Cazzaniga et al., 2024; OECD, 2023a). 또한 AI를 도입한 사업체가 AI와 무관한 직무의 신규 채용을 줄이고 잔여 일자리의 숙련 요건을 변화시킨다는 증거(Acemoglu et al., 2022)와 AI 노출도가 높은 직업에서 초기 경력 청년 노동자의 고용이 상대적으로 감소했다는 증거(Brynjolfsson et al., 2025)도 보고되고 있다.

이러한 문제는 북유럽 노동시장 모델의 관점에서 특히 중요하다. 북유럽 국가는 오랫동안 높은 고용률, 낮은 임금 불평등, 강한 단체교섭, 적극적 노

동시장정책(ALMP, Active Labor Market Policy), 관대한 실업소득보장 제도를 결합한 대표적 사례로 이해되어 왔다. 기존 연구에서 북유럽 모델은 시장 유연성과 사회적 보호를 결합함으로써 노동시장 이원화(dualization)를 억제하는 제도적 장치로 평가되었다. Thelen(2014)이 제시한 ‘내재적 유연화(embedded flexibilization)’의 관점에 따르면, 북유럽 모델은 자유화 압력을 단순한 탈규제(deregulation)나 이원화로 흡수한 것이 아니라 강한 노사관계와 포괄적 사회정책을 통해 유연화를 제도 내부에 통합해 왔다. 그 결과 북유럽 국가들은 비정규직, 실업자, 저숙련 노동자와 같은 외부집단을 제도 밖에 방치하기보다 단체협약·재훈련·소득보장 제도를 통해 노동시장 내부로 다시 연결하는 데 상대적으로 성공한 사례로 여겨져 왔다. 그러나 AI 확산은 이러한 기존 설명에 새로운 질문을 제기한다. 북유럽 모델의 이원화 억제 효과는 일정 수준의 노동 수요와 고용 규모가 유지된다는 조건을 어느 정도 전제해 왔다. 단체교섭은 고용된 노동자의 임금과 노동조건을 보호하고, ALMP은 실업자를 재훈련하여 다시 노동시장으로 진입시키며, 실업급여 제도는 일시적 실업 동안 소득을 보장한다. 하지만 AI 확산이 기존 일자리의 직접적 대체보다 신규 채용 축소, 특히 청년층의 노동시장 진입 기회 감소를 통해 먼저 작동한다면, 기존 보호 장치는 충분히 작동하지 않을 수 있다. 이미 일자리를 가진 내부자는 단체협약, 고용보호, 직무 전환 훈련, 노조 기반 실업보험의 혜택을 받을 가능성이 높지만, 안정적인 고용 이력을 갖지 못한 신규 진입자는 이러한 제도의 보호 범위 밖에 놓일 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 AI 확산 시대의 핵심 쟁점은 단순히 “AI가 고용을 줄이는가?”에 있지 않다. 보다 중요한 질문은 “AI 확산이 기존 노동시장 내부자와 외부자 사이의 제도적 보호 격차를 어떻게 변화시키는가?”이다. 기존의 내부자-외부자(insider-outsider) 연구는 취업에 어려움을 겪는 청년을 전형적인 외부자 집단으로 다루어 왔다(Schwander & Häusermann, 2013; Emmenegger et al., 2012). 그러나 본 연구는 청년을 외부자 범주로 다시 강조하는 데 그치지 않고, 외부자성을 고용 이력, 집합적 대표성, 훈련 기회에 대한 접근성, 실업소득보장 수급자격에 의해 형성되는 제도적 위치로 파악한다. 이를 바탕으로 AI 확산이 신규 채용 축소와 초급 직무 재편으로 이어질 가능성에 주목하

고, 북유럽 노동시장 모델이 고용 이력이 취약한 집단을 얼마나 포괄적으로 보호할 수 있는지를 검토한다.

본 연구는 AI가 빠르게 확산하는 상황에서 스웨덴과 핀란드를 중심으로 북유럽 노동시장 모델의 내부자와 외부자 사이의 제도적 보호 격차가 어떻게 재구성되어 왔는지를 분석한다. 스웨덴과 핀란드에 주목하는 이유는 두 국가가 AI 확산 수준이 높고 북유럽 노동시장 모델의 대표적 사례이면서도, AI 확산 시대 외부집단 보호에서 공통된 제도적 한계를 드러낼 가능성이 있기 때문이다. 2025년 기준 16~74세 성인 중 생성형 AI 사용률은 핀란드 46.3%, 스웨덴 42.0%로 EU 평균 32.7%를 크게 상회한다(Eurostat, 2025). 또한 두 국가는 강한 노동조합, 포괄적 단체교섭, ALMP, 실업소득보장 제도를 통해 노동시장 이원화를 억제해 온 북유럽 모델의 핵심 사례이지만, 1990년대 이후 중앙집중적 단체교섭의 약화, ALMP의 재편, 실업소득보장 제도의 구조적 변화 등을 경험해 왔다. 두 사례에서 단체교섭의 대표성 격차, 훈련 기회에 대한 접근 격차, 실업소득보장의 수급자격 격차가 공통적으로 확인된다면, 이는 북유럽 모델의 제도적 기반이 소멸했다기보다 보호 자원의 배분 대상과 접근 조건이 고용 이력을 가진 노동자에게 상대적으로 유리한 방향으로 재구성되고 있음을 시사한다.

이러한 분석을 위해 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 내부자-외부자 이론과 북유럽 노동시장 모델에 관한 기존 논의를 검토하고, 외부자성을 제도적 위치의 관점에서 분석하기 위한 틀을 제시한다. 제3장에서는 스웨덴과 핀란드 사례에서 AI 확산이 청년 신규 채용에 미친 영향을 분석한 선행연구를 검토한다. 제4장에서는 단체교섭 제도의 변화가 노동시장 위협의 대표 방식에 미친 영향을 대표성 격차의 관점에서 분석한다. 제5장에서는 ALMP와 AI·디지털 전환 대응 훈련의 변화가 고용 이력과 직업 경험에 따른 훈련 접근 격차를 어떻게 형성하는지 검토한다. 제6장에서는 실업소득보장 제도의 변화가 고용 이력과 제도 가입 여부에 따른 수급자격 격차로 이어지는 과정을 살펴본다. 마지막으로 제7장에서는 세 제도 영역의 분석 결과를 종합하고, AI 전환기 북유럽 노동시장 모델의 포괄성과 내재적 유연화의 지속 가능성에 대한 이론적 함의를 논의한다.

2. 이론적 배경

2.1 내부자-외부자 이론

내부자-외부자 이론(the insider-outsider theory)은 노동시장이 동질적인 단일 집단이 아니라 이해관계를 달리하는 두 집단으로 분절되어 있다는 인식에서 출발한다. Lindbeck & Snower(1989)는 현재 고용된 노동자(내부자)가 채용·해고·훈련에 수반되는 노동이동비용(turnover cost)을 협상의 지렛대로 삼아 자신의 임금과 고용조건을 유리하게 유지하는 반면, 실업자나 불안정 고용 상태의 노동자(외부자)는 이러한 교섭 과정에서 체계적으로 배제된다고 보았다. 이 이론의 핵심 함의는 두 가지다. 첫째, 내부자의 이익 추구는 외부자의 고용 기회를 구조적으로 제약한다. 둘째, 노동조합은 일차적으로 내부자의 이익을 대표하며 외부자의 이해를 동등하게 반영할 유인을 갖지 않는다.

21세기 들어 Lindbeck & Snower(1989)의 경제학적 모델을 정치 영역으로 확장한 것이 Rueda(2005, 2007)의 작업이다. 그는 노동시장이 안정적 고용을 가진 내부자와 그렇지 못한 외부자로 분열되어 있으며, 노동자의 이익을 대변한다고 가정되어 온 사회민주주의 정당조차 양자의 이해가 충돌할 때 내부자를 핵심 지지층으로 우선시한다고 주장했다. 그 결과 좌파 정부의 집권은 내부자의 관심사인 고용보호입법(employment protection legislation; EPL)의 강화와는 연결되지만, 외부자의 노동시장 재진입을 지원하는 ALMP의 확대와는 체계적인 연관성이 발견되지 않았다(Rueda, 2006). 이는 정당과 노동조합이 조직화되고 정치적 영향력이 큰 기존 취업자의 이해를 우선적으로 반영하는 반면, 조직화 수준과 정치적 발언권이 낮은 외부자의 요구는 정책 결정에서 상대적으로 배제될 수 있음을 시사한다.

이후 노동시장 이원화(dualization) 연구는 내부자-외부자 격차가 일회적·경기순환적 현상이 아니라 시간이 지나며 제도적으로 고착된다는 점을 강조해 왔다(Emmenegger et al., 2012). 특히 Palier & Thelen(2010)은 프랑스와 독일을 분석하면서 이원화가 노사관계에서 출발해 노동시장 동학을 거쳐 복지국가 개혁 속에서 제도적으로 표현되는 일련의 연쇄 과정 속에서 고착되었다

고 보았다. 즉, 이 과정에서 국가는 이원화를 단순히 방치한 것이 아니라 정책을 통해 이를 명시적으로 뒷받침했고, 노사관계, 노동시장정책, 소득보장 제도가 서로 맞물리며 내부자-외부자 비대칭이 재생산되었다는 주장이다.

한편 누구를 외부자로 볼 것인가의 문제는 후속 연구에서 더욱 정교화되었다. 대표적으로 Schwander & Häusermann(2013)은 계약 형태에 따른 이분법을 넘어 비정형 고용이나 실업에 노출될 위험의 정도에 따라 내부자와 외부자를 구분하는 위험 기반(risk-based) 접근을 제시했다. 이들의 분석에서 청년, 여성, 저숙련 노동자는 외부자성에 특히 크게 노출된 집단으로 분류된다. 이는 청년층이 외부자 연구에서 새롭게 추가되어야 할 집단이라기보다 이미 고용 불안정과 실업 위험에 노출된 대표적 외부자 집단으로 논의되어 왔음을 보여준다.

2.2 북유럽 모델과 내재적 유연화

그렇다면 강한 노동조합과 포괄적 단체교섭을 갖춘 북유럽 모델은 이러한 내부자-외부자 비대칭을 어떻게 다루어 왔는가? Thelen(2014)은 1970년대 이후 선진 자본주의 국가들이 공통적으로 자유화 압력에 직면했지만, 그 자유화가 단일한 경로가 아니라 분배 결과를 달리하는 세 가지 유형으로 분기했다고 본다. 첫째는 시장 원리를 전면 도입하는 탈규제(deregulation) 방식으로 미국과 영국이 이에 해당하고, 둘째는 내부자 보호를 유지하면서 외부자를 제도 밖에 방치하는 이원화(dualization) 방식으로 독일과 프랑스가 이러한 접근을 선택했으며, 셋째는 유연성과 평등을 결합하는 내재적 유연화(embedded flexibilization) 방식으로 덴마크와 스웨덴 등 북유럽이 이에 해당한다.

내재적 유연화의 핵심 메커니즘은 강한 노동조합과 협조적 사용자가 노동시장 유연화를 제도 안으로 흡수한다는 데 있다. 비정규·시간제 고용의 확대를 허용하되 포괄적인 단체협약을 통해 정규직과의 격차를 억제하고, 포용적(inclusive) 노동조합이 저숙련·저임금 노동자까지 협약의 우산 아래 포괄한다. 그 결과 북유럽 모델은 유연성을 도입하면서도 노동시장 이원화를 억제하는 데 상대적으로 성공한 사례로 평가받고 있다. 요컨대 Thelen의 시각

에서 북유럽 모델은 세계사적 조류였던 경제적 자유화를 외부자 배제로 귀결시키지 않고 연대(solidarity)와 양립시킨 예외적 경로다.

이러한 이론적 주장은 경험적 연구에 의해서도 일정 부분 뒷받침된다. Shin & Ylä-Anttila(2018)는 새로운 사회적 위험 집단이 항상 노조로부터 배제되는 것은 아니며, 이들의 조직화 가능성이 국가별 노사관계 체제에 따라 달라진다고 보았다. 이 연구 결과에 따르면 자유주의(liberal) 및 전환기(transitional) 노사관계 체제의 국가들에서 불안정 노동자들은 정규직 노동자들보다 노조 가입에 유의하게 소극적인 것으로 나타난 반면 조직화된 조합주의(organized corporatism) 체제에 기반한 북유럽 국가들에서 불안정 노동자의 노조 가입 경향은 정규직 노동자와 유의한 차이가 없었다. 이는 북유럽 모델의 노사관계 체제가 지금까지 노동시장 위험 집단의 조직화 배제를 일정 부분 완화할 수 있었음을 시사한다. 즉, 북유럽 모델의 포괄성은 단순히 높은 단체협약 적용률이나 관대한 사회정책에만 기반한 것이 아니라 취약 집단을 노조와 집합적 대표 체계 안으로 흡수할 수 있는 제도적 역량에도 기반해 왔다고 볼 수 있다.

