

## 실업안전망 국제비교연구: 실업보험, 사회부조, 적극적노동시장정책의 제도조합과 유형화\*

이 승 윤\*\*

### 요약

본 연구는 OECD 12개 국가를 대상으로, 실업보험, 사회부조, 그리고 적극적 노동시장 정책의 제도배열로서 ‘실업안전망 정책조합’을 분석하며 레짐별 유사성 및 특수성을 구체화한다. 이를 통해 해당 국가들이 실업자에 대한 사회보장정책을 어떻게 구성하여 이들의 실직과 소득보장 문제에 대응하는지 비교분석하였고, 방법론으로는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용하였다. 2005년과 2010년의 정책조합을 분석한 결과, ‘부조형’, ‘재진입과 소득보장 결합형’, ‘재진입 집중형’, ‘광범위한 실업안전망형’, ‘부실한 실업안전망형’, ‘소득보장 집중형’으로 대상 국가들의 실업안전망이 유형화되었다. 우리나라의 경우, 지속적으로 부실한 실업안전망 유형에 속하였고, 사회보험, 사회부조 그리고 적극적노동시장의 퍼지점수가 모두 본 연구의 국가들과 비교하였을 때 최하위권이다. 부실한 실업안전망 유형에서도 구체적인 정책별 소속 점수를 살펴보면 사회부조 정책의 소속점수가 그나마 다소 높고 적극적노동시장 정책의 소속점수는 매우 낮았다. 부실한 실업안전망 유형에 속한 우리나라의 경우, 자산조사 방식의 소득보장제에 의존하여 급여를 제공하는 것은 재정적으로 부담이 가장 적은 정책으로 분석결과에서도 확대경향이 나타났으나, 본 연구는 장기적으로 사회부조 방식이 불안정노동자 및 실업자의 소득보장에 얼마나 지속적인 효과를 가질 수 있는지 문제제기한다. 본 연구는 국가 간 비교연구를 수행함으로써 실업안전망 비교연구에 대한 이론적·실증적 논의에 기여하고, 실업과 관련한 정책들을 조합으로 구성하여 분석함으로써 향후 노동시장 변화와 정합한 실업안전망 설계를 위한 함의를 제공하고자 하였다.

**주요어:** 적극적노동시장정책, 실업보험, 사회부조, 실업안전망 정책조합

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5A2A01027573). 본 논문은 연구보고서인 “한국형 복지모형 구축(한국보건사회연구원, 2016)”에서 저자가 집필한 “제3장 노동시장정책의 유형화”를 전면적으로 재구성하고 수정하여 완성한 원고임을 밝힌다. 더불어 좋은 심사평을 주신 심사위원분들께 감사드린다.

\*\* 이화여자대학교 사회복지전공 부교수 (sophia.sy.lee@ewha.ac.kr)

## 1. 서론

대부분의 서구 유럽 국가들은 1960년대의 복지국가와 경제가 동시에 성장하는 황금기를 겪고, 이후 1980년대 초반부터 과학기술의 발달과 함께 자본주의 경제체제 및 노동시장구조에서 많은 변화를 경험하기 시작했다. 이 중에 큰 변화는 완전고용으로 대표되던 노동시장에서 실업이 증가하는 문제였고, 다른 하나는 산업구조가 제조업에서 서비스업 중심으로 전환되면서 일어난 작업장 환경의 변화이다. 노동계약도 비전형적이고 유연한 고용이 확대됨으로써 전통적 산업사회를 지탱해왔던 표준적 고용관계가 해체되기 시작했다(백승호, 2014; 이주희, 2011; Kalleberg, 2000, 2009).

이러한 배경 속에서, 1990년대부터는 제조업을 기반으로 발전된 복지국가가 탈산업화시대에도 그 적합성을 가질 수 있는지 대한 논의가 시작되었다(Esping-Andersen, 1996; Pierson, 1996). 다양한 연구들은, 유럽 복지국가들에서 실업률이 높아지고 있거나, 실업률이 상대적으로 낮은 국가에서는 비정규직과 저임금 근로의 확대가 특징적으로 나타나고 있다고 분석하였다(Boeri and Garibaldi, 2007; Eichhorst and Marx, 2011; Davidson and Naczyk, 2009). 실업문제의 경우, 높은 최저임금, 높은 수준의 사회급여, 고용보호 그리고 보험원칙에 기반 한 사회보장제도가 서비스 부분의 신 고용창출의 어려움에 기인했다는 분석도 있다. 즉, 기존의 복지체제 내에서는 높은 노동비용이 수반되기 때문에 고용이 저하되고 좋은 일자리가 부족해지는 문제가 발생한다는 것이다(Hemerijck, 2002; Lodovici, 2000). 이러한 연구들은 서비스 부분의 저숙련 노동을 기존의 복지체제 내의 표준적 고용관계로 고용하는 것은 사용자들 입장에서 상당한 비용을 의미하여, 새로운 일자리가 창출되기 어렵다는 점을 강조한다.

변화하는 노동시장과 제조업 기반의 사회보장제도 간의 적합성에 대한 문제가 앞서 언급한 장기 실업률의 증가 및 불안정노동시장의 확대 현상을 바탕으로 제기되고 있는 가운데, 국가들이 이에 어떻게 정책적으로 대응하는지에 대한 비교연구는 충분히 이루어지지 않았다.

노동시장 위험을 둘러싼 정책들을 살펴보는 것은 각 국가들의 정책적 대응을 분석해보는 측면에서도 의미있지만 이러한 정책조합에 따라 각 국가의 노동시장 위험이 다른 모습으로 구성될 수 있기 때문에 중요하다. 요컨대, 실업은 모든 유럽 국가들이 경기침체 동안 고심해야하는 주기적인 현상이지만 몇몇 국가에서는 구조적 장기실업에 있어서 다른 국가들보다는 지속적으로 높거나 또는 낮은 수준을 유지하기도 한다. 여기서 실업률 증가와 같은 노동시장의 불안정성은 주어진 제도 내에서 경제주체들이 노동비용을 줄이려는 전략적 선택의 차이에 따라서 다르게 구성될 수 있다(Eichhorst and Marx, 2012).

또한 똑같이 서비스경제로 진입한 여러 국가들도, 노동시장 문제와 관련한 각 국가의 실업안전망 유형에 따라 노동시장 이중구조가 강화될 수도 완화될 수도 있는 것이다. 예를 들어, 기존의 연구에 따르면(Emmenegger et al. 2012), 주로 저숙련 서비스 직종에서 외부자 지위가 고착화되는 경향이 있는데, 이는 서비스 부문의 낮은 생산성에 대응하여 노동비용을 줄이고자하는 기업의 고용전략과 관련된다고 할 수 있다. 이때 노동비용은 사회보험 비용까지 포함된다. 즉, 높은 사회보험 비용을 고려해야하는 기업들은 서비스경제 기반의 노동시장에서 아웃소싱, 비정규직의 채용 등 저임금 저숙련을 특징으로 하는 저숙련 서비스 부문을 지속적으로 양산시키는 유인이 될 수 있다는 것이다(백승욱, 2008; Eichhorst and Marx, 2012).

앞서 설명한 노동시장 위험과 관련된 정책조합에 대한 비교분석의 중요성에도 불구하고, 기존의 연구들은 한계를 보인다. 지금까지의 노동시장과 관련 사회보장제에 대한 연구들은 한국의 노동시장에 대한 이해를 높이고, 한국의 정책조합이 서구 국가들에 비해 어떠한 ‘성격’을 가지고 있는지 밝히는데 기여하였지만, 국가 간의 비교분석이 결여되어 있거나 노동시장과 관련된 실업보호와 소득보장 정책들을 조합으로 구성하여 통합적으로 개념화하지는 못하였다.

이에 본 연구는 노동시장에서 개인들이 겪을 수 있는 위험으로 ‘실업’에 초점을 맞추고, 이에 대응하는 사회보장제도들을 조합으로 구성하고 유형화를 시도한다. 이를 위해, 상보적으로 기능하고 있는 소득보장정책과 적극적노동시장정책들을 조합으로 구성하고, 국가 간 그리고 레짐 간 비교 연구를 실시한다. 구체적으로는, 실업자의 실직 이후 즉각적인 소득보장과 관련된 1)실업(고용)보험과 최후이자 최소한의 소득보장 정책인 2)사회부조(실업부조 및 공공부조), 그리고 마지막으로 실업자를 다시 노동시장으로 진입시켜 시장소득을 연계 하는데 목적을 둔 3)적극적 노동시장정책을 조합으로 구성하여 비교분석한다. 방법론으로는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용하여 국가 간 비교 연구를 실시하고 궁극적으로 향후 우리나라의 노동시장 및 실업안전망 설계에 대한 함의를 얻고자 한다.

## 2. 실업보험, 적극적노동시장정책 그리고 사회부조의 정책조합

실업에 따른 소득불안정성과 관련한 사회정책에는 실업보험(unemployment insurance), 실업부조(unemployment assistance, UA), 그리고 사회부조가 있다. 실업안전망을 논할 때는 이러한 소득보장 정책에 적극적노동시장정책이 포함되는데, 적극적노동시장정책은 노동자가 실직을 경험하게 되었

을 때 이들을 다시 노동시장에 원활하게 재진입시키는데 목적이 있다. 관련한 기존의 연구들은 실업 보험에 대한 비교연구(Esping-Andersen, 1990; Palme et al., 2009; Scruggs and Allan, 2006, Castles, 2008; Kühner, 2007; Kangas and Palme, 2007)와 실업부조를 포함한 사회부조에 대한 포괄적인 비교연구(Eardley et al., 1996; Nelson, 2010), 그리고 소득보장정책과 적극적노동시장정책을 함께 비교분석한 연구들도 있다(Gallie and Paugam, 2000; Pfeifer, 2012) 등이 있다.

국내에서 진행된 기존의 실업안전망 정책연구들은 크게 세 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째, 노동시장의 단일측면을 살펴본 연구들은 훈련, 비정규직 고용, 노동시간, 구조적 개혁 등 단일한 측면에 주목하여 노동시장을 분석하였다(김진영, 1999; 이종선, 2001; 박노영, 2002; 노용진, 2003; 권현지, 2012). 둘째, 제도주의적 접근을 시도한 연구들은 노동시장 정책조합과 제도적 상보성에 주목하여 노동시장정책을 다양한 제도들과의 관계 속에서 이해하고자 했다(노중기, 2004; 양재진 2004; 신원철, 2005; 신동면, 2006; 문병주, 2007; 황덕순, 2011; 황덕순 2015). 이러한 제도주의적 연구들은 다양한 맥락에서 한국의 노동정책을 이해할 수 있지만 한국이라는 단일 사례로 연구범위가 제한된다는 한계가 있다. 이에 반하여 세 번째 분류의 연구들은 국가 간 비교를 통해 노동체제 및 노동시장 정책 조합의 다양한 양상을 분석하고 있다(이병훈, 류만희, 2002; 류기락, 2012). 이러한 국내의 기존 연구들은 대부분 실업보험이나 사회부조의 급여 중에 하나에만 초점을 맞추거나 또는 적극적노동시장정책의 효과를 연구하였다. 그러나 해당 정책들은 모두 근로연령층의 소득보장과 소득불평등 완화에 기여하는 정책으로 실업보험, 사회부조 그리고 적극적노동시장정책을 모두 정책조합으로 함께 살펴볼 필요가 있다.