그러나 내재적 유연화가 내부자-외부자 비대칭을 완전히 제거했다고 보기는 어렵다. Thelen의 논의에서 북유럽 모델은 탈규제나 이원화와 구별되는 포괄적 경로로 제시되지만, 그 포괄성은 제도적 조건의 유지에 의존한다. 중앙집중적 또는 조정된 단체교섭, 높은 단체협약 적용률, 실업자 재진입을 지원하는 ALMP, 안정적인 소득보장 제도가 약화될 경우, 북유럽 모델의 외부자 보호 역량도 함께 약화될 수 있다. 따라서 북유럽 모델을 평가하기 위해서는 그것이 과거에 외부자를 얼마나 포괄했는가뿐 아니라 최근의 제도 변화가 이러한 포괄 기능을 어떻게 재구성하고 있는지를 검토할 필요가 있다.

2.3 AI 확산 시대 외부자성의 재개념화와 분석틀

기존 내부자-외부자 이론과 북유럽 모델 논의는 모두 한 가지 중요한 조건을 암묵적으로 전제해 왔다. 그것은 노동 수요와 고용 규모가 비교적 안정적으로 유지된다는 전제이다. 이러한 전제 아래에서 외부자는 주로 이미 형성

된 노동시장의 주변부에 놓인 집단, 즉 비정형 고용 노동자나 구직 활동 중인 실업자로 이해되어 왔다. 다시 말해 기존 논의에서 외부자성은 노동시장에 진입할 가능성은 있지만, 그 안에서 불안정하거나 주변적인 위치에 놓이는 상태를 의미했다.

그러나 AI 확산은 이러한 전제를 흔들 수 있다. AI를 도입한 사업체가 AI와 직접 관련되지 않은 직무의 신규 채용을 줄이고(Acemoglu et al., 2022), AI 노출도가 높은 직업에서 초기 경력 청년의 고용이 상대적으로 감소한다는 연구 결과(Brynjolfsson et al., 2025)는 AI의 초기 충격이 기존 일자리의 대규모 대체보다 신규 채용 축소와 노동시장 진입 지연을 통해 먼저 나타날 수 있음을 시사한다. 만약 AI가 신규 채용의 규모 자체를 줄인다면, 외부자 문제의 핵심은 노동시장 주변부로의 배치가 아니라 노동시장 진입 기회의 축소로 이동한다. 이 경우 외부집단은 비정형 노동자나 단기 실업자에 한정되지 않고, 안정적인 첫 일자리 진입에 실패한 청년, 장기 구직자, 나아가 구직을 단념한 비경제활동인구까지 포함하게 된다.

이렇게 확장된 외부집단에 대해 북유럽 모델의 핵심 제도인 단체교섭, ALMP, 실업급여가 얼마나 보호 기능을 발휘할 수 있는지는 아직 충분히 논의되지 않았다. 기존 제도들은 주로 이미 노동시장에 진입했지만 불안정한 위치에 놓인 외부자를 다시 노동시장 내부로 연결하는 데 초점을 두어 왔다. 반면 노동시장 진입 자체가 지연되거나 막히는 집단을 어떻게 보호할 것인가는 상대적으로 덜 다루어졌다. 따라서 AI 확산 시대의 외부자 보호 문제를 이해하기 위해서는 기존 이론을 단순히 적용하는 데 그치지 않고, 외부자 개념이 전제해 온 조건 자체를 다시 검토할 필요가 있다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 세 가지 이론적 기여를 제시한다. 첫째, AI 전환을 계기로 북유럽 노동시장 모델의 제도적 기반이 유지되고 있는가를 묻는 데 그치지 않고, 보호 자원의 배분 대상과 접근 조건이 내부자와 외부자 사이에서 어떻게 재구성되고 있는지를 분석한다. 둘째, 외부자성을 단순히 청년이라는 인구학적 범주나 고용상 지위의 문제로 간주하지 않고, 고용 이력, 집합적 대표성, 훈련 기회에 대한 접근성, 실업소득보장 수급자격에 의해 형성되는 다차원적인 제도적 위치로 개념화한다. 셋째, Thelen(2014)의

내재적 유연화가 작동하기 위해 전제되는 포괄적 단체교섭, 광범위한 재훈련 기회, 관대한 소득보장의 조건이 최근 스웨덴과 핀란드에서 어떻게 변화해 왔는지를 검토한다. 이를 통해 외부자까지 포괄하는 것을 특징으로 해 온 북유럽 모델의 보호 장치가 고용 이력을 가진 내부자에게 상대적으로 유리한 방향으로 재구성되고 있음을 보여준다.

3. AI 확산이 청년 신규 채용에 미친 영향

3.1 북유럽 국가 거시경제 현황

AI 확산이 청년 신규 채용에 미친 영향을 검토하기 위해서는 먼저 거시경제 및 노동시장 상황을 고려할 필요가 있다. 우선 경제성장률을 살펴보면, 북유럽 주요국은 모두 2020년 팬데믹 충격으로 성장률이 마이너스를 기록한 뒤 2021년 강하게 반등했다. 그러나 2022년 이후 국가별 경로는 뚜렷이 갈린다. 덴마크는 2024년 3.5%, 2025년 2.9%를 기록하며 성장을 이어간 반면, 본 연구의 주요 분석 대상인 핀란드와 스웨덴은 현저히 부진했다. 핀란드는 2023년 GDP 성장률이 -1.3%를 기록해 실질 침체에 빠졌으며, 2024년과 2025년에도 각각 0.4%와 0.2%에 그쳤다(OECD, 2024a). 핀란드에서는 변동 금리 주택담보대출의 비중이 높은 상황에서 유럽중앙은행의 급격한 금리 인상이 주택투자와 건설업의 위축으로 빠르게 이어졌다. 또한, 러시아의 우크라이나 침공 이후 대러시아 교역과 관광이 사실상 중단되고, 기업들이 러시아산 원자재를 더 높은 비용의 수입품으로 대체하면서 핀란드 경제가 다른 북유럽 국가보다 더 큰 부정적 공급 충격을 받은 것으로 평가된다(OECD, 2025a). 스웨덴 역시 2023년 -0.2%로 사실상 제로 성장을 기록했고, 2024년과 2025년에는 각각 1.0%, 1.5%로 점진적인 회복세에 그쳤다. 2022년 이후 인플레이션, 통화긴축, 성장 둔화, 기업 채용 위축이라는 공통된 압력에 직면한 것으로 보인다(OECD, 2024a). 스웨덴 경제도 높은 가계부채와 부동산시장 의존성으로 인해 금리 인상의 영향을 크게 받았고, 이는 2023년의 소비와

투자를 위축시킨 주요 요인이었다. 그러나 인플레이션이 완화되면서 스웨덴 중앙은행이 2024년 5월부터 정책금리를 인하하기 시작하였고, 이후 실질소득 회복과 금융여건 개선이 민간소비와 투자의 점진적 회복을 뒷받침하였다. 또한 스웨덴은 주요 수출시장이 비교적 다변화되어 있어 특정 교역 상대국과의 관계 단절에 따른 충격이 핀란드보다 제한적이었다(OECD, 2025b).

2022년 이후의 성장 둔화에도 불구하고, 북유럽 4개국의 전반적 고용률(15~64세)은 상대적으로 안정적인 수준을 유지했다. 스웨덴은 2022~2025년 내내 75~77%대를, 덴마크와 노르웨이도 유사한 수준을 이어갔다. 하지만 핀란드는 2022년 74.3%로 최고점에 도달한 후 2024년 72.6%, 2025년 71.9%로 완만하지만 뚜렷한 하락세를 보였다. 이는 핀란드의 장기적인 성장 부진이 고용 시장 전반으로 확산되고 있음을 보여준다. 특히 건설업의 장기 침체와 공공 부문 고용 감소가 전체 고용 부진에 기여했으며 기업의 구인 규모도 경기 둔화와 함께 크게 감소하였다(OECD, 2025a).

반면 15~24세 청년 실업률은 전반적 고용률과 매우 상이한 양상을 보인다. 스웨덴의 청년 실업률은 분석 기간 내내 구조적으로 높은 수준을 유지했다. 팬데믹 이전 2019년 19.3%에서 2020~2021년 23~25%대로 급등한 후, 경제 회복 국면에서도 2022~2023년 21.7%에 머물다가 2024년 24.0%, 2025년 24.3%로 오히려 상승했다. 같은 기간 전반적 고용률이 76~77%대를 안정적으로 유지한 것과 극명하게 대비된다. 핀란드의 경우 변동 폭이 더 크고 최근의 악화가 더욱 급격하다. 2022년 14.1%로 역대 최저를 기록했으나 이후 2023년 16.1%, 2024년 18.6%, 2025년 21.6%로 불과 3년 만에 7.5%포인트 상승했다. 이는 같은 기간 전반적 고용률의 하락 폭보다 세 배 이상 큰 변화다. 덴마크와 노르웨이도 2022년 이후 청년 실업률이 상승했지만, 스웨덴·핀란드와 비교하면 여전히 현저히 낮은 수준이다.

<표 1> 북유럽 주요 국가 거시경제 지표 (2015-2025년)

(단위 : %)

경제성장률	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Denmark	2.1	3.1	3.1	1.9	1.7	-1.8	6.5	0.4	0.6	3.5	2.9
Finland	0.5	2.6	3.3	1.2	1.3	-2.5	2.7	0.8	-1.3	0.4	0.2
Norway	2.0	1.3	2.7	1.1	1.5	-1.4	4.1	4.1	0.4	1.4	1.1
Sweden	4.4	2.1	1.9	1.8	2.6	-1.9	5.2	1.3	-0.2	1.0	1.5
고용률	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Denmark	72.0	72.7	73.2	74.1	75.0	74.4	75.5	76.8	76.6	77.2	76.9
Finland	67.6	68.2	69.1	71.2	72.0	71.2	72.7	74.3	74.0	72.6	71.9
Norway	75.4	75.1	74.9	75.7	76.2	75.6	76.3	77.7	77.4	77.1	76.6
Sweden	75.2	75.9	76.5	77.0	76.8	75.0	75.1	77.0	77.4	76.7	76.4
청년 실업률 (15-24세)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Denmark	12.1	12.1	12.4	10.5	10.0	11.5	10.8	10.5	11.5	14.6	13.8
Finland	22.1	20.4	19.8	17.0	17.3	20.8	17.1	14.1	16.1	18.6	21.6
Norway	12.2	13.1	12.5	11.4	11.7	13.2	12.5	9.9	10.9	12.0	14.1
Sweden	19.5	18.1	17.0	16.6	19.3	23.3	24.7	21.7	21.7	24.0	24.3

자료 : OECD(n.d.-a; -b; -c).

3.2 스웨덴 사례

스웨덴에서 생성형 AI가 청년 고용에 미친 영향을 직접 분석한 대표적 연구는 Lodefalk et al.(2026)이다. 이 연구는 2020~2026년 스웨덴 최대 공공 구인 플랫폼 Platsbanken의 구인공고 460만 건과 고용주-노동자를 연결한 월별 행정자료를 활용했다. 해당 연구 결과에 따르면 AI 노출도가 높은 직업에서 22~25세 청년의 고용은 비교집단 대비 약 5.5% 줄어든 반면, 같은 직업군에서 50세 이상의 고용은 오히려 약 1.3% 늘었다. 즉 생성형 AI의 초기 효과는 기존 노동자를 대규모로 해고하는 형태가 아니라, 연령별 고용 구성을 바꾸는 형태로 나타났다. 특히 초기 경력 노동자의 진입 기회가 줄어든 것이

다. 이러한 연령별 비대칭은 다음과 같이 해석될 수 있다. 기존 재직자는 조직 내 경험, 기업 특수 숙련, 고용보호, 노조 대표성, 직무 전환 기회를 통해 AI 충격을 어느 정도 흡수되지만, 청년 신규 진입자는 아직 기업 안으로 들어오지 못했거나 경력 초기에 있기 때문에 기업이 AI로 초급 업무를 대체하거나 재배치할 때 가장 먼저 채용 축소의 대상이 될 가능성이 높은 것이다.