유럽복지국가들을 대상으로 좀 더 포괄적으로 실업안전망을 개념화하여 유형화를 시도 한 연구들도 있다. Gallie and Paugam(2000)은 유럽의 12개국에서 실업자보험과 사회부조를 구분하여 수급자 비율, 급여 수준 그리고 적극적노동시장정책 지출 등을 사용하여 제도 효과를 분석하였다. 그리고 노동시장을 둘러싼 사회정책들이 각국의 문화 안에서 각기 다른 역동으로 발전하고 기능한다고 설명하였다(Gallie and Paugam, 2000: 3). 분석결과 영국과 아일랜드는 자유주의 유형으로 분류되었고, 덴마크와 스웨덴은 보편주의 유형으로 구분되었다.

European Commission의 2015년 유럽 고용 연구(The Employment of Europe 2015)는 노동시장 유연안정성 관련 정책들과 고용가능성을 강화하는 적극적노동시장정책을 분석하였는데 근로소득에 대한 평균적인 조세 부담, 평생교육 프로그램 참여의 보급률, 고용보호 법률의 엄격성, 적극적노동시장정책 지출을 비교하였다. 이 연구는, 앵글로 색슨 복지국가 유형, 남유럽복지국가 유형, 대륙 유럽 복지국가 유형 그리고 스칸디나비아 복지국가로 노동시장 유연안정성 정책들이 유형화가 되

었다고 설명하였다.

복지레짐에 초점을 맞추어 노동시장과 실업 관련 정책들을 분석한 경우, 레짐에 따른 정책 구성이 어떻게 노동시장에 영향을 미치는지 설명하였다(Emmenegger et al. 2012). 예를들어, 조합주의형 복지국가에서는 자유주의 국가와 같이 생산성에 상응하는 임금을 허용하는 시스템의 도입은 어려웠으며 그렇다고 북유럽 복지국가와 같이 공공고용을 늘리는 것은 이미 조세부담률과 사회보험 기여금이 높은 유럽대륙 복지국가에 있어서도 마찬가지로 어렵다. 즉, 기존의 높은 사회보험 기여금으로 설계된 제도가 고용주에게 고비용의 부담으로 작용할 수 있다는 것이다. 또한 내부노동시장을 보호하는 제도들은 강력한 경로의존성을 생성하였고 이러한 상황에서 유럽대륙 복지국가가 취한 방법은 이중화였다고 설명되고 있다(Pierson, 2001; Saint-Paul, 1996, Emmenegger et al. 2012). 이러한 조합주의형 복지국가에서는 내부노동시장관련 제도를 해체시키지 않으면서 기존 규정을 변형하는 것이 선택지가 될 수 있는데, 이른바 부분적 탈규제를 이루는 것이다. 그리고 다른 하나는 경제주체 간에 하청 또는 특수고용과 같이 새로운 고용관계가 형성되는 것이다. 이에 따라 결과적으로 탈산업화시대의 사회보험형의 조합형복지국가들은 임금, 고용안정성, 사회보장적용에 있어서 새로운 형태의 불평등을 초래되었다고 평가되고 있다(Emmenegger et al. 2012).

Pfeifer(2012)는 실업에 대한 사회보장과 노동시장의 유형을 조합으로 하여 유형화를 시도한 연구이다. 이 연구는 사회보장과 실업과 같은 노동시장 특징을 결합하여, 네 유형으로 국가들을 분류했다. 분석결과, 먼저 폭넓은 보호(extensive protection) 체계를 가지면서도 노동시장이 안정된 유형이 있다. 이 유형에는 덴마크, 네덜란드 등이 있는데, 이러한 국가들은 오랜 기간 동안 관대한 소득대체율의 실업급여를 지급하고 공공부조도 관대하게 제공한다. 두 번째 유형으로는 중간수준의 보호와 안정적인 노동시장의 유형(호주, 영국)이다. 이 유형의 국가들은 실업률이 크게 높지 않고 급여 지출이 크지 않기 때문에 실업이 증가해도 재정이 크게 불안정해지지 않지만, 보호 수준이 낮기 때문에 수급자들이 빈곤에서 벗어나기 어려울 수 있다고 설명한다. 세 번째는 선별적 소득보장과 이중노동시장이 조합인 유형(프랑스, 독일, 스웨덴, 벨기에)으로, 실업자들에게 관대한 보호를 제공하고, 공공부조도 상대적으로 관대하지만 이와 동시에 실업수급 자격에 대한 기준이 엄격하거나 실업자의 정의 자체가 협소한 이중노동시장 문제를 안고 있다. Pfeifer(2012)는 이런 유형의 국가는 높은 기여금에 대한 부담으로 고용주가 기간제 등의 비전형 계약을 선호하게 되고, 노동시장의 내부자-외부자 분절이 소득보장제도로 인해 더욱 악화될 수 있다고 설명한다. 마지막 유형으로는 부실한 사회안전망과 높은 실업률을 보여주는 노동시장의 조합(그리스와 이탈리아)이 있다. Pfeifer(2012)는 이러한 유형의 경우 짧은 실업급여기간이 종료 된 후 개인들이 스스로 생계를 유지해야 하지만, 공공부조

역시 소득보장 기능을 제대로 하지 못하기 때문에 가족 또는 지하경제가 활성화될 수 있다고 설명한다.

이러한 기존의 연구들은 노동시장을 둘러싼 그리고 실업안전망의 사회정책들을 단면적 또는 다 측면적으로 분석하고 유형화를 시도하였으나 한국과 일본 등의 동아시아국가가 함께 논의되지 못한 한계가 있다. 또한 Pfeifer(2012)의 연구의 경우, 노동시장 성격과 소득보장정책을 동시에 조합으로 구성하여 비교분석을 비교적 성공적으로 실시하였으나, 정책의 산출물이자 정책에 영향을 줄 수 있는 노동시장 결과 요인을 조합으로 함께 구성하여 유형화를 실시하여, 구체적인 실업안전망 정책을 유형화하는 데는 한계를 가졌다. 노동시장 구조와 실업과 같은 노동시장위험을 분석하기 위해서는, 노동시장 현상적 측면(실업)과 노동시장 관련 사회정책들(실업안전망)을 분리하여 비교분석할 필요가 있다. 이를 통해 실업안전망과 노동시장의 위험간의 연결고리도 분석해볼 수 있을 것이다. 또한 앞서 설명한, 노동시장 위험과 관련된 사회정책(실업보험, 사회부조, 그리고 적극적노동시장정책)도 각 국가에서 단일정책이 아닌 정책조합으로 실행하고 있기 때문에, 이들 정책을 ‘조합’으로 구성하여 그 특징을 비교분석하는 것은 이후 정책설계를 위해서도 필요한 연구이다.

### 3. 실업안전망의 국가별 비교

본 연구는 기존의 복지국가 레짐 연구에 따라 분류된 국가들이 모두 포함된 OECD 12개국을 대상으로, 이들의 실업안전망을 체계적으로 유형화하여 비교분석을 시도한다. 앞 절에서 논의한 것과 같이 실업보험, 사회부조, 그리고 적극적노동시장정책들은 정책조합으로 구성하여 비교 분석될 필요가 있다. 각 국가의 실업 관련 정책은 단일하게 구성되어 시행되는 것이 아니다. 이들 정책들이 어떻게 결합되어, 어떠한 성격의 ‘실업안전망’을 구성하고 있는지 분석하는 것은 노동시장과 실업안전망의 관계를 분석하기 위해서도 선차적으로 필요한 연구라고 할 수 있다.

본 절에서는 먼저 주요 국가들의 적극적노동시장 정책과 소득보장정책의 내용을 구체적으로 살펴본다. 제반 국가 간 비교자료를 활용하여 이후 퍼지셋 이상형 분석을 통한 국가 간 비교가 가능하기 때문이다. 각 국가에서의 해당정책에 대한 구체적인 조사를 바탕으로, 유형화와 비교분석을 위한 비교개념과 비교단위를 구성해낼 수 있다.

따라서 본 절에서는 정책의 퍼지점수 산출에 앞서 다양한 연구문헌 및 정책보고서를 기초로 기존의 에스핑 안데르센의 복지국가 레짐에 남유럽형, 동아시아형으로 구분한 레짐을 추가하여 각 레짐 내 국가의 실업보험, 사회부조(실업부조 및 공공부조), 그리고 적극적노동시장정책의 구체적인 내용

을 살펴보고 비교하고자 한다. 비교한 국가는 스웨덴과 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 미국, 영국, 캐나다, 이탈리아와 스페인, 일본과 한국이다. 각국의 적극적노동시장정책의 구체적인 내용은 모두 해당국가의 노동부 또는 고용부의 공식 홈페이지에서 조사하였다. 그 밖의 실업보험 및 사회부조의 내용은 해당 국가들의 노동부 자료와 OECD보고서, 기타 관련 보고서를 참고하였다. 조사시점은 해당 국가들에 대한 자료가 모두 수집될 수 있는 초기 시점(2005)과 비교가능 한 자료가 있는 가장 최근시점(2010)에서의 정책내용을 조사하였다.

## 1) 실업보험과 사회부조

먼저 국가별로 실업보험 수급자격의 엄격성을 비교하기 위해 최소근로기간과 기여기간을 살펴보면, 2010년 기준 자격이 가장 엄격한 나라는 스페인(6년 동안 360일)으로 타 국가에 비해 압도적으로 높은 기간을 보이고 있다. 자격이 가장 관대한 나라인 미국(20주)과의 상당한 차이를 볼 수 있다. 덴마크(3년 동안 52주)가 뒤를 이어 스페인 다음으로 가장 엄격하며, 이탈리아(2년 중 52주)와 영국(2년)이 각각 세 번째, 네 번째로 엄격하다. 실업보험 급여의 관대성을 레짐 별로 살펴보기 위해 최대 수급기간을 비교하면, 모든 국가가 완벽하게 레짐별 특성과 일치하지는 않지만, 대체적으로 대륙유럽 레짐에 속한 국가들이 가장 긴 수급기간과 급여의 높은 관대성을 보인다. 동아시아 레짐 국가들은 OECD국가들 중 최하위권의 수급 기간을 보이는데, 한국의 경우 영국(6개월)다음으로 수급 기간이 가장 짧다[표 1].

에스핑.안데르센의 복지레짐을 토대로 구분하여 살펴보면, 대표적인 사민주의 국가인 스웨덴은 실업급여, 실업부조, 사회부조로 구성되어 있으며, 실업보험 미가입자 및 급여수령조건 미충족자의 경우 실업부조에서 지원한다. 반면, 또 다른 사민주의 국가인 덴마크는 실업급여와 공공부조를 통해 실업 후 소득을 보장하고 있다. 실업보험이 실업자에 대한 1차적 안전망으로 작용하며, 실업보험 미가입자나 수급요건 미충족자의 경우 자산조사 후 지방정부에서 운영하는 사회부조 대상자가 될 수 있다. 보수주의 국가 중 프랑스는 실업급여, 실업부조, 사회부조를 통해 실업에 대한 소득을 보장하고 있다. 실직자에게 실업급여를 우선적으로 적용하고, 다음으로 실업부조를 적용하며, 두 제도에 포괄되지 않는 대상자에게는 사회부조를 제공한다. 실업부조 제도는 주로 연대제도와 사회부조로 구분된다. 실업자에 대한 사회부조제도로는 Revenu de Solidarité Actif(이하 RSA)가 있다<sup>1)</sup>. 구체적

1) RSA는 경제활동인구가 없는 가구 대상 정액급여를 제공하는 RSA-socle과 경제활동인구가 있는 가구에 근로소득 공제를 통하여 현금급여를 받도록 하는 RSA-activite의 두 가지 형태로 구분되며, 이 중 후자가 실업부조의 성격을 띤다. 급여수준은 가족 구성에 따라 상이하며, 소득에 따라 수당은 조정된다.

으로 살펴보면, 독일의 실업에 대한 소득보장제도는 실업급여와 실업부조 체계로 이루어진다. 2005년 하르츠 개혁 이후 실업부조와 사회부조 제도가 재구성되면서 현재 실업자에 대한 보호제도는 기여에 기반 한 실업급여I(Arbeitslosengeld I)과 자산조사에 기반 한 실업급여II(Arbeitslosengeld II)로 재편되었다.

[표 1] OECD국가 실업보험 제도

	최소 근로기간(E)과 기여기간(C)		보험가입 의무여부		최대 수급기간 (개월)		소득대체율 (소득기준%)		
							최초기간		이후기간
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2010
캐나다	E+C: 1년 365시간	E+C: 1년 595시간*	의무	의무	9	11*	55	55	
덴마크	E: 3년 내 52주 C: 회원비 납부	E: 3년 내 52주 C: 회원비 납부	선택	선택	48	24*	90	90	
프랑스	C: 28개월 동안 6개월	C: 28개월* 동안 4개월	의무	의무	23	24*	57-75	57-75	
독일	E: 12개월 C: 3년 동안 12개월	E: 12개월 C: 2년 동안 12개월*	의무	의무	12	12	60	60	
이탈리아	C: 2년 동안 52주	C: 2년 동안 52주	의무	의무	7	8*	50	60*	6개월 지난 후 50*
일본	E+C: 1년 동안 6개월 (최소한 각 달에 14일 이상 근무)	E+C: 1년 동안 6개월 (최소한 각 달에 11일* 이상 근무)	의무	의무	9	9	50-80	50-80	
한국	E+C: 18개월 동안 6개월	E+C: 18개월 동안 6개월	의무	의무	7	7	50	50	
네덜란드	E: 39주 동안 26주 C: 52days in 4 of 5 years	E+C: 36주* 동안 26주 + 52days in 4 of 5 years	의무	의무	18	22*	70	75*	2개월 지난 후 70*
스페인	C: 6년 동안 360일	C: 6년 동안 360일	의무	의무	24	24	70	70	6개월 지난 후 60
스웨덴	E: 전년 기준 6개월 C: 12개월	E: 전년 기준 6개월 C: 12개월	선택	선택	14	35*	80	80	9개월 지난 후 70*, 지난 후 구직과 훈련 급여로 65
영국	C: 2년	C: 2년 동안 12개월	의무	의무	6	6	고정 금액 (9.6% of AW)	고정 금액 (9.9% of AW)	

	최소 근로기간(E)과 기여기간(C)		보험가입 의무여부		최대 수급기간 (개월)		소득대체율 (소득기준%)		
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	최초기간		이후기간
							2005	2010	2010
미국	E: 20주 (추가로 최소 기여 요구 있음)	E: 20주 (추가로 최소 기여 요구 있음)	의무	의무	6	23*	53	53	

자료: OECD(각 연도)를 바탕으로 저자가 구성.

주: \*가 표시된 부분은 2005년에서 2010년으로 넘어가며 변화가 있는 부분.

자유주의 국가 중 캐나다는 실업급여, 사회부조 체계로서 실업부조가 존재하지 않으며, 사회부조에서 실업자까지 포괄되는 저소득층에게 급여를 제공한다. 사회부조제도에는 근로장려세제, 임시급여(interim Benefit), 일반 사회부조(General Social Assistance), 확대급여(Extended Benefit)가 있다. 임시급여는 이직 중이거나 다른 급여를 기다리는 대상에게 제공되며, 일반 사회부조는 급여 수급에 있어 노동조건이 부과되고, 확대급여는 근로능력이 없는 자에 한하여 제공된다. 영국은 실업급여, 실업부조 체계로 실직자에 대해 실업급여를 우선 적용하고, 다음으로 실업부조를 제공하며, 모든 급여는 구직자수당(Jobseeker's Allowance, JSA)이라 지칭한다. 소득기반 구직자수당(JSA income based)은 실업부조에 해당한다고 할 수 있으며, 급여는 정액방식으로 연령과 혼인여부에 따라 차등 적용되며, 자본 규모, 소득, 직업연금, 사회수당 등에 따라 급여가 감소할 수 있다<sup>2)</sup>. 미국의 경우 실업보험과 공공부조가 있으며, 노동기능 인구에 대한 공공부조로는 근로장려세제가 있다.

[표 2] 레짐 별 실업급여 제도

국가	2014년 소득대체율		실업과 소득 보장 정책
	(Initial)	(Over 5 years)	
미국	46.6	3.6	실업 보험 - 공공 부조
캐나다	81.3	38.1	*미국 실업 부조는 특히 근로 복지 강조
영국	52.0	52.0	실업 보험 - 실업 부조
아일랜드	70.0	70.0	*실업 부조는 영국 실업자들의 소득 안전망에서 가장 큰 역할을 하고 있음
호주	60.7	60.7	실업 보험 제도가 없음
뉴질랜드	56.8	56.8	실업 부조가 실업자들의 소득을 보장.

2) 2013년부터 소득기반 구직자수당은 Universal Credit에 통합되었으며, 실업보험 가입자 및 실업보험 가입조건 미 충족자 중 최소 40시간 이상 일자리에 근로가능한 자들 중 주당 근로시간이 16시간 미만인 경우(부부일 경우 합산 근로시간 주 24시간 미만) 실업부조(JSA income based)를 받을 수 있다.

국가	2014년 소득대체율		실업과 소득 보장 정책
	(Initial)	(Over 5 years)	
독일	75.8	53.1	실업 보험 - 실업 부조 *일할 능력이 있는 개인과 가족은 실업 급여와 실업 부조로 소득 보장됨.
프랑스	67.5	45.8	실업 보험 - 실업 부조(solidarity benefit) - 공공 부조
스웨덴	56.1	42.1	실업 보험 - 실업 부조 - 사회 부조
핀란드	78.4	51.1	
오스트리아	66.3	63.2	
스페인	72.0	36.3	
덴마크	76.0	50.7	실업 보험 - 공공부조
노르웨이	70.9	32.6	
네덜란드	79.5	35.3	
이탈리아	72.4	9.4	실업 보험 *근로연령층 대상의 실업부조 및 공공부조가 없음.
일본	63.4	15.4	실업 보험 - 공공부조
한국	50.6	12.4	*실업 보험으로도 공공부조로도 보장되지 않는 영역이 큼.

자료: 해당국가의 노동부 자료와 OECD보고서, 기타 관련 보고서를 기준으로 저자가 구성

남유럽형 국가인 이탈리아의 경우 실업부조가 없으며, 사회부조는 근로가능인구가 아닌 빈곤가구에 대한 보충수당 성격을 띤다. 이탈리아의 경우 적극적 노동시장 정책과 실업급여 체계의 연계가 효과적이지 않고 체계적이지 않다는 점이 문제점으로 지적되어왔는데(European Commission, 2015), 이에 대한 대안으로 2014년 입법된 일자리 법안(Jobs Act)과 관련 정책에서는 실업부조제도(Assegno di disoccupazione, ASDI)가 제안되었고, 이에 따라 정부는 국가가 관리하는 고용서비스 관련 기관을 신설하도록 하였다<sup>3)</sup>.

동아시아형 복지국가인 한국과 일본은 실업급여와 공공부조를 통해 실업자에 대한 소득을 보장하고 있다. 한국의 공공부조 제도는 근로가능 인구에 대하여 2000년 이후 국민기초생활보장제도와 함께 자활사업을 통한 근로연계복지지도가 실시되어왔다.

3) ASDI는 실업급여 수급이 종료된 근로자, 자녀를 부양하는 자, 은퇴연령에 가까운 근로자를 대상으로 (실업급여의 75%에 해당하는 급여를 최대 6개월간 지급하는) 실험적인 소득지원을 하고 있다. 스페인은 실업급여, 실업부조, 사회부조 체계를 가지고 있다. 실업부조 급여는 정액 방식이며 공공임금지표(IPREM)의 80% 수준이다. 급여는 시간제 일자리에서 일하는 경우 소득과 병행하여 받을 수 있다.

## 2) 적극적노동시장 정책

적극적 노동시장 정책의 경우, 사민주의 복지국가인 스웨덴 실업자의 재고용에 대한 적극적 노동시장 정책은 크게 두 측면으로 구분되는데, 하나는 ‘직업안정공의회(Job Security Councils, 이하 JSC)’에 의한 실업 전 고용 안정 및 전직 지원 서비스이며, 다른 하나는 ‘공공고용서비스(Public Employment Service, 이하 PES)’에 의한 실업 후 재취업 서비스이다(OECD, 2015c)<sup>4)</sup>. 덴마크의 적극적 노동시장에 대한 관심은 1990년대 노동시장 개혁 이후 대두되었다(OECD, 2015). 덴마크의 노동시장 정책은 관대한 실업급여와 강한 활성화(activation)정책의 두 기둥으로 이루어져 있다. 덴마크의 활성화 정책은 모든 연령층에게 보편적으로 제공되며, 고용서비스는 각 자치구마다 위치한 일자리센터를 통해 제공된다(Hendeliowitz, 2008).