다만 스웨덴의 결과를 AI의 순수한 인과효과로 단순화할 수는 없다. Lodefalk et al.(2026)도 전체 구인공고 감소가 AI보다 금리 인상과 경기 둔화에 더 가깝다고 분명히 지적한다. 하지만 바로 이 점 때문에 스웨덴 사례는 본 연구에 더 중요하다. AI는 전체 고용 규모를 단독으로 급격히 줄이기보다 경기 둔화 속에서 기업이 “누구의 채용을 줄이고 누구를 유지할지”를 다시 정하는 방식으로 작동할 수 있기 때문이다. 이 경우 AI는 거시경제 충격과 동떨어진 별개의 충격이 아니라 기존의 노동시장 불평등과 결합해 특정 집단에 부담을 몰아주는 매개 요인으로 이해될 수 있는 것이다.

정리하면 스웨덴 사례의 핵심은 “AI가 곧 대규모 실업을 부른다”가 아니라 오히려 “AI 확산이 전체 고용을 크게 줄이지 않고도 청년 신규 진입자의 고용 기회를 약화시킬 수 있다”는 점이다. 이는 북유럽 노동시장 모델이 마주한 새로운 도전을 보여준다. 즉, 내재적 유연화를 바탕으로 한 북유럽 모델에서도 아직 안정적인 고용 이력이 없는 청년은 이러한 보호의 사각지대에 놓일 수 있는 것이다.

3.3 핀란드 사례

핀란드 사례 연구는 스웨덴과 다른 양상을 보인다. Kauhanen & Rouvinen(2026)은 Statistics Finland의 소득등록자료(Incomes Register)를 활용해 생성형 AI 노출이 핀란드 청년의 고용과 임금에 미친 영향을 분석했다. 이 자료는 2019년 1월부터 2025년 9월까지의 임금·연금·급여 정보를 담고 있으며, 연구자들은 민간부분을 중심으로 직업별 AI 노출도와 연령별 고용·임금 변화를 비교했다. 분석 방식은 Brynjolfsson et al.(2025)의 미국 연구를 핀란드 자료로 재현하는 데 초점을 둔다. 이 연구의 핵심 결과는 핀란드에서

현재까지 생성형 AI 노출이 청년의 고용이나 임금에 체계적인 부정적 영향을 미쳤다는 증거가 발견되지 않았다는 것이다. 초기 경력 집단의 고용 비중이 다소 줄긴 했지만, 이는 AI 노출 수준에 따른 차이라기보다 인구구조와 경력단계별 구성 변화에 의한 것으로 해석되었다. 임금에서도 AI 노출 수준에 따른 지속적 격차는 나타나지 않았다. 이 점에서 핀란드는 AI 확산에 따른 청년 고용 감소가 관찰된 스웨덴 및 미국의 분석 결과와 구별된다.

그러나 이러한 결과만으로 핀란드에서 AI 확산이 노동시장에 영향을 미치지 않는다고 결론짓기는 어렵다. 첫째, 핀란드는 장기 경기 침체와 채용시장 위축을 겪고 있다. Statistics Finland(2026)에 따르면 2025년 핀란드의 구인 규모는 2024년보다 22% 감소했으며, 2022년과 비교하면 절반 수준에 그쳤다. 이처럼 신규 채용 자체가 이미 크게 위축된 상황에서는 AI가 청년 고용에 미치는 추가적 효과가 통계적으로 뚜렷하게 드러나기 어려울 수 있다. 즉 핀란드에서 AI 효과가 관찰되지 않는 것은 영향이 없기 때문이라기보다, 노동시장 진입 기회가 이미 낮아진 상태에서 추가 효과가 바닥 효과(floor effect)에 가려졌기 때문일 가능성이 있다. 둘째, 핀란드 기업들이 생성형 AI를 활용한 인력 재편을 아직 본격화하지 않았을 가능성도 있다. AI 활용이 빠르게 늘고 있더라도, 기술 도입이 곧바로 고용 조정으로 이어지는 것은 아니다. 그 효과는 단기적 인력 축소보다 중장기적인 신규 채용 감소, 초급 직무 축소, 노동시장 진입 경로의 변화로 서서히 나타날 수 있다.

핀란드 사례는 AI의 노동시장 효과가 부재함을 입증한다기보다 그 영향이 경기 침체와 전반적인 채용 위축 등 다른 요인과 중첩되어 아직 명확하게 식별되지 않았음을 보여준다. 스웨덴 사례가 AI 노출도가 높은 직업에서 연령별 고용 변화가 이미 나타날 가능성을 시사한다면, 핀란드에서도 AI가 신규 채용과 초급 직무 수요에 영향을 미치고 있을 수 있으나 장기화된 경기 부진, 이미 축소된 채용 규모, 기업의 기술 도입과 인력 재편 사이의 시차로 인해 그 효과가 통계적으로 뚜렷하게 관찰되지 않았을 가능성이 있다. 두 사례를 함께 보면, AI 확산의 노동시장 효과는 모든 국가에서 즉각적이고 동일한 형태로 나타나는 것이 아니라 국가별 경기 상황과 기술 도입 단계, 기업의 인력 조정 방식, 제도적 조건에 따라 그 시점과 강도가 다르게 나타날 가능성

이 크다.

4. 단체교섭 제도의 변화와 내부자-외부자 보호 비대칭

내부자-외부자 이론에서 단체교섭의 구조는 외부자 보호 수준을 좌우하는 핵심 변수다. 교섭이 산업이나 기업 단위로 분권화될수록 협상은 이미 고용된 내부자의 임금과 고용조건을 중심으로 이루어지기 쉽고, 아직 노동시장에 안정적으로 진입하지 못한 외부자의 이해는 협상에서 배제될 가능성이 커진다(Rueda, 2005, 2007). 반대로 북유럽 모델에서는 전국 단위의 중앙집중적·포괄적 단체교섭이 외부자 보호 기능을 일정 부분 수행해 왔다(Thelen, 2014). 넓은 단체협약 적용 범위는 비정규직·저임금 노동자에게도 최저 기준을 제공했고, 연대임금정책은 직종 간 임금 격차를 줄여 노동시장 이원화를 억제했다. 즉 교섭의 중앙집중성과 포괄성이 높을수록, 단체교섭은 내부자뿐 아니라 외부자까지 제도 안으로 포괄할 수 있었다.

이 관점에서 보면, 스웨덴과 핀란드가 1990년대 이후 경험한 단체교섭의 분권화는 외부자 보호 기능의 약화와 연결된다. 다만 두 나라가 분권화에 이른 시점과 경로는 달랐다. 아래에서는 스웨덴과 핀란드의 사례를 차례로 검토하고, 이러한 변화가 AI 확산 시대 청년 신규 진입자 보호에 어떤 함의를 갖는지 살펴본다.

4.1 스웨덴 단체교섭 제도 변화 : 중앙교섭에서 산업별 조정으로

스웨덴 노동시장 모델의 핵심은 임금과 노동조건을 국가가 직접 정하기보다, 강한 노동조합과 사용자단체가 자율적으로 협약을 체결해 규율한다는 데 있다. 이러한 전통은 1938년 노동조합총연맹(LO)과 사용자단체연맹(SAF)이

체결한 Saltsjöbaden 협약을 계기로 제도화되었다. 이 협약은 노사가 임금과 노동조건을 집합적으로 결정하고, 국가는 이를 위한 법적·제도적 틀을 제공하는 방식의 자율적 노사관계를 확립했다(Kjellberg, 2019).

제2차 세계대전 이후 스웨덴의 단체교섭은 점차 중앙집중적 형태로 발전했다. 특히 1950년대 이후 LO와 SAF 사이의 전국 단위 교섭은 스웨덴 임금 결정 체제의 중심이 되었다(Kjellberg, 2019). 이 중앙교섭은 단순히 임금 인상을 정하는 절차가 아니었다. 그것은 이른바 Rehn-Meidner 모델과 연대임금정책(solidaristic wage policy)을 뒷받침하는 핵심 제도였다(Erixon, 2010). 연대임금정책은 동일노동 동일임금 원칙에 가깝게 저임금 노동자의 임금을 끌어올리고 고임금 노동자의 임금 상승을 억제함으로써 임금격차를 줄이는 것을 목표로 했다. 동시에 생산성이 낮은 기업이 낮은 임금에 의존해 생존하는 것을 어렵게 만들고, 노동자가 생산성이 높은 부문으로 이동하도록 유도했다. 따라서 중앙집중적 단체교섭은 임금 불평등을 줄이고, 인플레이션을 억제하며, 산업 구조조정과 완전고용 정책을 연결하는 기능을 수행했다(Erixon, 2010).

이러한 배경에서 볼 때 스웨덴의 중앙교섭은 노동시장 내부자만을 위한 제도가 아니었다. 포괄적인 임금 기준을 통해 저임금·저숙련 노동자의 임금을 보호하고, 산업 간 임금경쟁을 억제하며, 노동시장 전체의 임금 질서를 조정하는 장치였다. 즉 중앙집중적 단체교섭은 외부집단이 노동시장 주변부에 고착되는 것을 막는 중요한 제도적 완충 장치로 작동했다.

그러나 스웨덴의 단체교섭 분권화는 비교적 일찍, 그리고 점진적으로 진행되었다. 1980년대 초 금속·엔지니어링 산업의 사용자들이 중앙교섭에서 벗어나 산업별 협상을 추진하기 시작했고(Thörnqvist, 1999), 1990년 스웨덴 사용자단체연맹(Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF)이 중앙 교섭 부서를 폐쇄하고 전면적인 분권화를 선언하면서 중앙집중 교섭 체제는 사실상 막을 내렸다(Kjellberg, 2019). 이는 사용자들이 중앙교섭의 임금 압축 효과와 산업 간 재분배 기능에 점차 불만을 갖게 되었음을 보여준다.

다만 스웨덴의 분권화는 무질서한 해체로 이어지지 않았다. 제조업 노조들이 공동 전선을 형성해 대응했고, 국가 개입의 위협 속에서 노사는 다시

자율적 조정에 합의했다. 그 결과 1997년 산업협약(Industriavtalet)이 체결되었다. 이 협약은 수출 제조업 부문이 임금 인상 기준을 먼저 제시하고 다른 부문이 이를 따르는 조정된 산업별 교섭 체제를 확립했다. 산업협약은 임금교섭이 산업의 국제경쟁력, 인플레이션, 고용에 미치는 영향을 고려해야 한다고 규정했으며 기존 협약 만료 최소 3개월 전부터 교섭을 시작하도록 절차를 제도화했다(Industrirådet, 2023). 이 때문에 스웨덴의 변화는 흔히 ‘조직된 분권화’로 이해된다. 즉 교섭 단위는 전국 단위에서 산업별 수준으로 내려갔지만, 수출 제조업 부문을 중심으로 한 임금 조정 기능은 유지되었다(Kjellberg, 2019).

최근에는 고용보호 제도에서도 의미 있는 변화가 있었다. 스웨덴 고용보호법(Lagen om anställningsskydd, LAS)의 핵심 중 하나는 정리해고 시 나중에 입사한 사람을 먼저 내보내는 연공서열 기반의 ‘후입선출’(last in, first out; LIFO) 원칙이다. 2019년 1월 정당 간 합의(Januariavtalet)를 계기로 LAS 개정이 추진되었고, 2022년 10월부터 시행된 개정법은 정리해고 시 사용자가 핵심 인력으로 지정해 LIFO 순서에서 제외할 수 있는 인원을 확대했다. 이전에는 직원 10인 이하 기업만 2명을 예외로 둘 수 있었지만, 개정 후에는 기업 규모와 무관하게 최대 3명을 예외로 둘 수 있게 되었다(Government Bill 2021/22:176). 다만 이 개정은 해고 사유 기준 완화와 예외 인원 확대라는 부분적 조정에 그쳤고, LIFO라는 기본 구조 자체는 유지되었다(SULF, 2022).