보수주의 복지국가인 프랑스의 적극적 노동시장 정책은 공공고용서비스를 기반으로 한다. 실직 근로자가 공공고용서비스에 등록하면, 인터뷰를 통해 얼마나 일반 취업이 가능한가에 대한 사정을 받고, 구직자는 그 결과에 상응하는 서비스를 받게 된다(OECD, 2014). 독일의 적극적 노동시장 정책은 구직자 집단을 구분하여 운영되고 있다(Tergeist & Grubb, 2006). 네덜란드의 적극적 노동시장 정책은 처음 프로그램 도입 시점부터 임금노동으로의 재진입에 대한 강조가 높았으며, 크게 세 가지 종류로 구분된다(OECD, 2014b). 공공고용서비스와 지자체에 의해 운영되는 재통합 프로그램, 고용주에 대한 세금면제, 보호고용(sheltered employment)이 그 세 가지이다.

자유주의 복지국가 레짐에 속하는 캐나다는 전반적으로 노동시장에 대한 정부 지출이 낮은 편이나, 그 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 기술 개발 및 훈련에 대한 부분이다. 이러한 훈련에 대한 강조는 2013년 이후 정부에서 고용주와 정부가 훈련에 필요한 비용을 함께 부담하는 전략을 취하면서 고용주 주도적인 성격을 띠기 시작했다(OECD, 2015a). 고용서비스는 셀프서비스의 성격을 띠는 핵심 구직 지원에 기반을 두고 있다(OECD, 2015a).

영국의 적극적 노동시장 정책은 일반 실업자와 장기실업자에 대한 조치가 조금 상이한데, 장기실업자의 경우 ‘뉴딜’프로그램에 참여하게 된다. 영국의 적극적 노동시장 정책은 주로 상담, 게이트웨이, 우수 사례 보급 등의 미시적 서비스가 주를 이룬다(Berry, 2014). 미국의 적극적 노동시장 정책은 구직자 및 노동자의 숙련 수준과 취업 준비를 높이기 위해 연방정부 및 주정부 차원에서 다양한 정

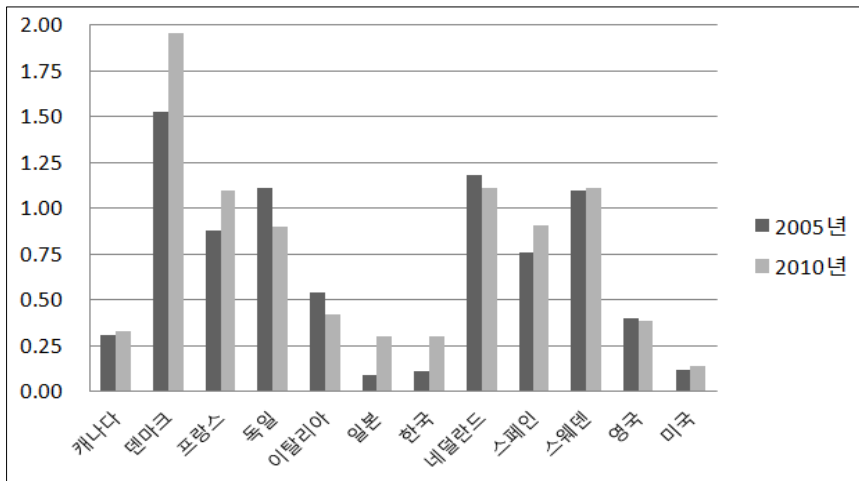
4) 스웨덴에서는 고용주가 근로자 해고 희망 시 해고 전 미리 공지가 되도록 하고, 공지 시점으로부터 실제 실직 시점까지의 기간이 일정 기간 이상이 되도록 규제하고 있다. 또한 실직 전 근로자가 전직 및 재취업 준비를 할 수 있도록 초기에는 상담 및 계획 설계를 통해 고용가능성을 강화하는 서비스를, 이후에는 훈련 및 개인적 개발에 필요한 서비스를 지원한다.

책이 있다. 공공에서 제공되는 고용 및 훈련 시스템의 대부분을 차지하는 연방정부의 정책은 고용자와 고용주를 모두 지원한다(OECD, 2014a).

남유럽형 복지국가 중 스페인의 적극적 노동시장 정책은 크게 세 가지 종류로 구분 가능한데, 공공고용서비스, 훈련, 고용보조금(subsidized employment)이다(Durán and Gutiérrez, 2007). 공공고용서비스는 고용과 훈련 방법에 대해 기업과 실직자 모두에게 정보를 제공한다. 스페인의 훈련 서비스는 숙련 인구 보장과 노동수요공급의 매칭 제고, 직업 훈련 시스템의 일관성 제고 등을 주요 목적으로 한다(Durán and Gutiérrez, 2007)<sup>5)</sup>.

동아시아 복지국가 중 한국의 적극적 노동시장 정책은 공공고용서비스, 직업 훈련, 고용보조금, 공공근로와 같은 직접 일자리 제공 서비스, 창업지원 등이 포함된다. 공공고용서비스에 포함되는 취업지원서비스는 다양한 집단에 따라 다양하게 제공되고 있다. 일본의 적극적 노동시장 정책인 실직자 재고용 지원 정책은 크게 두 가지로 구분된다(OECD, 2015b). 우선, 구직지원은 Hello Work 센터에서 실시하며, 직업 상담과 직업 소개 서비스를 포함한다. 이 중 직업 소개에 더 많은 비중이 있다. 훈련 프로그램은 공공부문에서 제공하여 사회안전망의 기능을 하는 ‘내부(in-house) 훈련’과 ‘민간 위탁 훈련’으로 나뉘는데, 후자가 전체 훈련의 90%를 차지한다.

[그림 1] 적극적 노동시장 지출



자료: OECD. <http://stats.oecd.org/>

5) 스페인의 고용보조금 제도는 민간 고용에 대한 보조금 지원, 창업 지원, 공공고용에 대한 지원 등이 있다. 이탈리아의 경우 유럽사회기금의 지원을 받아 현금급여와 의무적인 고용활성화-사회서비스 프로그램 참여를 주요 내용으로 하는 시험사업이 6,517 가구를 대상으로 2014년 실시된 바 있다(European Commission, 2015).

[그림 1]은 OECD 자료를 토대로 12개 국가의 2005년, 2010년 두 시점에 대한 적극적 노동시장 정책에 대한 지출을 나타낸 것이다. 2005년에 가장 낮은 적극적 노동시장 지출을 보인 국가는 일본(0.09%)이며, 다음으로 한국(0.11%), 미국(0.12%)이 있다. 반면에 가장 높은 지출을 보인 국가는 덴마크(1.53%)이었으며, 다음으로는 네덜란드(1.18%), 독일(1.11%)이 있다. 2010년에도 덴마크(1.96%)가 가장 높은 적극적 노동시장 지출을 보였는데, 이는 다른 국가에 비해 현저히 높다. 한국은 2005년에 비해 지출이 상당 부분 증가하였으나, 여전히 다른 OECD 국가들에 비해 낮은 정도에 머물고 있음을 볼 수 있다.

## 4. 퍼지셋이상형분석과 실업안전망 정책조합

### 1) 실업보험

본 연구는 앞 절에서 조사한 정책 내용을 바탕으로 실업안전망 정책들의 퍼지셋 이상형 분석을 실시하였다. 먼저 실업보험의 경우, 세 가지 측면을 고려하여 실업보험의 퍼지점수를 산출하였다. 본 연구에서는 1) 급여자격기준에 대한 엄격성, 2)수급 가능기간, 그리고 3) 소득대체율의 관대성을 분석하여 각 국가의 실업보험의 퍼지셋 점수를 산출한다. 먼저 실업보험에서 엄격성은 수급권을 얻는데 있어 대상자의 근로이력에 얼마나 중요성을 부과하는지의 여부이다. 이러한 엄격성은 구체적으로 다시, 1)근로기간과 2)기여기간의 두 가지 측면을 고려하여 점수를 산출하였다.

즉, 대상자는 근로기간과 기여기간의 측면에서 실업보험 정책에서 제시하는 기준을 충족해야 실업급여를 받을 수 있다. [표 3]은 실업보험의 엄격성 분석을 위한 원자료와 환산값을 보여준다. 실업보험 급여에 대한 자격을 가지려면 근로기간과 기여기간을 만족해야 하는데 이 기준은 각국마다 상이하다. 자료의 통일성을 위하여 원자료는 주(week) 단위로 환산하였으며 1년은 12개월, 52주, 1주는 5일, 35시간, 1개월은 4주로 계산하였다. 또한 각 국가마다 정해놓은 기간이 1년~3년 등으로 다양하므로 기준 기간을 1년으로 환산하여 계산하였다. 근로기간과 기여기간 조건을 따로 요구하는 국가의 경우 각각 계산하였으며 캐나다, 일본, 한국, 그리고 네덜란드는 2010년의 경우 근로기간과 기여기간을 합친 기간을 보고 있으므로 이 경우는 근로기간과 기여기간을 나누지 않고 계산하였다<sup>6)</sup>.

6) 따라서 캐나다는 2005년 365시간, 2010년 595시간을 각각 10.43주와 17주로 환산하였다. 덴마크는 3년 내 52주이므로 1년 내 17.33주가 된다. 프랑스 2005년 기여기간은 28개월 중 6개월이므로 12개월 중 약 2.57개월이며 이는 다시 약 10.29주가 된다. 2010년 기여기간은 12개월 중 약 1.71개월로 약 6.86주이다. 독일은 2005년 기여기간은 3

[표 3] 실업보험 엄격성 (근로기간 및 기여기간)

	2005년				2010년			
	원자료		환산값		원자료		환산값	
	근로	기여	근로	기여	근로	기여	근로	기여
캐나다	365H/1Y		10.43		595H/1Y		17	
덴마크	52W/3Y		17.33		52W/3Y		17.33	
프랑스		6M/28M		10.29		4M/28M		6.86
독일	12M	12M/3Y	48	16	12M	12M/2Y	48	24
이탈리아		52W/2Y		26		52W/2Y		26
일본	6M/1Y		24		6M/1Y		24	
한국	6M/18M		16		6M/18M		16	
네덜란드	26W/39W	52D/1Y	34.67	10.4	26W/36W	52D/1Y	37.56	10.4
스페인		360D/6Y		12		360D/6Y		12
스웨덴	6M/1Y	12M	24	48	6M/1Y	12M	24	48
영국		2Y		104		12M/2Y		24
미국	20W		20		20W		20	

[표 4]는 퍼지점수를 도출하기 위해 [표 3]의 자료의 근로기간과 기여기간을 하나의 값으로 다시 환산한 값과 그 결과 도출된 퍼지점수를 보여준다. 우선 급여자격기준의 환산 방법을 살펴보면, 첫째, 근로기간과 기여기간을 따로 요구하는 독일, 스웨덴, 네덜란드의 경우 각 기간을 합하였다. 둘째, 근로기간과 기여기간 둘 중 하나만 요구하는 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 영국, 미국의 경우는 근로기간 또는 기여기간의 두 배 값을 취하였다. 덴마크와 미국을 제외하면 근로기간만 요구하는 경우는 없고 기여기간만 요구하는데 기여기간은 사실상 근로를 하는 기간이라고 볼 수 있기 때문에 두 배의 값을 취하였다. 근로를 하지 않고 기여를 하고 있을 가능성은 낮을뿐더러 실업급여는 근로를 하다가 못하게 될 경우에 받는 급여라는 점을 고려하였다.

한편 덴마크와 미국의 경우도 온전히 근로기간만 요구하는 것은 아니다. 덴마크는 요구하는 근로

년 간 12개월이므로 1년 간 4개월, 즉 16주가 되고 2010년 기여기간은 2년간 12개월이므로 1년간 6개월, 즉 24주이다. 이탈리아는 2년 중 52주이므로 1년 중 26주이며 한국은 18개월 중 6개월이므로 12개월 중 4개월, 따라서 16주이다. 네덜란드의 2005년 근로기간은 39주 중 26주이므로 이는 52주 중 약 34.67주가 되며 기여기간인 52일은 10.4주가 되고 2010년의 경우 근로기간은 36주 중 26주로 1년 52주 중 약 37.56주이며 기여기간은 1년 52일을 환산한 10.4주가 된다. 스페인은 6년간 360일을 1년간 60일, 따라서 12주로 환산하였고 영국은 2년 간 12개월을 1년 간 6개월, 24주로 환산하였다.

기간을 정확히 명시해 두었지만 기여기간은 명시하지 않은 채 “회원비 납부” 조건을 두었는데 이것이 가지는 의미는 근로하면서 기여를 해야 실업급여에 대한 자격이 생김을 말하는 것이기 때문에 여기서도 근로기간의 두 배 값을 취하는 것이 계산하였다. 미국의 경우는 기여기간에 대한 정확한 언급은 없으나 근로기간에 더하여 ‘추가로 최소 기여 요구 있음’이라고 명시해두었기 때문에 여기서도 근로기간의 두 배 값을 취하였다. 셋째, 근로기간과 기여기간을 합해서 요구하는 캐나다, 한국, 일본의 경우는 이 값의 두 배 값을 취하였다. 실업보험 급여자격기준의 퍼지점수 산출을 위한 분기점은 2005년과 2010년의 값들 중에서 최대값, 평균값, 최소값으로 정했으며 따라서 분기점 1은 72주, 0.5는 42.24주, 0은 13.72주다. 이 때 너무 큰 값으로 인해 전체 자료를 왜곡할 여지가 있는 영국 2005년 값은 제외하여 분기점을 정하였으며 영국 2005년의 퍼지점수는 자연스럽게 1을 갖게 된다.

[표 4] 실업보험 급여자격기준 환산값 및 퍼지점수

	급여자격기준		퍼지점수	
	2005	2010	2005	2010
캐나다	20.86	34	0.1	0.3
덴마크	34.66	34.66	0.31	0.31
프랑스	20.58	13.72	0.09	0.05
독일	64	72	0.9	0.95
이탈리아	52	52	0.73	0.73
일본	48	48	0.64	0.64
한국	32	32	0.25	0.25
네덜란드	45.07	47.96	0.57	0.64
스페인	24	24	0.13	0.13
스웨덴	72	72	0.95	0.95
영국	208	48	1	0.64
미국	40	40	0.44	0.44

[표 5]는 실업보험의 수급기간, 소득대체율, 자격기준의 퍼지점수와 이 세 값의 평균값으로 도출된 최종 실업보험 퍼지점수를 나타낸다. 각 퍼지점수를 구하기 위한 분기점도 함께 나타내었는데 분기점은 2005년과 2010년의 값을 모두 모두(pool) 이 값들의 최대값, 평균값, 최소값을 이용하였다. 여기서 유의할 점은 자격기준의 값이다. 수급기간과 소득대체율은 길수록, 그리고 높을수록 실업보

험의 관대성을 의미하지만 자격기준의 경우 기간이 길수록 제도의 엄격성을 의미한다. 그러므로 자격기준은 앞서 도출된 퍼지점수의 여집합값(negate)을 이용하여 수급기간, 소득대체율 점수와 함께 평균값을 구하여 최종 실업보험 퍼지점수를 도출하였다.

[표 5] 실업보험의 퍼지 점수

	수급기간		소득대체율		자격기준		실업보험	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
캐나다	0.11	0.18	0.12	0.12	0.88	0.88	0.37	0.39
덴마크	0.95	0.68	0.95	0.95	0.05	0.05	0.65	0.56
프랑스	0.66	0.68	0.53	0.53	0.47	0.47	0.55	0.56
독일	0.23	0.23	0.27	0.27	0.73	0.73	0.41	0.41
이탈리아	0.06	0.08	0.05	0.27	0.95	0.73	0.35	0.36
일본	0.11	0.11	0.49	0.49	0.51	0.51	0.37	0.37
한국	0.06	0.06	0.05	0.05	0.95	0.95	0.35	0.35
네덜란드	0.54	0.63	0.64	0.77	0.36	0.23	0.51	0.54
스페인	0.68	0.68	0.64	0.64	0.36	0.36	0.56	0.56
스웨덴	0.35	0.86	0.86	0.86	0.14	0.14	0.45	0.62
영국	0.05	0.05	0.00	0.00	1	1	0.35	0.35
미국	0.05	0.66	0.08	0.08	0.92	0.92	0.35	0.55
분기점	1 (최대)	48	90		72		세 값의 평균	
	0.5 (평균)	16.17	65.14		42.24			
	0 (최소)	6	50		13.72			

## 2) 사회부조

다음으로 [표 6]은 사회부조의 퍼지점수를 산출하기 위한 원자료를 보여준다. 앞서 구체적으로 조사한 정책 내용을 살펴보면 각 국가별로 다양한 형태로 사회부조가 존재하고 있다. 공공부조와 실업부조가 함께 존재하거나 공공부조 또는 실업부조만 하나씩 존재하는 국가도 있다. 개인들의 소득보장을 위한 최후 및 최소한의 소득보장정책인 사회부조 역시 실업안전망을 구성하는 정책이다. 본 분석에서, 사회부조의 경우 각 국가의 공공부조 총지출의 GDP 대비 비율과 사회부조 급여의 수준을 각

국가의 평균임금 대비 비율로 나타낸 자료를 사용하였다. 대부분의 국가에서 실업부조 지출을 실업 보험 지출과 통합해서 제시하고 있기 때문에 여기서는 공공부조의 지출을 통해 사회부조 측면을 살펴 보았다. 자료는 OECD SOCX의 공공(public)부문 지출 중 other social policy area의 현금 지출과 현물 지출을 합한 금액을 GDP 대비 비율로 나타낸 자료를 이용하였다. 각 국가의 사회부조에 대한 구체적인 내용은 모두 상이하여 하나의 개념으로 요약해서 측정하는 것에는 어려움이 있다. 하지만, 본 연구에서는 총지출 수준과 급여수준을 통해 사회부조의 포괄성과 관대성을 측정하고자 하였다.

급여수준의 자료는 한국을 제외하고는 SaMIP 자료를 이용하였으며 평균임금은 ILO의 KILM 9TH 자료 중 월평균임금(average monthly wage) 자료를 이용하여 사회부조 급여의 수준이 평균임금 대비 어느 정도의 수준인지를 분석하였다. 한국의 경우 SaMIP에 자료가 수집되지 않아 국민기초 생활보장제도의 생계급여 자료를 이용하였는데 2005년과 2010년 시점은 맞춤형 급여체계로의 개편이 있기 전이기 때문에 개편 전 일반적으로 적용이 되던 중위소득 대비 25%를 급여수준으로 채택 하였다. 자료의 분포를 보면 미국의 급여수준이 매우 낮고 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 한국, 스웨덴, 영국은 10~20% 사이의 수준을 보이며 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스페인이 20~40%로 상대적으로 높은 수준의 급여를 지급함을 알 수 있다.

[표 6] 사회부조(공공부조) 총지출 및 급여수준 원자료

	총지출 (GDP 대비 %)		급여수준 (평균임금 대비 %)	
	2005	2010	2005	2010
캐나다	2.57	2.68	16.79	15.84
덴마크	1.00	0.97	18.27	22.00
프랑스	0.36	0.63	16.23	16.40
독일	0.15	0.15	14.90	16.57
이탈리아	0.03	0.05	26.23	30.30
일본	0.18	0.26	25.30	25.91
한국	0.70	0.67	16.70	17.91
네덜란드	0.58	1.17	37.97	38.65
스페인	0.22	0.23	20.04	20.03
스웨덴	0.60	0.71	14.74	13.66
영국	0.18	0.21	13.29	13.42
미국	0.54	0.88	3.02	3.26
평균값	0.65		19.06	

[표 7]은 [표 6]의 원자료를 퍼지점수로 변환한 값과 최종적으로 도출된 사회부조의 퍼지점수를 나타내고 있다. 총지출의 분기점은 2005년과 2010년 총지출의 최대값인 2.68%가 1, 평균값인 0.65가 0.5, 그리고 최소값인 0.03%가 0이다. 급여수준은 최대값인 38.65%가 1, 평균 19.06이 0.5, 최소값인 3.02가 0이다. 총지출과 급여수준의 퍼지점수가 도출되면 두 값의 평균을 취해 최종적으로 사회부조의 퍼지점수를 산출하였다. 총지출 수준과 급여수준이 높을수록 사회부조 제도가 관대하다고 할 때, 캐나다와 네덜란드가 12개국 중 가장 관대한 제도를 가짐을 알 수 있다.