4.2 핀란드 단체교섭 제도 변화 : 2000년대 급격한 해체

핀란드의 단체교섭 제도는 스웨덴과 유사하게 강한 노동조합과 높은 단체협약 적용률을 기반으로 하지만, 중앙집중적 조정의 방식은 상당히 달랐다. 스웨덴이 주로 노사 자율에 기초한 중앙교섭 전통을 발전시켰다면, 핀란드는 정부가 적극적으로 참여하는 삼자주의적 소득정책협약(tulopoliittinen kokonaisratkaisuu, TUPO)을 통해 임금, 세금, 사회정책을 함께 조정해 왔다. 핀란드에서 중앙집중적 단체교섭의 출발점은 1968년 체결된 첫 소득정책협약인 ‘Liinamaa I’로 평가된다(Eurofound, 2008). 이후 소득정책협약은 수십

년 동안 핀란드 노동시장 모델의 핵심 제도로 기능했다(Jonker-Hoffrén, 2019).

핀란드의 소득정책협약은 단순한 임금협약이 아니었다. 그것은 사용자단체, 노동조합, 정부가 함께 참여하여 임금 인상률뿐 아니라 세금, 물가, 사회보장, 고용정책까지 포괄적으로 조정하는 정치적 교환의 장이었다(Uusitalo, 1984). 중앙 수준에서 임금 인상의 범위가 정해지면 산업별 노사가 그 틀 안에서 구체적인 단체협약을 체결했다. 정부는 임금 억제나 노사 합의를 유도하기 위해 세제 혜택, 사회보장 개선, 고용정책 조치 등을 제공했다. 따라서 핀란드의 중앙집중적 단체교섭은 임금 조정, 인플레이션 억제, 경제 경쟁력 유지, 복지국가 발전을 연결하는 중요한 제도적 장치였다.

이러한 구조는 외부집단 보호에도 일정한 의미를 가졌다. 중앙 수준의 소득정책협약은 특정 산업이나 기업의 이해관계를 넘어 노동시장 전체의 임금 질서를 조정했고, 사회정책 패키지를 통해 실업, 사회보장, 노동조건 개선을 함께 다루었다. 또한 핀란드의 단체협약은 일반적 구속력(yleissitovuus)을 통해 협약 당사자가 아닌 사용자에게도 적용될 수 있었기 때문에, 조직률이 낮거나 교섭력이 약한 노동자도 일정한 최저 기준의 보호를 받을 수 있었다. 이런 점에서 핀란드의 중앙집중적 교섭은 노동시장 이원화를 억제하는 중요한 장치로 기능했다.

2000년대 초반까지 핀란드의 경로는 스웨덴과 대조적이었다. 스웨덴이 1990년대에 이미 중앙교섭에서 산업별 조정 체제로 전환한 것과 달리, 핀란드의 중앙집중적 소득정책협약은 2000년대까지 끈질기게 유지되었다. 이후 2000년대 후반 들어 핀란드에서도 중앙집중적 단체교섭의 해체가 시작되었다. 2007년 핀란드경영자연맹(Elinkeinoelämän keskusliitto, EK)이 중앙교섭을 거부하며 산업별·기업별 교섭 확대를 주장했다지만, 2008년 금융위기 이후 2011년 다시 교섭 테이블로 복귀했다(Eurofound, 2008; Jonker-Hoffrén, 2019). 결정적 전환은 2016년에 이루어졌다. EK가 내부 규약을 바꾸어 회원사를 대표해 중앙 차원의 임금협약을 체결할 수 없도록 하면서 중앙교섭 체제는 사실상 영구적으로 종료되었다(Kauhanen, 2024).

같은 해 체결된 경쟁력 협약(Kilpailukykysojmus, 통칭 Kiky)은 이 전환의 성격을 압축적으로 보여준다. Sipilä 정부는 핀란드의 비용 경쟁력 회복을 명

분으로 노동법 개정을 압박 수단으로 활용했고, 노조는 더 강한 입법 개입을 피하기 위해 협약을 수용해야 했다. 그 결과 Kiky 협약에는 임금 동결, 연간 근로시간 약 24시간 연장, 사회보장 부담의 일부를 사용자에서 노동자로 이전하는 내용이 포함되었다(Kauhanen, 2024). 이는 전통적 조합주의(corporatism)에 기반한 사회적 타협이라기보다 정부의 입법 위협 속에서 이루어진 방어적 합의에 가까웠다.

Kiky 협약은 중앙 수준에서 체결되었지만, 역설적으로 핀란드 중앙교섭체제의 지속을 의미하지는 않았다. 오히려 이는 전국적 합의가 노동시장 조정을 포괄적으로 이끄는 마지막 주요 사례 중 하나였으며 이후 교섭 구조는 산업별 수준으로 빠르게 이동하였다. 사용자단체가 중앙교섭의 해체와 산업별·기업별 교섭의 확대를 강하게 요구한 가운데 정부도 입법 압박을 통해 이러한 전환을 뒷받침했기 때문이다. 2017년 이후 핀란드의 교섭은 중앙협약 없이 산업별로 이루어지고 있다. 동시에 수출 제조업이 임금 기준을 선도하고 다른 부문이 이를 따르는 패턴 교섭이 사실상 표준화되었다. 그러나 스웨덴이 1997년 산업협약이라는 공식적 조정 장치를 통해 산업별 교섭을 제도화한 것과 달리, 핀란드의 전환은 그러한 안정적 조정 틀 없이 더 급격하게 진행되었다. 이 점에서 핀란드의 분권화는 ‘조직된 분권화’라기보다 중앙집중적 조합주의의 뒤늦은 해체에 가깝다.

4.3 단체교섭 제도 변화와 내부자-외부자 비대칭 심화 가능성

스웨덴과 핀란드는 모두 강한 노동조합과 포괄적 단체협약을 통해 노동시장 전체의 임금과 노동조건을 조정해 왔지만, 중앙집중적 교섭의 약화 이후 외부집단의 이해를 전국적 수준에서 대표하고 조정하는 능력은 제한되었다. 산업별 또는 기업별 교섭이 강화될수록 교섭의 중심은 특정 산업의 경쟁력, 해당 부문의 임금 인상률, 기존 노동자의 노동조건으로 이동한다. 이 과정에서 신규 채용 규모, 초급 직무 형성, 교육에서 고용으로의 이행과 같은 문제는 교섭의 주변부에 놓이기 쉽다.

스웨덴의 단체교섭 구조는 이중적인 성격을 갖는다. 한편으로 스웨덴은 여전히 높은 단체협약 적용률과 산업별 조정 능력을 유지하고 있다. 다른 한편으로 이러한 제도적 자원은 주로 이미 고용된 내부자의 임금과 고용 조건을 보호하는 방향으로 작동하기 쉽다. 기업이 AI를 도입하여 초급 직무 수요를 줄일 경우, 노조는 기존 조합원의 일자리와 노동조건을 우선 방어할 가능성이 높고, 아직 노동시장에 진입하지 못한 청년의 채용 감소에 대해서는 직접적으로 개입하기 어렵다. 따라서 스웨덴의 경우 AI 충격은 기존 내부자의 고용을 즉각적으로 위협하기보다, 청년 신규 진입자의 고용 기회를 축소하는 방식으로 외부화될 수 있다.

핀란드의 문제는 특히 중앙집중적 조합주의의 해체가 상대적으로 급격하게 진행되었다는 점에서 두드러진다. 스웨덴은 산업협약을 통해 분권화 이후에도 일정한 조정 틀을 유지했지만, 핀란드는 중앙교섭 종료 이후 산업별 교섭과 수출부문 주도의 패턴 교섭으로 이동하면서도, 청년 신규 진입자나 실업자 보호를 체계적으로 논의할 전국적 장치를 충분히 마련하지 못했다. 여기에 장기 경기 침체로 신규 채용이 이미 위축된 상황이 더해지면, AI의 독립적 효과를 식별하기도 어렵고, 이에 대응할 집합적 교섭력도 작동하기 어렵다. 즉, 핀란드에서는 중앙교섭의 부재가 AI 확산 시대 외부집단 보호의 제도적 공백으로 이어질 수 있다.

결과적으로 스웨덴과 핀란드의 단체교섭 변화는 북유럽 모델의 제도적 자원이 여전히 강하게 유지되고 있더라도 그것이 내부자와 외부자의 노동시장 위험을 동일하게 포착하고 대표하는 것은 아님을 보여준다. AI 전환기 단체교섭의 핵심 쟁점은 단체협약의 적용률이 높은가 낮은가에만 있지 않다. 보다 중요한 문제는 채용, 초급 직무, 노동시장 진입과 관련된 위험이 집합적 교섭의 의제로 포착될 수 있는가이다. 이러한 집합적 대표성의 격차는 ALMP와 실업소득보장 제도에서 나타나는 훈련 기회 및 수급자격의 격차와 결합하면서 북유럽 노동시장 모델의 외부자 보호 역량을 재검토하게 하는 핵심적인 제도적 경로를 형성한다.

5. 적극적 노동시장정책의 변화와 내부자-외부자 보호 비대칭

ALMP는 북유럽 모델에서 외부자를 노동시장 안으로 다시 연결하는 핵심 장치였다. 단체교섭이 주로 이미 고용된 노동자의 임금과 노동조건을 보호한다면, ALMP는 실업자나 노동시장 밖에 있는 사람에게 재훈련, 직업 알선, 전환 지원을 제공함으로써 노동시장 재진입을 돕는 역할을 수행했다. 그러나 스웨덴과 핀란드의 ALMP는 최근 그 무게중심이 외부자의 ‘진입 지원’에서 내부자의 ‘재직 중 역량 강화’로 이동하고 있다. 특히 AI·디지털 전환에 대응하는 재훈련 자원이 이미 일자리를 가진 노동자에게 집중되면서 ALMP는 외부자를 포괄하기보다 내부자-외부자 비대칭을 재생산하는 방향으로 변화할 가능성이 있다.

이 관점에서 아래에서는 스웨덴과 핀란드의 ALMP 변화 과정을 차례로 검토하고, 두 국가의 ALMP가 과거의 포괄적인 실업자 재진입 지원에서 활성화, 성인 전환훈련, 지역·시장 중심의 서비스 제공으로 어떻게 변화해 왔는지를 살펴본다.

5.1 스웨덴 ALMP 변화 : Rehn-Meidner 모델에서 활성화와 전환 지원으로

스웨덴의 ALMP는 북유럽 노동시장 모델의 핵심 제도 중 하나로 발전해 왔다. ALMP는 단순히 실업자에게 일자리를 알선하는 정책이 아니라, 실업자를 재훈련하고, 직업 이동을 지원하며, 노동자가 생산성이 높은 부문으로 이동할 수 있도록 돕는 제도적 장치였다. 이러한 스웨덴 ALMP의 원형은 1950~1960년대에 발전한 Rehn-Meidner 모델에서 찾을 수 있다. 이 모델은 긴축적 거시경제정책, 연대임금정책, ALMP를 결합하여 인플레이션 억제, 완전고용, 임금평등, 산업 구조조정을 동시에 추구했다(Erixon, 2010).

연대임금정책은 저임금 노동자의 임금을 끌어올리고 고임금 부문의 임금

상승을 억제함으로써 임금격차를 줄였다. 동시에 생산성이 낮은 기업이 낮은 임금에 의존해 생존하기 어렵게 만들었다. 이 과정에서 구조조정과 실업이 발생할 수 있었기 때문에, 국가는 직업훈련, 직업 알선, 이동 지원, 고용 창출 프로그램을 통해 실업자를 다시 고용으로 연결했다. 따라서 스웨덴 ALMP는 단순한 실업 대책이 아니라, 산업 구조조정 과정에서 외부자가 노동시장 밖에 장기적으로 머무르지 않도록 지원하는 제도적 완충 장치였다.

이러한 구조는 1980~1990년대를 거치며 흔들리기 시작했다. 인플레이션 억제를 위한 거시경제정책과 중앙집중적 임금조정이 약화되면서 Rehn-Meidner 모델의 전제가 약해졌고, 1990년대 초 경제위기는 대량 실업을 초래했다. 스웨덴 정부는 대규모 ALMP를 활용해 개방 실업을 억제하려 했지만, 정책 효과에 대해서는 비판적 평가가 제기되었다. Calmfors et al.(2002)은 1990년대 스웨덴 ALMP가 개방 실업을 줄이는 데는 일정한 역할을 했으나, 정규 고용을 늘리는 효과는 제한적이었고 일부 프로그램은 실업급여 수급자격을 갱신하는 수단으로 활용되었다고 평가했다. 이 시기 이후 스웨덴 ALMP는 과거의 대규모 재훈련·재배치 중심 모델에서 점차 더 선별적이고 조건부적인 활성화(activation) 모델로 이동했다(Kantová & Arltová, 2020).