[표 7] 사회부조의 퍼지 점수

	총지출 (%)		급여수준 (%)		사회부조	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
캐나다	0.94	0.95	0.40	0.35	0.67	0.65
덴마크	0.63	0.62	0.46	0.61	0.55	0.62
프랑스	0.2	0.48	0.37	0.38	0.29	0.43
독일	0.08	0.08	0.31	0.39	0.20	0.24
이탈리아	0.05	0.05	0.75	0.85	0.40	0.45
일본	0.09	0.13	0.72	0.74	0.41	0.44
한국	0.52	0.51	0.39	0.45	0.46	0.48
네덜란드	0.42	0.68	0.95	0.95	0.69	0.82
스페인	0.11	0.12	0.54	0.54	0.33	0.33
스웨덴	0.44	0.52	0.31	0.27	0.38	0.40
영국	0.09	0.11	0.25	0.26	0.17	0.19
미국	0.37	0.58	0.05	0.05	0.21	0.32
분기점	1 (최대)	2.68	38.65		두 값의 평균	
	0.5 (평균)	0.65	19.06			
	0 (최소)	0.03	3.02			

### 3) 적극적노동시장 정책

마지막으로 [표 8]은 적극적노동시장정책에 대한 지출액과 이를 퍼지점수로 변환한 결과이다. 적극적노동시장정책의 지출은 GDP 대비 비율로 측정하였으며 이것은 해당 정책의 규모를 나타낸다. 적

극적노동시장정책은 국가별로 실행하고 있는 프로그램이 매우 상이하다. 재교육, 재직자 교육, 구인 구직 서비스에 대한 투자 등 앞장에서 국가별로 설명한 것과 같이 다양한 형태로 존재하고 있다. 하지만 본 연구에서는 우선 총 지출을 통해 각 국가의 실업안전망에서 적극적노동시장 정책이 차지하는 규모를 분석하여 이 정책이 전체 실업안전망에서 차지하는 비중을 살펴보고자 하였다.

퍼지점수 산출을 위한 분기점으로는, 2005년과 2010년 지출의 최대값인 2%가 높은 적극적노동 시장정책 집합에 완전히 속하는(fully-in)에 해당하는 1, 평균인 0.74%가 0.5, 그리고 최소값인 0.12가 ‘속하지 않는’(fully-out)에 해당하는 0이다. 퍼지점수를 보면 덴마크, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴의 지출 수준이 높은 편에 속하고 캐나다, 한국, 미국은 지출이 매우 낮은 편에 속하는 것을 알 수 있다.

[표 8] 적극적노동시장정책 지출 원자료, 분기점 및 퍼지 점수

	적극적노동시장정책 지출(%)		적극적노동시장정책 퍼지점수	
	2005	2010	2005	2010
캐나다	0.29	0.30	0.11	0.1
덴마크	1.57	2.00	0.95	0.95
프랑스	0.90	1.14	0.67	0.71
독일	0.98	0.95	0.72	0.6
이탈리아	0.56	0.43	0.33	0.17
일본	0.25	0.29	0.09	0.09
한국	0.12	0.34	0.05	0.12
네덜란드	1.29	1.23	0.88	0.75
스페인	0.77	0.94	0.56	0.6
스웨덴	1.16	1.17	0.83	0.72
영국	0.42	0.41	0.19	0.15
미국	0.12	0.13	0.05	0.05
분기점	1 (최대)	2.00		
	0.5 (평균)	0.74		
	0 (최소)	0.12		

지금까지 살펴본 각 조건별 퍼지셋 점수는 [표9]와 같이 정리할 수 있다.

[표 9] 각 조건별 퍼지셋 점수

	ALMP		실업보험		사회부조	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
캐나다	0.11	0.1	0.37	0.39	0.67	0.65
덴마크	0.95	0.95	0.65	0.56	0.55	0.62
프랑스	0.67	0.71	0.55	0.56	0.29	0.43
독일	0.72	0.6	0.41	0.41	0.20	0.24
이탈리아	0.33	0.17	0.35	0.36	0.40	0.45
일본	0.09	0.09	0.37	0.37	0.41	0.44
한국	0.05	0.12	0.35	0.35	0.46	0.48
네덜란드	0.88	0.75	0.51	0.54	0.69	0.82
스페인	0.56	0.6	0.56	0.56	0.33	0.33
스웨덴	0.83	0.72	0.45	0.62	0.38	0.40
영국	0.19	0.15	0.35	0.35	0.17	0.19
미국	0.05	0.05	0.35	0.55	0.21	0.32

## 5. 분석결과: 실업안전망의 유형화

각각의 정책들이 수리적으로 8개의 조합을 구성할 수 있는데, 8가지 조합은 다음과 같다: 1) 실업보험(I), 사회부조(A), 그리고 적극적노동시장정책(P)이 모두 관대한 조합(IAP), 2) 셋 중 적극적노동시장정책만 관대하지 않은 조합(IAP), 3) 셋 중 사회부조만 관대하지 않은 조합(IaP), 4) 셋 중 실업보험만 관대하지 않은 조합(iAP), 5) 셋 중 실업보험만 관대한 조합(Iap), 6) 셋 중 사회부조만 관대한 조합(iAP), 7) 셋 중 적극적노동시장정책만 관대한 조합(iaP), 마지막으로 8) 세 가지 모두 관대하지 않은 조합(iap). 아래는 [표 10]은 2005년과 2010년의 조합구성과 각 국가들의 소속점수를 나타낸다.

12개 국가는 8가지 조합 각각에 대하여 소속 점수를 갖게 되는데 0.5 이상의 점수를 갖는 조합이 그 국가의 2005년 실업보호 체계 유형에 해당한다. 예를 들면 캐나다는 iAP 조합 소속점수가 0.63이므로 캐나다의 실업보호 체계는 2005년에 실업보험과 적극적노동시장정책은 관대하지 않지만 사회부조가 관대한 유형이라고 말할 수 있다. 이 유형에 속하는 국가는 캐나다가 유일하다. 덴마크와 네덜란드는 IAP 유형으로 모든 제도가 다 관대하며 프랑스와 스페인은 사회부조만 관대하지 않다. 독

일과 스웨덴은 적극적노동시장정책만 관대하고 나머지 이탈리아, 일본, 한국, 영국 그리고 미국은 세 가지 제도 모두 다 관대하지 않은 유형에 속한다.

[표 10] 실업보험\*실업부조\*적극적노동시장정책 퍼지셋 조합 결과 (2005년, 2010년)

		IAP	IAp	IaP	iAP	Iap	iAp	IaP	Iap	결과
캐나다	2005	0.11	0.37	0.11	0.11	0.33	0.63	0.11	0.33	iAp
	2010	0.10	0.39	0.10	0.10	0.35	0.61	0.10	0.35	iAp
덴마크	2005	0.55	0.05	0.46	0.35	0.05	0.05	0.35	0.05	IAP
	2010	0.56	0.05	0.39	0.44	0.05	0.05	0.39	0.05	IAP
프랑스	2005	0.29	0.29	0.55	0.29	0.33	0.29	0.45	0.33	IaP
	2010	0.43	0.29	0.56	0.43	0.29	0.29	0.44	0.29	IaP
독일	2005	0.20	0.20	0.41	0.20	0.28	0.20	0.59	0.28	iaP
	2010	0.24	0.24	0.41	0.24	0.40	0.24	0.59	0.40	iaP
이탈리아	2005	0.33	0.35	0.33	0.33	0.35	0.40	0.33	0.60	Iap
	2010	0.17	0.36	0.17	0.17	0.36	0.45	0.17	0.55	Iap
일본	2005	0.09	0.37	0.09	0.09	0.37	0.41	0.09	0.60	Iap
	2010	0.09	0.37	0.09	0.09	0.37	0.44	0.09	0.57	Iap
한국	2005	0.05	0.35	0.05	0.05	0.35	0.46	0.05	0.55	Iap
	2010	0.12	0.35	0.12	0.12	0.35	0.48	0.12	0.52	Iap
네덜란드	2005	0.51	0.12	0.32	0.49	0.12	0.12	0.32	0.12	IAP
	2010	0.54	0.25	0.19	0.46	0.19	0.25	0.19	0.19	IAP
스페인	2005	0.33	0.33	0.56	0.33	0.44	0.33	0.44	0.44	IaP
	2010	0.33	0.33	0.56	0.33	0.40	0.33	0.44	0.40	IaP
스웨덴	2005	0.38	0.17	0.45	0.38	0.17	0.17	0.55	0.17	iaP
	2010	0.40	0.28	0.61	0.38	0.28	0.28	0.38	0.28	IaP
영국	2005	0.17	0.17	0.19	0.17	0.35	0.17	0.19	0.65	Iap
	2010	0.15	0.19	0.15	0.15	0.35	0.19	0.15	0.65	Iap
미국	2005	0.05	0.21	0.05	0.05	0.35	0.21	0.05	0.65	Iap
	2010	0.05	0.32	0.05	0.05	0.55	0.32	0.05	0.45	Iap

2010년에는 세 가지 실업안전망 조합 유형이 보여진다. 스웨덴과 미국을 제외한 나머지 10개국은 2005년과 똑같은 유형에 속하고 있으며 소속점수 역시 큰 변화를 보이고 있지 않다. 스웨덴은 2005년에 iaP 유형에 속하였지만 2010년에는 IaP 유형에 속하여 실업보험이 다소 강화되었음을 알 수 있다. 미국은 2005년에는 세 가지 제도가 다 관대하지 않은 유형이었지만 2010년에는 Iap 유형으로 역시 실업보험이 다소 강화된 모습을 보여준다.

먼저, 유형들을 구체적으로 살펴보면 부조 또는 실업보험의 성격만 보여지는 ‘부조형(iAp)’과 ‘소득보장 집중형(Iap)’이 있다. 각 유형에 자유주의 유형의 복지레짐으로 분류되는 캐나다와 미국이 속한다. 특히 캐나다의 경우 2005년과 2010년에 걸쳐 보다 같은 부조형에 머무르는 모습을 보인다. 미국의 경우는, ‘부실한 실업안전망(iap)’ 유형에 속하였다가 실업급여의 퍼지점수가 다소 상승하게 되어 간신히 보험형에 속하게 되었다.

다음으로 ‘광범위한 실업안전망형(IAP)’과 ‘부실한 실업안전망형(iap)’가 있다. 먼저 ‘광범위한 실업안전망형’은 실업보험, 사회부조를 포함한 공적부조 그리고 적극적노동시장정책의 조합점수가 모두 높은 경우의 유형이다. 이 유형에는 덴마크와 네덜란드가 2005년 2010에 걸쳐서 지속적으로 포함된다. 세 가지 측면에서 모두 낮은 조합점수를 보이는 유형은 ‘부실한 실업안전망형’으로 기존의 복지국가 레짐에서 남유럽형, 자유주의 그리고 동아시아형에 속하는 국가들이 이 유형에 다수 포함된다. 2005년에 이탈리아, 일본, 한국, 미국, 영국이 포함되면, 2010년에도 미국의 제외한 나머지 4개국이 지속적으로 포함되어 있다.

다음으로는 적극적노동시장정책의 조합점수가 높은 ‘재진입 집중형(iap)’과 적극적노동시장정책의 점수와 실업보험의 조합점수가 높은 ‘재진입과 소득보장 결합형(IaP)’이 있다. ‘재진입과 소득보장 결합형’은 적극적노동시장에 대한 지출이 높아 실업자가 노동시장에 재진입할 수 있도록 촉진하는 동시에 실업급여의 관대성 및 포괄성 또한 상대적으로 높은 국가라고 할 수 있다. 이 유형에는 프랑스, 스웨덴 그리고 스페인이 속한다.

스페인의 경우, 사민주의 복지국가 유형인 스웨덴 그리고 보수주의 복지국가인 프랑스와 함께 이 유형이 속한 것이 특징적이다. 스페인의 경우, 공적부조제도가 얇은 수준이기 때문에 기존의 남유럽형 복지국가 레짐의 성격과 일치하지만, 실업보험에 일단 가입되는 경우 상대적으로 소득보장의 정도가 높으며 또한 적극적 노동시장 정책이 강조되고 있어 본 유형에 속한다.

마지막으로, ‘재진입 집중형’으로 사회부조를 포함한 공적부조 제도의 조합점수가 낮고, 실업보험의 조합점수가 낮은 반면 적극적노동시장정책의 조합점수가 높은 유형에 독일이 포함되었다. 독일은 특히 2005년과 2010년에 모두 이 유형에 속해있어, 기존의 보험형 국가에 대한 논의와는 다른 결

과를 보여줬다고 할 수 있다. [표 12]은 2005년과 2010년의 실업보험, 사회부조, 그리고 적극적노동 시장정책의 퍼지셋 조합을 나타낸다.

[표 11] 2005년과 2010년의 실업보험, 사회부조, 적극적노동시장정책의 퍼지셋 조합의 결과

조합유형		2005	2010
iAp	부조형	캐나다	캐나다
IAP	광범위한 실업안전망형	덴마크, 네덜란드	덴마크, 네덜란드
IaP	재진입과 소득보장 결합형	프랑스, 스페인	프랑스, 스페인, 스웨덴
iaP	재진입 집중형	독일, 스웨덴	독일
iap	부실한 실업안전망형	이탈리아, 일본, 한국, 영국, 미국	이탈리아, 일본, 한국, 영국

- IaP(소득보장 집중형)은 2005년에는 나타나지 않고, 2010년에 미국만 속함.

요약하자면, 2005년에서 2010년으로 시간이 흐르면서, 5-6가지 유형의 노동시장정책조합이 발견되었고, 국가들의 유형화도 기존의 복지국가 레짐 논의에 따른 국가들과 다소 구별되는 양상을 보인다. 특히, 스웨덴은 2005년에 독일과 함께 iaP 유형으로 분류되었다가 2010년은 프랑스, 스페인과 더불어서 IaP 유형으로 분류되었다. 미국은 2005년에 이탈리아, 일본, 한국, 영국과 같이 iap 유형이었다가 2010년에 단독으로 Iap 유형으로 구분되기도 하였다.

분석된 유형을 살펴보면 몇 가지 주목되는 결과가 있다. 먼저, 광범위한 실업안전망형에 덴마크와 네덜란드가 포함된 것은 기존의 논의들과 일치되는 부분이다. 두 국가는 노동시장과 사회정책의 결합이 유연안정성으로 특징되는 대표적인 두 국가로 논의되어 왔는데 네덜란드의 경우, 시간제근로자의 비중이 2005년과 2010년 모두 35% 이상으로 OECD 국가 중에 가장 높다. 유연한 노동시장의 경우, 광범위한 실업안전망으로 노동시장에서의 이탈시 소득보장과 재진입을 위한 공적 지출이 모두 이루어지고 있다는 것이다.

다음으로는, 기존의 연구(Emmenegger et al. 2012; Pfeifer, 2012)에 의해 조합주의형으로 함께 구분되었던 프랑스와 독일이 서로 다른 실업안정망 유형으로 구분되었다는 것이다. 프랑스의 경우, 기존의 강함 사회보험 성격과 적극적인노동시장정책으로 인한 훈련으로 대표되는 사회정책 조합이 앞서 설명한 것과 같이 이중노동시장의 형성에 기여하고 있다고 논의되었다. 하지만, 독일의 경우 사회보험 성격이 다른 국가들에 비해 오히려 약한 유형에 속하는 것은 새로운 발견이다. 구체적으로 독일의 사례를 다시 살펴보면, 실업보험의 수급자격에 대한 엄격성이 높지 않지만 수급기간과 소득 대체율이 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 대신 적극적노동시장정책에 대한 투자가 높

은 국가이다. 이러한 분석결과는 같은 조합주의유형에서도 실업안전망에 대한 분석은 보다 구체적으로 실시될 필요가 있다는 것을 보여준다. 또한 이러한 각각의 실업안전망 유형이 노동시장 이중화에 어떠한 영향을 미치는지 후속 연구가 필요하다.

마지막으로 부실한 실업안전망형에 이탈리아, 영국 그리고 동아시아의 두 개 국가가 모두 지속적으로 포함되어 있다는 것은 기존의 복지국가 레짐 논의에 두 가지 측면의 함의를 준다. 먼저 낮은 수준의 복지국가 지출로 대표되는 국가들에서 실업안전망도 가장 부실한 안전망으로 유형화되었다는 것은 해당 국가의 전반적인 복지국가 지출과 실업안전망의 관계에 대한 함의를 준다. 두 번째로 우리는 한국에 주목할 필요가 있다. 현재 한국은 비정규직이 증가하고 노동시장의 이중구조가 심화되고 있는 과정에 있다(이승훈, 백승호, 김운영 2017). 가장 부실한 실업안전망을 가지고 있다는 것은 또한 앞으로 어떠한 방향으로 실업안전망을 설계할지 고민할 수 있는 여지가 있다고도 할 수 있는 것이다. 한국은 이탈리아에 비해 장기실업률이 현격히 낮고, 영국과 일본에 비해서 시간제 근로의 비중은 훨씬 낮다. 그러나 비정규직의 비율이 OECD 국가 중에서 가장 높다. 그리고 이중노동시장의 모습은 오히려 조합주의 국가인 독일, 프랑스와 비슷한 측면들이 많다. 지금 한국의 이중노동시장문제와 점차적으로 증가하고 있는 청년실업문제, 불안정노동시장 확대에 대응하기 위해서, 한국 어떠한 유형의 실업안전망이 설계해나갈지에 대한 구체적인 분석이 추가적으로 필요하다.

## 6. 결론

본 연구는 탈산업화시대 노동시장과 사회정책의 정합성에 대한 문제제기가 이루어지고 있는 가운데, 구체적으로 실업안전망 정책들을 조합으로 구성하여 OECD 국가들의 실업안전망이 어떻게 유형화 되는지 비교연구를 실시하였다. 이를 위해, 구체적으로는 실업보험, 사회부조, 그리고 적극적 노동시장 정책을 제도 배열로서 실업안전망 정책을 분석하였다. 방법론으로는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 활용하였다. 비교한 국가는 사민주의 복지국가 유형의 스웨덴과 덴마크, 보수주의형의 프랑스, 독일, 네덜란드, 자유주의형의 미국, 영국, 캐나다, 남유럽형으로는 이탈리아와 스페인, 그리고 마지막으로 동아시아형으로 일본과 한국이다. 이들 국가들이 어떻게 실업안전망 정책 조합으로 유형화되는지 분석하고 이것이 2005년과 2010년에 걸쳐 지속 또는 변화하는지 살펴보았다.

분석결과, 2005년에서 2010년으로 시간이 흐르면서, 5-6가지 유형의 실업안전망 정책 조합이 발

견되었고, 국가들의 유형화도 기존의 복지국가 레짐 논의에 따른 국가들과 다소 구별되는 양상을 보였다. 구체적으로 살펴보면 먼저, 부조 또는 실업보험의 성격만 보여지는 ‘부조형(iAp)’과 ‘소득보장 집중형(Iap)’이 있고, 다음으로 ‘광범위한 실업안전망형(IAP)’과 ‘부실한 실업안전망형(iap)’이 분석되었다. ‘광범위한 실업안전망형’은 실업보험, 실업부조를 포함한 공적부조 그리고 적극적노동시장정책의 조합점수가 모두 높은 경우의 유형이다. 이 유형에는 덴마크와 네덜란드가 2005년 2010에 걸쳐서 지속적으로 포함된다. 네덜란드와 덴마크는 기존의 복지국가유형 논의에서는 각각 보수주의형 또는 시민주의형으로 분류되었지만, 본 연구에서는 ‘광범위한 실업안전망’유형으로 분류되었다. 네덜란드와 덴마크의 경우, 노동시장의 유연안정성이 높은 국가들로 분류되기도 하는데 추후 이들 국가들의 높은 시간제 근로 비율과 낮은 임금불평등이 이러한 광범위한 실업안전망과 어떠한 관계를 가지는지 분석될 필요가 있다.

세 가지 측면에서 모두 낮은 조합점수를 보이는 유형은 ‘부실한 실업안전망형’으로 기존의 복지국가 레짐에서 남유럽형, 자유주의 그리고 동아시아형에 속하는 국가들이 이 유형에 다수 포함되었다. 즉, 기존의 시민주의 또는 보수주의 복지국가들에 비해 상대적으로 적은 복지지출은 하거나, 잔여적인 복지지출을 하는 국가들이, 실업안전망 정책 조합에서 ‘부실한 실업안전망형’으로 분류되었다.

한국의 경우, 2005년과 2010년의 걸쳐 지속적으로 부실한 실업안전망 유형에 속하였고, 사회보험, 사회부조 그리고 적극적노동시장의 퍼지점수가 모두 본 연구의 국가들과 비교하였을 때 최하위권이다. 부실한 실업안전망 유형에서도 구체적인 정책별 소속 점수를 살펴보면 사회부조 정책의 소속점수가 그나마 높고 적극적노동시장정책의 소속점수는 매우 낮다. 즉, 부실한 실업안전망 유형으로 실업보험과 적극적노동시장정책 부분에서는 매우 부실하고, 그나마 사회부조 수준만이 평균에 비해 ‘조금’ 낮다. 경로의존성을 고려하여 부조방식의 실업안전망이 확대될 가능성이 있지만, 사회부조의 확대가 실직자들이 지속적으로 빈곤에서 벗어나게 하는데 한계가 있을 수 있다는 것은 주의할 필요가 있다. 특히, 사회보험의 급여를 축소하고 자산조사 방식의 소득보장제에 의존하여 급여를 제공하는 것은 재정적으로 부담이 가장 적은 정책으로, 정책결정자들에게는 가장 가능한 방법의 실업안전망 확대로 판단될 수 있으나 장기적으로 사회부조 방식이 불안정노동자 및 실업자의 소득보장에 얼마나 지속적인 효과가 있을지 고민할 필요가 있다.