2000년대 이후 스웨덴 ALMP의 성격은 더욱 분명하게 변화했다. 정책의 초점은 실업자에게 광범위한 직업훈련을 제공하는 것에서, 구직활동을 강화하고 실업급여 수급을 구직 의무와 연계하는 방향으로 이동했다. 공공고용서비스인 Arbetsförmedlingen은 여전히 노동시장정책의 핵심 집행기관이지만 민간·비영리 서비스 제공자의 역할도 확대되었다(OECD, 2025c). 이는 정책 전달체계의 다원화와 시장화를 의미하며, ALMP가 과거처럼 국가가 외부자의 노동시장 재진입을 직접 보장하는 장치로 작동하기보다 개인의 구직활동과 고용가능성 제고를 요구하는 방향으로 전환되었음을 보여준다.

최근의 중요한 변화는 AI·디지털 전환에 대응하는 재훈련 정책에서 나타난다. 대표적인 제도가 2022년 도입된 전환 패키지(omställningspaketet)와 그 핵심 수단인 전환학업지원금(omställningsstudiestöd)이다. 전환학업지원금은 노동자가 직업 전환이나 기존 직무 내 역량 강화를 위해 교육을 받을 때 소득 손실을 보전해 주는 제도이다. 스웨덴 학업지원청(Centrala studiestödsnämnden,

CSN)의 자격요건에 따르면 이 지원은 원칙적으로 27세부터 62세까지의 성인을 대상으로 하며, 일정 기간 이상의 과거 근무 이력을 요구한다(CSN, n.d.). 즉 이 제도는 명시적으로 이미 노동시장에 진입하여 상당한 고용 이력을 축적한 성인을 대상으로 설계되어 있다.

이러한 설계는 AI 확산 시대 내부자-외부자 비대칭과 직접 연결된다. 전환 학업지원금은 기존 재직자나 노동시장 경험이 충분한 성인이 AI·디지털 전환에 맞춰 직무를 전환하거나 역량을 향상할 수 있도록 돕는다는 점에서 중요한 제도이다. 그러나 아직 첫 일자리를 얻지 못했거나 안정적인 고용 이력을 갖지 못한 청년 신규 진입자는 이 제도의 수급 요건을 충족하기 어렵다. 다시 말해 AI·디지털 전환 대응 재훈련의 핵심 자원은 노동시장 내부자에게 우선적으로 제공되고, 신규 진입자는 그 보호 범위 밖에 놓일 가능성이 크다.

고등직업교육(yrkeshögskola; higher vocational education)과 유연형 고등직업교육 프로그램(YH-flex; yrkeshögskolan-flex) 역시 유사한 방향성을 갖는다. 스웨덴의 고등직업교육은 노동시장 수요에 맞춘 실무 중심 교육을 제공하며, YH-flex는 기존 직업 경험과 학습을 인정하여 고등직업교육 과정(yrkeshögskoleutbildning)의 일부를 면제하고 개인별 보완 교육을 통해 학위 취득 기간을 단축하도록 설계된 경로이다(Cedefop, 2021). 이러한 제도는 노동시장 전환과 숙련 재구성에 유용하지만, 주된 수혜자는 이미 일정한 직업 경험이나 인정 가능한 숙련을 가진 성인일 가능성이 높다. 따라서 신규 진입자보다는 경력 전환을 원하는 내부자에게 더 유리하게 작동할 수 있다.

물론 청년을 겨냥한 제도가 없는 것은 아니다. 스웨덴의 청년보장, 즉 청년 일자리 보장 프로그램(Job Guarantee for Young People)은 25세 미만 실업 청년에게 구직 지원, 직업훈련, 인턴십, 학업·진로 상담 등을 제공하는 프로그램이다(Arbetsförmedlingen, n.d.). 이 제도는 청년 실업이 장기화되는 것을 막고 조기 개입을 통해 노동시장 진입을 지원한다는 점에서 중요하다. 그러나 청년보장은 일반적인 구직 지원과 단기 활동 중심의 프로그램에 가깝고, AI 확산으로 초급 직무가 줄어드는 상황에 맞추어 특별히 설계된 제도라고 보기는 어렵다. 더구나 2024년 예산에서 스웨덴 정부는 노동시장정책 프로그램과

조치에 대한 지출을 줄이겠다고 발표했으며, 이는 ALMP의 적극적 재진입 지원 기능이 더욱 약화될 수 있음을 시사한다(Government Offices of Sweden, 2023).

5.2 핀란드 ALMP 변화 : 중앙집중적 공공고용서비스에서 지방 분권화로

핀란드의 ALMP는 스웨덴과 마찬가지로 북유럽 노동시장 모델의 중요한 구성 요소이지만, 그 역사적 위상과 제도적 규모는 다소 다르다. 스웨덴이 Rehn-Meidner 모델을 통해 ALMP를 산업 구조조정과 완전고용 전략의 핵심 장치로 발전시켰다면, 핀란드는 상대적으로 더 중앙집중적인 공공고용서비스 체계 안에서 직업 알선, 노동시장훈련, 임금보조, 실업자 활성화 조치를 운영해 왔다. 핀란드의 ALMP 지출은 다른 북유럽 국가들보다 낮은 편이지만, OECD 평균과 비교하면 여전히 높은 수준이다. OECD(2023b)는 핀란드가 ALMP에 OECD 평균의 약 두 배 수준을 지출하며, 특히 구직자 훈련과 노동시장 전환 지원에 상당한 자원을 투입해 왔다고 평가한다.

핀란드 ALMP의 역사적 변화는 1990년대 경제위기 이후의 대량 실업과 밀접하게 연결된다. 경제위기 이후 실업이 크게 증가하면서 핀란드에서는 실업자의 재고용과 장기실업 방지가 중요한 정책 과제가 되었다. 이후 2000년대와 2010년대를 거치며 정책의 초점은 단순한 소득보장보다 구직활동, 훈련 참여, 고용가능성 제고를 강조하는 활성화 방향으로 이동했다. 노동시장훈련, 임금보조, 자발적 직업훈련 지원, 구직계획 수립 등이 ALMP의 주요 수단으로 활용되었다. 이러한 제도들은 실업자가 노동시장과의 연결을 유지하고 재진입할 수 있도록 돕는 기능을 수행했다.

2024년까지 핀란드의 공공고용서비스는 고용경제부(Työ- ja elinkeinoministeriö) 산하 TE-Office를 중심으로 중앙집중적으로 운영되었다. TE-Office는 전국에서 직업 알선, 구직 상담, 노동시장훈련, 실업 지원, 고용주 서비스 등을 제공했다. 이 체계의 장점은 전국적 기준과 중앙정부의 책임 아래 비교적 통일적

인 서비스를 제공할 수 있다는 점이였다. 그러나 동시에 지역 노동시장 특성과 지방정부의 복지·교육 서비스와의 연계가 충분하지 않다는 비판도 제기되어 왔다. 이러한 배경에서 2025년 1월부터 핀란드의 공공고용서비스는 대대적으로 지방이양되었다. 개혁 이후 TE 사무소의 기능은 45개 고용지역(työllisyysalueet)과 지방자치단체(kunnat, municipalities)로 이전되었고, 약 4,400명의 중앙정부 직원이 지방정부로 재배치되었다(Finnish Ministry of Economic Affairs and Employment, 2024). 핀란드 정부에 따르면 이 개혁의 목적은 고용서비스를 주민과 기업에 더 가까이 제공하고, 지역의 교육·복지·산업정책과 고용서비스를 더 긴밀하게 연결하는 것이였다. 하지만 이러한 접근은 지역 간 서비스 격차를 확대할 수 있고, 특히 청년 신규 진입자, 장기 실업자, 저숙련 노동자처럼 복합적인 지원이 필요한 집단에게 통합적인 서비스 지원이 더 어려워질 수 있다는 지적이 있다.

디지털 전환에 대응하기 위해 핀란드는 2021년 교육문화부(Opetus- ja kulttuuriministeriö)와 고용경제부가 공동으로 평생학습·고용서비스센터(Service Centre for Continuous Learning and Employment, JOTPA)를 설립했다. JOTPA는 노동시장 수요와 숙련 수요를 분석하고, 이를 바탕으로 성인 대상 단기 교육과 훈련을 지원하는 기관이다(JOTPA, n.d.). 이 기관은 취업자뿐 아니라 노동시장 밖에 있는 성인도 포괄하는 것을 목표로 하지만, 제도의 기본 논리는 현재 노동시장 수요에 필요한 숙련을 빠르게 공급하는 데 있다. 따라서 실제 운영에서는 이미 일정한 교육·직업 경험을 갖추고 단기 재훈련을 통해 직무 전환이 가능한 성인이 더 쉽게 접근할 수 있다. 반면 아직 노동시장에 진입하지 못한 청년에게 필요한 것은 단기 재훈련만이 아니라 첫 일자리 경험, 직무 탐색, 기초 숙련 형성, 교육에서 고용으로의 전환 지원이므로 JOTPA가 초점을 맞춘 평생학습과 재훈련 중심의 프로그램들은 청년 신규 진입자의 문제를 충분히 포괄하지 못할 가능성이 크다.

핀란드의 청년 대상 제도로는 청년보장(Nuorisotakuu)과 Ohjaamo센터가 있다. 핀란드 청년보장은 25세 미만 청년과 30세 미만 신규 졸업자에게 일정 기간 안에 취업, 교육, 훈련, 실습 등의 기회를 제공하는 것을 목표로 한다. Ohjaamo센터는 이러한 청년보장을 현장에서 구현하는 대표적 제도로, 30세

미만 청년에게 고용, 교육, 복지, 주거, 건강 관련 상담과 지원을 한곳에서 제공하는 원스톱 서비스 모델이다(OECD, 2024b). Ohjaamo센터는 여러 행정기관과 서비스 제공자를 한 공간 또는 네트워크 안에 묶어 청년이 복합적인 문제를 해결할 수 있도록 돕는다는 점에서 EU 내 모범 사례로 평가되어 왔다(European Social Fund Plus, 2022). 그러나 청년보장과 Ohjaamo센터 역시 AI·디지털 전환이라는 새로운 조건에 맞추어 충분히 재설계되었다고 보기는 어렵다. 이들 제도는 청년 실업과 교육·고용 전환의 일반적 어려움에 대응하기 위해 설계되었지만, AI 확산으로 초급 직무가 줄어들고 신규 채용 경로가 재편되는 상황에 특화된 대응은 아직 제한적이다. 특히 청년 신규 진입자는 단순한 구직 상담만으로 해결되기 어려운 문제에 직면할 수 있다.

5.3 ALMP 변화와 내부자-외부자 비대칭 심화 가능성

스웨덴과 핀란드의 ALMP 변화는 서로 다른 역사적 경로를 보이지만, AI 확산 시대 외부집단 보호라는 관점에서는 공통된 함의를 갖는다. 두 나라 모두 과거에는 ALMP를 통해 실업자와 취약집단을 노동시장 내부로 다시 연결하려 했다. 스웨덴에서는 Rehn-Meidner 모델 아래 ALMP가 구조조정과 완전고용을 연결하는 핵심 장치였고, 핀란드에서는 중앙집중적 공공고용서비스가 노동시장훈련과 직업 알선을 통해 실업자의 재진입을 지원했다. 따라서 두 나라의 ALMP는 단순한 고용서비스가 아니라 노동시장 외부자를 내부로 끌어들이는 제도적 완충 장치였다.

그러나 최근의 변화는 이 기능을 약화시키고 있다. 스웨덴에서는 ALMP가 대규모 재훈련과 재배치 중심에서 활성화, 구직 의무, 민간 제공자 활용, 성인 전환 지원 중심으로 이동했다. 핀란드에서는 중앙집중적 TE-Office가 지방자치단체와 고용지역으로 이양되면서 지역 간 서비스 격차와 정책 파편화의 가능성이 커졌다. 두 경우 모두 ALMP가 과거처럼 국가가 외부자의 노동시장 재진입을 직접 보장하는 방식으로 작동하기보다 개인의 고용가능성 제고와 지역·시장 기반 서비스 제공에 더 많이 의존하게 되었다.

AI·디지털 전환 대응 재훈련은 이러한 변화를 더욱 뚜렷하게 보여준다.

스웨덴의 전환학업지원금은 일정한 연령과 고용 이력을 전제로 하며, 핀란드의 JOTPA 역시 노동시장 수요에 맞춘 성인 역량 개발에 초점을 둔다. 두 제도 모두 변화하는 기술 환경에 대응하기 위한 중요한 정책 수단이지만, 주된 수혜자는 이미 노동시장에 진입한 성인, 특히 일정한 경력과 직무 경험을 가진 내부자일 가능성이 크다. 반면 청년 신규 진입자는 첫 고용 이력과 직무 경험이 부족하기 때문에 이러한 재훈련 제도의 중심 대상이 되기 어렵다.

결과적으로 스웨덴과 핀란드의 ALMP는 여전히 강한 제도적 기반을 유지하면서 기술 변화에 대응하기 위한 새로운 전환 지원 제도를 발전시켜 고용 이력을 갖춘 노동자의 직업 이동과 숙련 전환을 적극적으로 지원하고 있다. 이는 내재적 유연화의 중심이 실업자의 포괄적인 노동시장 재진입 지원에서 경력 노동자의 지속적인 숙련 개발과 직업 전환으로 이동하고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 변화는 내부자와 외부자 간의 격차를 완화하기보다 재생산할 위험도 내포한다. 활성화 패러다임의 강화, 서비스 전달체계의 민영화와 지방이양, 그리고 재훈련 자원의 경력 노동자 중심 배분이 결합하면서 외부자를 노동시장 내부로 포괄해 온 ALMP의 전통적 기능이 상대적으로 약화되고 있기 때문이다. 특히 AI 확산이 신규 채용과 초급 직무의 축소를 통해 노동시장 진입 기회를 제약한다면 현재의 ALMP 체계는 고용 이력과 직업 경험이 부족한 신규 진입자의 요구에 충분히 대응하기 어려울 수 있다.

6. 실업급여 제도의 변화와 내부자-외부자 보호 비대칭

스웨덴과 핀란드는 오랫동안 겐트시스템(Ghent system)에 기초해 실업보험을 운영해 왔다. 겐트 시스템은 국가가 실업보험을 직접 일원적으로 운영하기보다 노조와 긴밀하게 연계된 실업기금이 소득비례 실업급여를 관리하고, 노동자가 자발적으로 기금에 가입하는 제도이다. 이 구조에서 실업보험 가입은 노조 가입의 중요한 유인으로 작동했고, 높은 노조 조직률과 단체교섭의 포괄성을 뒷받침하는 기반이 되었다. 그러나 겐트시스템은 동시에 보호

의 차이를 만들어낸다. 실업기금에 가입하고 충분한 고용 이력을 갖춘 노동자는 소득비례 실업급여를 받을 수 있지만, 기금에 가입하지 않았거나 고용 이력이 부족한 사람은 정책의 기초실업급여나 실업부조에 의존해야 한다. 따라서 실업소득보장의 수준은 실업 위험 자체만이 아니라 실업기금 가입 여부와 과거 고용 이력에 따라 달라진다.

이 관점에서 보면 실업급여 제도는 AI 확산 시대 내부자-외부자 비대칭과 직접 연결된다. 아래에서는 스웨덴과 핀란드의 실업소득보장 제도가 고용 이력, 실업기금 가입, 노조 또는 직업 기반 보완보험 접근성을 기준으로 보호 수준을 어떻게 차등화해 왔는지를 검토한다.

6.1 스웨덴 실업소득보장 제도 변화 : 겐트시스템의 보장성 약화

스웨덴 실업소득보장 제도의 핵심은 자발적 실업보험과 국가 재정 지원이 결합된 겐트 시스템이다. 스웨덴의 실업보험은 20세기 초 노동조합이 운영하던 실업기금에서 출발했으며 1930년대 이후 국가가 이를 보조하면서 제도화되었다. 전후 시기 스웨덴의 실업보험은 강한 노동조합, 높은 단체협약 적용률, ALMP와 결합하여 복유립 노동시장 모델의 핵심 제도로 발전했다. 이 제도는 단순한 소득보장 장치가 아니라 노동자가 실업 위험에 대비해 노조와 실업기금에 가입하도록 유도하고, 이를 통해 높은 노조 조직률과 집합적 교섭력을 유지하는 기반이 되었다(Clasen & Viebrock, 2008; Kjellberg, 2011).

스웨덴의 실업기금은 보통 특정 산업이나 직종과 연결되어 있으며, 실업기금(a-kassa)에 가입한 사람은 요건을 충족할 경우 소득비례 실업급여를 받을 수 있다. 소득비례급여는 이전 임금의 일정 비율을 보전하지만 상한액이 적용된다. 실업기금에 가입하지 않은 사람이나 소득비례급여 요건을 충족하지 못한 사람은 보다 낮은 수준의 기초 보장을 받을 수 있으며 이와 관련해 Alfa-kassan이 중요한 역할을 해 왔다. Alfa-kassan은 특정 노조나 직종에 한정되지 않고, 비가입자를 포함한 실업자에게 기초급여를 지급하는 기능을 수행한다(IAF, n.d.; Sveriges a-kassor, n.d.).

다음과 같은 제도 변화로 인해 스웨덴에서 겐트 시스템의 노조 가입 유인 효과는 1990년대 이후 점차 약화되었다. 첫째, 실업보험의 관대성이 장기적으로 낮아졌다. 실업급여 상한액이 임금 상승 속도를 따라가지 못하면서 중간소득자와 고소득자의 실질 소득대체율이 하락했고, 그 결과 공적 실업보험의 역할은 축소되었다. Lindellee(2021)는 이를 공적 급여, 노조 기반 보완보험, 민간보험이 결합되는 실업소득보장 제도의 다층화로 설명한다. 둘째, 2007~2008년 Reinfeldt 우파 연립정부의 개편은 이러한 약화를 가속화했다. 정부는 실업기금 기여금을 대폭 인상하고, 특히 실업률이 높은 기금의 부담을 더 크게 높였으며, 노조비와 실업기금 기여금에 대한 소득세 공제도 폐지했다. 그 결과 노조와 실업기금에 함께 가입하는 비용이 증가했고, 실업보험 가입과 노조 가입이 동시에 약화되었다(Kjellberg, 2011). 셋째, 공적 실업보험의 소득대체율 하락은 보완보험의 확대를 낳았다. 화이트칼라 및 전문직 노조는 조합원을 대상으로 보완적 소득보험을 제공하며 공적 보장의 약화에 대응했다(Lindellee & Berglund, 2022). 그러나 이러한 보완보험은 대체로 노조 가입이나 안정적 고용 이력을 전제로 하기 때문에 저임금·비정규·청년 노동자에게는 접근성이 낮다.

결국 스웨덴 실업소득보장 제도의 변화는 두 방향으로 내부자-외부자 비대칭을 강화한다. 하나는 실업기금 가입 비용 증가와 수급 조건 강화가 취약한 외부집단의 실업보험 접근성을 낮추었다는 점이다. 다른 하나는 공적 실업보험의 소득대체율 하락을 보완하는 새로운 보호 장치가 주로 노조 조합원, 특히 안정적 고용 이력을 가진 내부자에게 집중되었다는 점이다. 따라서 스웨덴의 실업소득보장 제도는 여전히 중요한 안전망이지만, 그 보호의 두께는 노동시장 내부자와 외부자 사이에서 점차 달라지고 있다. AI 확산이 신규 채용을 줄이고 초급 직무를 감소시킨다면, 청년은 충분한 고용 이력을 쌓기 전에 구직 장기화나 불안정 고용을 경험할 가능성이 커진다. 그러나 스웨덴의 소득비례급여와 보완보험은 일정한 고용 이력, 실업기금 가입, 노조 가입 또는 안정적 직업 경로를 전제로 한다.

6.2 핀란드 실업소득보장 제도 변화 : 겐트시스템 개편과 기본실업급여 삭감

핀란드의 실업소득보장 제도 역시 겐트 시스템에 기초해 발전해 왔다. 핀란드에서는 실업기금(työttömyyskassa)에 가입한 노동자가 근로요건을 충족하면 소득비례 실업급여(ansiopäiväraha)를 받을 수 있다. 실업기금에 가입하지 않았거나 소득비례급여 요건을 충족하지 못한 사람은 사회보험청(Kansaneläkelaitos, Kela)이 지급하는 기본실업급여(peruspäiväraha) 또는 노동시장급여(työmarkkinatuki)를 받을 수 있었다.²⁾ 이 구조에서 소득비례급여는 실업기금 가입을 전제로 하며 실업기금은 역사적으로 노조와 밀접하게 연결되어 있었다. 따라서 핀란드에서도 실업보험 가입은 오랫동안 노조 가입을 촉진하는 중요한 제도적 유인으로 작동했다. 전후 시기부터 1990년대 초반까지 핀란드의 노조 조직률이 매우 높은 수준을 유지할 수 있었던 배경에는 중앙집중적 단체교섭과 함께 겐트 시스템이 있었다. 실업보험은 단순히 개인의 실업 위험을 보장하는 제도가 아니라 노동조합의 조직력과 집합적 교섭력을 지탱하는 제도적 기반이었다(Böckerman & Uusitalo, 2006; Shin & Böckerman, 2019).

그러나 핀란드의 겐트시스템은 1990년대 초반 이후 크게 변화했다. 결정적 계기는 노조와 무관하게 가입할 수 있는 독립 실업기금의 등장이다. 1992년 설립된 YTK(Yleinen työttömyyskassa; General Unemployment Fund)는 노조에 가입하지 않아도 소득비례 실업보험에 접근할 수 있는 경로를 제공했다. 이 변화는 실업보험과 노조 가입 사이의 연결을 약화시켰다. Böckerman & Uusitalo(2006)는 독립 실업기금의 등장이 핀란드 노조 조직률 하락의 핵심 요인이라고 분석했다. 이후 핀란드에서는 실업보험에는 가입하지만 노조에는 가입하지 않는 선택이 확산되었고, 이는 겐트 시스템의 노조 조직화 효과를 약화시켰다. 이러한 변화는 특히 불안정 노동자와 관련해 중요하다. Shin & Böckerman(2019)은 핀란드 자료를 이용해 비정규직, 시간제 노동자,

2) 2026년 5월부터 기본실업급여와 노동시장급여는 일반사회보장급여(yleistuki)로 통합하여 운영되고 있다.

저숙련 서비스 노동자 등 불안정 노동자가 노조 연계 실업기금보다 독립 실업기금을 선택할 가능성이 높다는 점을 보였다. 이는 핀란드의 겐트 시스템이 형식적으로는 여전히 소득비례 실업보험을 제공하지만, 그 제도적 효과가 과거와 달라졌음을 의미한다. 실업보험은 계속 유지되지만, 그것이 노동조합 가입과 집합적 대표로 이어지는 힘은 약해진 것이다.

최근 핀란드 실업소득보장 제도의 주요 변화는 2023년 Orpo 정부 출범 이후 추진된 급여 삭감과 수급 요건 강화이다. 2024년부터 실업급여 대기 기간은 5일에서 7일로 늘어났고, 실업급여 수급자의 월 300유로 보호소득 공제액이 폐지되었다. 이는 시간제 취업이나 단시간 노동을 병행하는 실업자의 급여 수준을 낮추는 효과로 이어진다(Kela, 2023). 가장 중요한 변화는 2024년 9월 시행된 근로요건 강화이다. 소득비례급여와 기본실업급여를 받기 위해 필요한 고용 이력은 기존 약 6개월, 즉 26주에서 12개월로 늘어났고, 근로요건 산정 방식도 소득 기반으로 바뀌었다(TYJ, n.d.; Kela, 2023). 이는 안정적인 고용 이력을 가진 노동자에게는 상대적으로 큰 장벽이 아닐 수 있지만, 청년 신규 진입자, 단시간 노동자, 임시직 노동자에게는 수급 접근성을 크게 낮출 수 있다.