기존 노동시장 연구가 복지국가, 노동시장, 경제 및 생산체계에 분절적으로 접근하였다면, 본 연구는 실업안전망 정책들을 조합으로 구성하여 통합적 시각으로 접근해보았다. 본 연구는 국가간 비교연구를 수행함으로써 실업안전망 정책 비교연구에 대한 이론적·실증적 논의에 기여하고, 최근 한국 노동시장의 문제를 다양한 관련 정책 배열을 중심으로 분석함으로써 향후 노동시장과 복지국가

정책의 방향과 설계에 함의를 제공할 수 있기를 기대한다. 빠르게 변화하는 한국 노동시장에 정합하며, 정책들 간 상보성을 조율하며 각 정책들을 어떻게 효과적으로 확대할 것인지에 대한 고민은 후속 연구과제로 남긴다.

■ 참고문헌 □

- 권현지(2012). 장시간 노동체제 - 은행산업의 실태를 중심으로. *노동리뷰*. 2012(3). 73-91.
- 김진영(1999). 직업훈련정책과 시장실패, 정부실패: 비교의 관점에서. *한국정책학회보*. 8(1). 155-183.
- 노용진(2003). 내부노동시장의 성격과 비정규직 고용의 비율. *노동정책연구*. 3(2). 47-67.
- 노중기(2004). 사회적 합의와 신자유주의 노동체제 - 한국과 멕시코의 비교연구. *경제와 사회*. 62. 145-185.
- 류기탁(2012). 노동시장제도와 청년 고용 - OECD 주요 국가 노동시장의 제도적 상보성, 1985-2010. *경제와 사회*. 96. 252-287.
- 문병주(2007). 세계화시기 한국의 노사관계와 복지체제 변화 - 생산레짐론적 시각에서의 재조명. *한국거버넌스학회보*. 14(2). 87-113.
- 박노영(2002). 신자유주의적 세계화와 한국의 재벌체제 및 노동체제 개혁. *사회과학연구*. 13. 135-158.
- 백승욱(2008). 마르크스주의와 국제주의, 그리고 노동자운동. *마르크스주의 연구*. 5(3). 80-116.
- 백승호(2014). 서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석. *한국사회정책*. 21(2). 57-90.
- 신동면(2006). 한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성. *한국정치학회보*. 40(1). 115-138.
- 신원철(2005). 노무현 정부 노동정책의 평가와 전망 - 역사적·제도적 접근. *민주사회와 정책연구*. 6. 106-135.
- 양재진(2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원 - 생산레짐 시각에서 본 1962-1986년의 재해석. *한국정치학회보*. 38(5). 85-103.
- 이병훈, 류만희(2002). 노동복지의 국가별 접근유형에 관한 비교연구: 북유럽·미국·일본을 중심으로. *산업노동연구*. 8(2). 171-197.
- 이승윤·백승호·김윤영. (2017). *한국의 불안정 노동자*. 서울: 후마니타스
- 이종선(2001). 한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장제도 변화. *산업노동연구*. 7(1). 193-224.
- 이주희(2011). 고진로 (High Road) 사회권 패러다임. *동향과전망*. (82). 244-279.
- 황덕순(2011). 한국의 복지국가 발전과 노동. *경제연구*. 50(3). 295-337.
- \_\_\_\_\_ (2015). 한국의 노동시장 구조와 사회안전망 정책과제. *사회보장법학*. 4(2). 85-132.
- Berry, C. (2014). Active labour market policy across the competing, contrasting, and converging growth models of Europe. SPERI Annual Conference 2014.
- Boeri, T. & Garibaldi, P. (2007). Two tier reforms of employment protection: A honeymoon effect?. *The Economic Journal*. 117(521). 357-385.
- Castles, F. (2008). What welfare states do: A disaggregated expenditure approach. *Journal of Social Policy*. 38(1). 45-62.
- Davidson, J. & Naczyk, M. (2009). The ins and outs of dualisation: A literature review. Working Papers

- on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe. Edinburgh: RECWOWE Publication.
- Durán, C. & Gutiérrez, J. (2007). An evaluation of training programmes for the unemployed in Spain using causal inference.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. & Whiteford, P. (eds). (1996). *Social assistance in OECD countries. Volume I: Synthesis report*. A study carried out on behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit. London: HMSO.
- Eichhorst, W. & Marx, P. (2011). Reforming German labour market institutions: A dual path to flexibility. *Journal of European Social Policy*, 21(1), 73-87.
- \_\_\_\_\_ (2012). Whatever works: dualization and the service economy in Bismarkian welfare states. In P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier, & M. Seeleib-Kaiser(eds). *The age of dualization*. Oxford: Oxford University Press.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M. (2012). *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. London: Sage.
- European Commission (2015). *Country Report Italy 2015 - including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*. Brussels: European Commission.
- Gallie, D. & Paugam, S. (Eds.). (2000). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. OUP Oxford.
- Hemerijck, A. (2002). The self-transformation of the European social model(s). *Internationale Politik und Gesellschaft*, (4), 39-67.
- Hendeliowitz, J. (2008). Danish employment policy: National target setting, Regional performance management and local delivery, employment region Copenhagen & Zealand The Danish National Labor Market Authority.
- Kalleberg, A. (2000). Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 341-365.
- \_\_\_\_\_ (2009). Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition. *American Sociological Review*, 74(1), 1-22.
- Kangas, O. & Palme, J. (2007). Social rights, structural needs and social expenditure: a comparative study of 18 OECD countries 1960-2000. In Clasen J. & Siegel N.(eds). *Investigating welfare state change: the 'dependent variable problem' in comparative analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kühner, S. (2007). Country-level comparisons of welfare state change measures: Another facet of the dependent variable problem within the comparative analysis of the welfare state?. *Journal of*

- European Social Policy, *17(1)*, 5-18.
- Lodovici, M. (2000). The dynamics of labour market reform in European countries. In G. Esping-Andersen & M. Regini(eds). *Why deregulate labour markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, K. (2010). Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies. *International Journal of Social Welfare*, *19(4)*, 367-378.
- OECD (2014). *Ageing and employment policies: France 2014: Working better with age*. OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2014a). *Employment and skills strategies in the United States, OECD reviews on local job creation*. OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *OECD series benefits and wages-Netherlands 2014*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Ageing and employment policies: Denmark 2015: Working better with age*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2015a). *Back to work: Canada: Improving the re-employment prospects of displaced workers*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2015b). *Back to work: Japan: Improving the re-employment prospects of displaced*. Paris: OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2015c). *Back to work: Sweden: Improving the re-employment prospects of displaced workers*. Paris: OECD Publishing.
- Palme, J., Nelson, K., Sjöberg, O. & Minas, R. (2009). *European social models, protection and inclusion*. Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Pfeifer, M. (2012). Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age. *International Journal of Social Welfare*, *21(1)*, 13-25.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, *48(2)*, 143-179.
- \_\_\_\_\_ (2001). Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States. In P. Pierson(ed). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Saint-Paul, G. (1996). Exploring the political economy of labour markets institutions. *Economic Policy*, *11(23)*, 263-315.
- Scruggs, L. & Allan, J. (2006). Welfare-state de-commodification in 18 OECD Countries: A replication and revision. *Journal of European Social Policy*, *16(1)*, 55-72.
- Tergeist, P. & Grubb, D. (2006). *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 42, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/341116536484>

**Database:**

OECD. Calculations based on the upcoming OECD Benefit Reciprocity Database (SOCR).

<http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-statistics.htm>

OECD. Tax-Benefit Models. [www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)

ONS. Office of National Statistics. <http://tabulation-tool.dwp.gov.uk>

EUROSTAT: Labour Market Policy Data.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>

**국가별 노동부 홈페이지:**

스웨덴: [www.industry.ministry.se](http://www.industry.ministry.se)

덴마크: [www.bm.dk/english/default.asp](http://www.bm.dk/english/default.asp)

네덜란드: [www.employment.gov.nl](http://www.employment.gov.nl)

독일: <http://www.bmas.de/portal/16702/startseite.html>

프랑스: [www.emploi-solidarite.gouv.fr/index.asp](http://www.emploi-solidarite.gouv.fr/index.asp) (not in English), <http://www.coe.gouv.fr> (not in English)

영국: [www.dwp.gov.uk/](http://www.dwp.gov.uk/)

미국: [www.dol.gov](http://www.dol.gov)

캐나다: [www.hrsdc.gc.ca](http://www.hrsdc.gc.ca)

이탈리아: [www.welfare.gov.it/default](http://www.welfare.gov.it/default)

스페인: [www.mtas.es](http://www.mtas.es) (not in English)

한국: <http://moel.go.kr/>

일본: [www.mhlw.go.jp/english/index.html](http://www.mhlw.go.jp/english/index.html)

## A Comparative Study on Unemployment Insurance, Social Assistance and ALMP in OECD Countries

Sophia Seung-yoon Lee\*

This study examines labour market and unemployment protection policies as a configuration in 12 OECD countries in order to investigate how countries from different regime conform to or diverse from previous welfare state regime discussion, and to examine its relationship with poverty and inequality. In analyzing the combination of the unemployment insurance, the unemployment assistance, and active labour market policy, firstly, fuzzy scores of unemployment insurance was calculated by analyzing the strictness of eligibility, duration of benefit and the generosity of income replacement rate. For unemployment assistance, the ratio of public assistance expenditure to the GDP in each country and the ratio of unemployment benefit level to the average wage in each country have been considered. As for the active labour market policy, the total expenditure per GDP of this policy was converted into fuzzy points and analyzed. As a result, 5 types in 2005 and 6 types in 2010 were generated. Specifically, 'assistance type(iAp)', 'insurance type (Iap)', 'comprehensive safety net type (IAP)', 'weak safety net type(iap)' were analyzed. This paper suggested policy implication for South Korean case, which consistently had high score for weak safety net type(iap).

**Key words:** active labour market policy, unemployment insurance, unemployment assistance, fuzzy-set analyzing

◆ 2018. 01. 31. 접수 / 2018. 03. 15. 1차수정 / 2018. 03. 22. 게재확정

---

\* First Author, Department of Social Welfare, Ewha Womans University (sophia.sy.lee@ewha.ac.kr)