핀란드 사례에서 중요한 점은 소득비례급여와 기초보장이 서로 다른 집단을 보호한다는 것이다. 소득비례급여는 실업기금 가입과 근로요건 충족을 전제로 하므로 이미 일정한 고용 이력을 가진 노동자에게 적합하다. 반면 고용 이력이 없거나 근로요건을 채우지 못한 청년 구직자는 노동시장급여와 같은 기초보장에 의존해야 했다. 따라서 근로요건 강화와 기초보장의 실질 삭감은 청년 신규 진입자에게 이중의 부담을 준다. 소득비례급여 접근은 어려워지고, 기초보장의 보호 수준은 낮아지기 때문이다. AI 확산 시대에는 이러한 문제가 더욱 커질 수 있다. AI 확산이 신규 채용을 줄이고 초급 직무를 축소한다면 청년은 첫 일자리에서 충분한 고용 이력을 쌓기 어려워진다. 그러나 핀란드 실업소득보장 제도는 점점 더 긴 고용 이력과 안정적인 노동시장 참여를 전제로 소득비례급여 접근을 허용하고 있다.

6.3 실업급여 제도 변화와 내부자-외부자 비대칭 심화 가능성

스웨덴과 핀란드의 실업소득보장 제도는 여전히 실업 위험을 완화하는 중요한 안전망이지만, 최근의 변화는 고용 이력과 제도 가입 여부에 따른 수급 자격 격차를 확대하고 있다. 스웨덴에서는 공적 실업보험의 소득대체율 하락을 보완하는 노조 기반 소득보험이 확대되면서 안정적인 직업 경력과 노조 가입을 가진 노동자가 상대적으로 두터운 보호를 받게 되었다. 핀란드에서는 근로요건 강화와 기초보장 축소가 결합하면서 단기·단속적 고용 이력을 가진 집단의 소득비례급여 접근성이 낮아졌다.

두 국가의 제도 변화는 실업에 대응한 소득보장의 축소만을 의미하는 것이 아니라 보호의 수준과 접근성을 과거의 고용 이력에 더욱 강하게 연계하는 방향으로 이루어지고 있다. 따라서 AI 확산과 경기 침체가 신규 채용과 초급 직무를 제약할 경우, 충분한 고용 이력을 형성하지 못한 노동자는 실업 위험에 더 크게 노출되는 동시에 실업소득보장 제도의 중심적 보호에도 접근하기 어려운 이중의 불리함을 경험할 수 있다.

7. 요약 및 결론

7.1 분석 결과 요약

본 연구는 AI 확산 속에서 스웨덴과 핀란드의 노동시장 제도가 외부자를 포괄하는 역량을 어떻게 변화시켜 왔는지를 분석하였다. 먼저 두 국가를 대상으로 한 경험적 연구를 검토한 결과, 생성형 AI 확산의 초기 충격은 기존 노동자의 대규모 해고보다 청년 신규 진입자의 기회 축소라는 형태로 나타날 수 있음을 확인했다. 스웨덴에서는 AI 노출도가 높은 직업에서 청년 고용이 감소한 반면 고령 노동자의 고용은 증가하는 연령별 비대칭이 관찰되었다. 핀란드에서는 AI의 직접적 효과가 아직 뚜렷하게 나타나지 않았지만, 이는

장기 경기 침체로 신규 채용이 이미 위축되어 추가 효과가 가려졌을 가능성을 함께 고려할 필요가 있다. 두 사례는 서로 다른 경험적 양상을 보이지만, 청년 신규 진입자가 북유럽 노동시장 모델의 보호 안에 충분히 포괄되고 있는지에 대한 질문의 중요성을 보여준다.

제도 분석에서는 서로 다른 개혁 경로에도 불구하고 세 가지 공통된 비대칭이 나타났다. 첫째, 단체교섭에서는 중앙집중적 조정의 약화로 기존 노동자의 임금과 노동조건이 우선적으로 다뤄지는 대표성 격차가 확대되었다. 이에 따라 신규 채용, 초급 직무 형성, 노동시장 진입 경로 등은 집합적 교섭의 의제로 다루어지기 어려운 제도적 한계를 보였다.

둘째, ALMP에서는 재훈련 자원의 접근성이 고용 이력과 직업 경험에 따라 차등화되는 훈련 접근 격차가 확인되었다. 스웨덴의 전환학업지원금과 YH-flex, 핀란드의 JOTPA는 기술 변화에 대응한 성인의 숙련 전환을 지원한다는 점에서 중요한 제도적 혁신이다. 그러나 이들 정책은 일정한 고용 이력, 직업 경험 또는 사전 숙련을 가진 사람에게 상대적으로 적합하게 설계되어 있다. 반면 첫 일자리 경험과 기초적인 직업 숙련이 필요한 집단은 청년보장, 취업상담, 단기 실습 등 별도의 정책 영역에 의존한다. 이에 따라 기술전환 대응 훈련과 노동시장 진입 지원 사이에 제도적 분절이 나타나고 있다.

셋째, 실업소득보장에서는 과거의 고용 이력과 실업기금·노조 가입 여부가 보호 수준을 결정하는 수급자격 격차가 강화되고 있다. 스웨덴에서는 공적 실업보험의 보장성 약화를 노조 기반 보완보험이 보충하면서 안정적인 직업 경력을 가진 노동자에게 보호가 집중되는 경향이 나타났다. 핀란드에서는 근로요건 강화와 기초보장 축소가 결합하면서 고용 이력이 짧거나 단절적인 집단의 소득비례급여 접근성이 낮아졌다. 그 결과 노동시장 진입이 지연되거나 불안정한 고용을 반복하는 사람은 실업 위험에 크게 노출되어 있으면서도 상대적으로 낮은 수준의 보호에 의존하게 된다.

결과적으로 현재 스웨덴과 핀란드의 단체교섭, ALMP, 실업소득보장이 각각 대표성 격차, 훈련 접근 격차, 수급자격 격차를 통해 상호보완적으로 내부자 중심의 보호 구조를 형성하고 있다는 점이 확인되었다. AI 확산이 신규 채용 축소와 초급 직무 재편을 통해 노동시장 진입 경로를 변화시킨다면, 이

러한 제도적 비대칭은 더욱 분명하게 드러날 수 있다. 이는 복유럽 모델의 외부자 보호 역량을 평가할 때 제도의 형식적 포괄성뿐 아니라 누가 대표되고, 누가 전환 지원에 접근하며, 누가 충분한 소득보장 자격을 확보할 수 있는지를 함께 검토해야 함을 시사한다.

7.2 이론적 함의

본 연구의 이론적 함의는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 본 연구는 AI 확산을 복유럽 노동시장 모델의 외부자 보호 역량을 평가하는 새로운 제도적 환경으로 제시한다. 기존 연구가 세계화, 탈산업화, 금융위기와 같은 충격에 대한 복유럽 모델의 대응을 분석해 왔다면, 본 연구는 AI가 신규 채용, 초급 직무, 초기 경력 형성에 영향을 미칠 가능성에 주목하였다. 분석 결과, 스웨덴과 핀란드의 노동시장 제도는 여전히 강한 보호 역량을 유지하고 있지만, 그 자원은 이미 고용관계 안에 편입되어 있거나 일정한 고용 이력을 축적한 노동자에게 상대적으로 더 쉽게 제공되는 것으로 나타났다. 이는 기술 변화에 대한 제도적 대응 능력과 보호의 포괄성이 반드시 동일한 것은 아님을 보여준다.

둘째, 본 연구는 외부자성을 특정 연령이나 고용 형태에 고정된 범주가 아니라 고용 이력, 집합적 대표성, 훈련 접근성, 실업소득보장 수급자격에 의해 형성되는 제도적 위치로 재개념화한다. 청년은 기존 내부자-외부자 연구에서도 대표적인 외부자 집단으로 다루어져 왔으므로 본 연구의 기여는 청년을 새로운 외부자로 추가하는 데 있지 않다. 오히려 동일한 청년층 내부에서도 안정적인 일자리와 고용 이력을 확보했는지, 단체교섭과 전환 지원 제도에 접근할 수 있는지에 따라 외부자성이 달라질 수 있음을 강조한다. 이러한 관점은 외부자 문제를 노동시장 주변부의 불안정한 고용 지위에 한정하지 않고, 단체교섭에서의 대표성, 직업훈련 기회, 소득보장에 접근할 수 있는 제도적 자원이 불균등하게 배분되는 문제로 확장한다.

셋째, 본 연구는 Thelen(2014)의 내재적 유연화 명제를 보완한다. 스웨덴과 핀란드는 단체교섭의 분권화 시점과 방식, ALMP의 개혁 경로, 실업소득보장

제도의 변화에서 차이를 보였지만, 세 제도 영역 모두에서 내부자와 외부자 사이에 유사한 보호의 비대칭이 나타났다. 이는 북유럽 모델에서 보호 자원의 배분 대상과 접근 조건이 고용 이력을 가진 내부자에게 상대적으로 유리한 방향으로 재구성되고 있음을 의미한다. 이러한 결과는 내재적 유연화가 유연성과 보호의 결합을 유지하면서도 보호가 내부자에게 더 집중되는 형태로 변화할 수 있음을 보여준다.

7.3 연구의 한계와 향후 과제

본 연구는 몇 가지 한계를 갖는다. 우선 본 연구는 제도 변화에 초점을 맞추었기 때문에 사용자단체와 기업, 노동조합, 실업보험기금 등 주요 행위자들의 대응을 충분히 분석하지 못하였다. 향후 연구에서는 사용자단체와 기업이 AI 도입에 대응하여 신규 채용, 직무 재설계, 내부 인력 재배치와 재훈련을 어떻게 조정하고 있는지, 그리고 이러한 전략이 기존 재직자와 노동시장 신규 진입자 사이의 기회 배분에 어떠한 영향을 미치는지를 본격적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위해 사용자단체의 정책문서, 기업의 인력 운용 전략, 단체협약과 산업별 협상자료를 활용한 비교분석이 요구된다.

또한 스웨덴과 핀란드의 노동조합 및 실업보험기금이 AI 확산에 따른 청년 신규 채용과 초급 직무의 축소 가능성을 어떻게 인식하고 대응하는지도 중요한 후속 연구 과제이다. 청년의 노동시장 진입이 장기간 제약될 경우 노동조합은 미래 조합원의 감소와 조직기반의 약화에 직면할 수 있으며, 실업보험기금 역시 신규 가입자와 보험료 납부 기반의 축소라는 장기적 문제를 경험할 수 있다. 따라서 노동조합과 실업보험기금이 이러한 위험을 단체교섭 의제, 조직화 전략, 직업훈련 지원, 보험제도 개혁 요구에 어떻게 반영하고 있는지를 정책문서, 단체협약, 관계자 인터뷰 등을 통해 분석할 필요가 있다.

향후 AI 확산이 더 진행되고 관련 데이터가 축적되면, 본 연구가 제도 분석을 통해 제기한 잠재적 이원화의 가능성을 보다 직접적인 경험적 증거를 통해 검증할 수 있을 것이다. 특히 산업별 AI 도입 수준과 직업별 노출도, 연령별 신규 채용과 공석, 고용 이력 및 사회보장 수급자료를 결합한 분석이

필요하다. 아울러 복유립 노동시장 모델이 AI 확산 속에서 고용 이력이 부족한 외부자를 포괄하기 위해 단체교섭, 적극적 노동시장정책, 실업소득보장 제도를 어떻게 재설계할 수 있는지, 그리고 이러한 제도 개혁에 사용자단체, 노동조합과 정부가 어떠한 방식으로 참여할 수 있는지는 이론적·정책적으로 중요한 후속 연구 과제로 남는다.

《참고문헌》

- Acemoglu, D., Autor, D., Hazell, J., & Restrepo, P. (2022). Artificial intelligence and jobs: Evidence from online vacancies. *Journal of Labor Economics*, 40(S1), S293–S340. <https://doi.org/10.1086/718327>
- Arbetsförmedlingen. (n.d.). *Job guarantee for young people*. <https://arbetsformedlingen.se/other-languages/english-engelska/additional-support/support-a-z/job-guarantee-for-young-people>
- Böckerman, P., & Uusitalo, R. (2006). Erosion of the Ghent system and union membership decline: Lessons from Finland. *British Journal of Industrial Relations*, 44(2), 283–303.
- Brynjolfsson, E., Chandar, B., & Chen, R. (2025). *Canaries in the coal mine? Six facts about the recent employment effects of artificial intelligence* (Working paper). Stanford Digital Economy Lab. <https://digitaleconomy.stanford.edu/publications/canaries-in-the-coal-mine/>
- Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2002). *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*(Working Paper No. 2002:4). Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Cazzaniga, M., Jaumotte, F., Li, L., Melina, G., Panton, A. J., Pizzinelli, C., Rockall, E., & Mendes Tavares, M. (2024). *Gen-AI: Artificial intelligence and the future of work*(IMF Staff Discussion Note No. SDN/2024/001). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400262548.006>
- Cedefop. (2021). *Sweden: HVE-flex: Fast track to higher VET qualifications through validation*. European Centre for the Development of Vocational Training. <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/sweden-hve-flex-fast-track-higher-vet-qualifications-through-validation>
- Clasen, J., & Viebrock, E. (2008). Voluntary unemployment insurance and trade union membership: Investigating the connections in Denmark and

- Sweden. *Journal of Social Policy*, 37(3), 433–451.
- CSN. (n.d.). *Student finance for transition and retraining*. Swedish Board of Student Finance. <https://www.csn.se/languages/english/student-finance-for-transition-and-retraining.html>
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M. (Eds.). (2012). *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford University Press.
- Engblom, S. (2018). *Employment protection, collective bargaining, and labour market resilience: The Swedish transition agreements*.
- Erixon, L. (2010). The Rehn-Meidner model in Sweden: Its rise, challenges and survival. *Journal of Economic Issues*, 44(3), 677–715.
- Eurofound. (2008). *Employers announce the end of centralised tripartite bargaining structure*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- European Social Fund Plus. (2022). *One-stop-shop guidance centres for young people: Ohjaamo*. European Commission. <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/social-innovation-match/case-study/one-stop-shop-guidance-centres-young-people-ohjaamo>
- Eurostat. (2025, December 16). *32.7% of EU people used generative AI tools in 2025*[News article]. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251216-3>
- Finnish Ministry of Economic Affairs and Employment. (2024). *Employment services will be reformed on 1 January 2025: Municipalities to be responsible for employment services with central government taking a guiding role*. <https://tem.fi/en/-/employment-services-will-be-reformed-on-1-january-2025-municipalities-to-be-responsible-for-employment-services-with-central-government-taking-a-guiding-role>
- Government Offices of Sweden. (2023). *Labour market and integration reforms: Budget Bill for 2024*. <https://www.government.se/articles/2023/10/labour->

- market-and-integration-reforms-budget-bill-for-2024/
- IAF. (n.d.). *The Swedish unemployment insurance funds*. Swedish Unemployment Insurance Inspectorate. <https://www.iaf.se/about-iaf/the-swedish-unemployment-insurance-funds/>
- Industrirådet. (2023). *The Industrial Agreement: The Cooperation and Negotiation Agreement of the Swedish Industrial Sector*. Industrirådet.
- Jonker-Hoffrén, P. (2019). Finland: Goodbye centralised bargaining? The emergence of a new industrial bargaining regime. In T. Müller, K. Vandaele, & J. Waddington (Eds.), *Collective bargaining in Europe: Towards an endgame*(Vol. I, pp. 197-215). European Trade Union Institute.
- JOTPA. (n.d.). *About us*. Service Centre for Continuous Learning and Employment. <https://www.jotpa.fi/en/about-us>
- Kantová, M., & Arltová, M. (2020). Emerging from crisis: Sweden's active labour market policy and vulnerable groups. *The Economic and Labour Relations Review*, 31(4), 543-564.
- Kauhanen, A. (2024). The effects of the decentralization of collective bargaining on wages and wage dispersion: Evidence from the Finnish forest and IT industries. *British Journal of Industrial Relations*, 62(2), 319-334.
- Kauhanen, A., & Rouvinen, P. (2026). *Artificial intelligence has not impacted youth labor market outcomes in Finland*(No. 173). ETLA Economic Research.
- Kela. (2023). *Changes to Kela unemployment benefits in 2024*. Social Insurance Institution of Finland. <https://www.kela.fi/news/5896089-changes-to-kela-unemployment-benefits-in-2024>
- Kjellberg, A. (2011). The decline in Swedish union density since 2007. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 1(1), 67-93.
- Kjellberg, A. (2019). Sweden: Collective bargaining under the industry norm. In T. Müller, K. Vandaele, & J. Waddington (Eds.), *Collective bargaining*

- in Europe: Towards an endgame*(Vol. III, pp. 583–603). European Trade Union Institute.
- Lindbeck, A., & Snower, D. J. (1989). *The insider-outsider theory of employment and unemployment*. MIT Press.
- Lindellee, J. (2021). Transformation of the Ghent system in Sweden: Silent institutionalization of complementary unemployment benefits. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 11(3), 105–123.
- Lindellee, J., & Berglund, T. (2022). The Ghent system in transition: Unions' evolving role in Sweden's multi-pillar unemployment benefit system. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(2), 211–227.
- Lodefalk, M., Löthman, L., Koch, M., & Engberg, E. (2026). *Same storm, different boats: Generative AI and the age gradient in hiring*(Working Paper No. 2/2026). Örebro University School of Business.
- OECD. (2023a). *OECD Employment Outlook 2023: Artificial intelligence and the labour market*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>
- OECD. (2023b). *Evaluation of active labour market policies in Finland*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/115b186e-en>
- OECD. (2024a). *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d8814e8b-en>
- OECD. (2024b). *One-stop guidance centres for young people: Finland*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-youth-policy-toolkit_41fab624-en/one-stop-guidance-centres-for-young-people-finland_a70d9c6b-en.html
- OECD. (2025a). *OECD economic surveys: Finland 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/985d0555-en>
- OECD. (2025b). *OECD economic surveys: Sweden 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/75e94b2f-en>
- OECD. (2025c). *The role of public employment services in promoting an inclusive Nordic common labour market*. OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/54cec4d6-en>

- OECD. (n.d.-a). *Quarterly national accounts: Expenditure growth*[Data set]. OECD Data Explorer. Retrieved June 4, 2026, from [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=DisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_NAMAIN1%40DF_QNA_EXPENDITURE_GROWTH_OECD&df\[ag\]=OECD.SDD.NAD&dq=A..DNK%2BFIN%2BNOR%2BSWE%2BOECD.S1..B1GQ.....GY.&pd=2015%2C2025&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_NAMAIN1%40DF_QNA_EXPENDITURE_GROWTH_OECD&df[ag]=OECD.SDD.NAD&dq=A..DNK%2BFIN%2BNOR%2BSWE%2BOECD.S1..B1GQ.....GY.&pd=2015%2C2025&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb)
- OECD. (n.d.-b). *Labour force statistics: Employment rate by age and sex*[Data set]. OECD Data Explorer. Retrieved June 4, 2026, from [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&tm=DF_IALFS_INDIC&pg=0&snb=1&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_LFS%40DF_IALFS_INDIC&df\[ag\]=OECD.SDD.TPS&df\[vs\]=&pd=2015%2C2025&dq=DNK%2BFIN%2BNOR%2BSWE%2BOECD.EMP_WAP...Y..T.Y15T64...A&ly\[rw\]=REF_AREA&ly\[cl\]=TIME_PERIOD&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&tm=DF_IALFS_INDIC&pg=0&snb=1&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LFS%40DF_IALFS_INDIC&df[ag]=OECD.SDD.TPS&df[vs]=&pd=2015%2C2025&dq=DNK%2BFIN%2BNOR%2BSWE%2BOECD.EMP_WAP...Y..T.Y15T64...A&ly[rw]=REF_AREA&ly[cl]=TIME_PERIOD&to[TIME_PERIOD]=false)
- OECD. (n.d.-c). *Labour force statistics: Unemployment rate by age and sex*[Data set]. OECD Data Explorer. Retrieved June 4, 2026, from [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_LFS%40DF_IALFS_UNE_M&df\[ag\]=OECD.SDD.TPS&df\[vs\]=1.0&pd=2015%2C2025&dq=NOR%2BDNK%2BFIN%2BSWE%2BOECD..._Z.Y..T.Y15T24..A&ly\[rw\]=REF_AREA&ly\[cl\]=TIME_PERIOD&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LFS%40DF_IALFS_UNE_M&df[ag]=OECD.SDD.TPS&df[vs]=1.0&pd=2015%2C2025&dq=NOR%2BDNK%2BFIN%2BSWE%2BOECD..._Z.Y..T.Y15T24..A&ly[rw]=REF_AREA&ly[cl]=TIME_PERIOD&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb)
- Palier, B., & Thelen, K. (2010). Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany. *Politics & Society*, 38(1), 119–148. <https://doi.org/10.1177/0032329209357888>
- Rueda, D. (2005). Insider-outsider politics in industrialized democracies: The challenge to social democratic parties. *American Political Science Review*, 99(1), 61–74. <https://doi.org/10.1017/S000305540505149X>
- Rueda, D. (2006). Social democracy and active labour-market policies: Insiders, outsiders and the politics of employment protection. *British Journal of*

- Political Science*, 36(3), 385-406. <https://doi.org/10.1017/S0007123406000214>
- Rueda, D. (2007). *Social democracy inside out: Partisanship and labor market policy in industrialized democracies*. Oxford University Press.
- Schwander, H., & Häusermann, S. (2013). Who is in and who is out? A risk-based conceptualization of insiders and outsiders. *Journal of European Social Policy*, 23(3), 248-269. <https://doi.org/10.1177/0958928713480064>
- Shin, Y.-K., & Böckerman, P. (2019). Precarious workers' choices about unemployment insurance membership after the Ghent system reform: The Finnish experience. *Social Policy & Administration*, 53(7), 921-938. <https://doi.org/10.1111/spol.12485>
- Shin, Y.-K., & Ylä-Anttila, T. (2018). New social risk groups, industrial relations regimes and union membership. *Journal of European Social Policy*, 28(3), 242-254. <https://doi.org/10.1177/0958928717735054>
- Statistics Finland. (2026). *Fewer job vacancies in 2025 than one year earlier*. <https://stat.fi/en/publication/cmfxzk126ghiz07utgwlf7ipu>
- SULF. (2022). *The new Employment Protection Act: What do the changes mean?* Swedish Association of University Teachers and Researchers. <https://sulf.se/en/news-en/the-new-employment-protection-act-what-do-the-changes-mean/>
- Sveriges a-kassor. (n.d.). *Unemployment benefits*. <https://www.sverigesakassor.se/sv/om-oss/unemployment-benefits>
- Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge University Press.
- Thörnqvist, C. (1999). The decentralization of industrial relations: The Swedish case in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 5(1), 71-87.
- TYJ. (n.d.). *Terms and duration*. Federation of Unemployment Funds in Finland.

<https://www.tyj.fi/en/if-you-become-unemployed/terms-and-duration/>

Uusitalo, H. (1983). Incomes policy in Finland: Economic and social effects in a comparative perspective. *Scandinavian Political Studies*, 6(1), 1-26.

<Abstract>

Revisiting the Nordic Labour Market Model in the Age of Artificial Intelligence AI Diffusion: Insider-Outsider Asymmetries in Sweden and Finland

Shin, Young-Kyu^{*}

This study examines how the Nordic labour market model's capacity to protect outsiders has been reconfigured under the spread of artificial intelligence (AI), focusing on Sweden and Finland. Although the Nordic model has traditionally been regarded as effective in containing labour market dualisation through strong trade unions, extensive collective bargaining coverage, active labour market policies, and generous unemployment protection, AI-driven reductions in recruitment and entry-level jobs may leave young labour market entrants and workers with limited employment histories inadequately protected. The analysis demonstrates that, despite following different reform trajectories, both countries have developed increasingly insider-oriented protection structures. Decentralised collective bargaining has widened the representational gap between incumbent workers and new jobseekers, while retraining support has increasingly favoured workers with established employment histories. Stricter eligibility conditions and lower unemployment benefits have also reinforced disparities based on employment history and unemployment fund membership. These findings suggest that the Nordic model has not simply weakened; rather, access to protective resources has been reconfigured in ways that favour insiders. As AI further constrains pathways into the labour market, these institutional asymmetries may deepen.

^{*} Korea Institute for Health and Social Affairs

Key Words: Artificial intelligence; Nordic labour market model; insider-outsider asymmetries; collective bargaining; active labour market policy; unemployment income protection

성명: 신영규

소속: 한국보건사회연구원

E-mail: yshin@khasa.re.kr

논문 접수일: 2026.6.4.

논문심사 완료일: 2026.6.27.

수정원고 접수일: 2026.6.27.

게재 확정일: 2026.6.27.

www.kci.go.kr