

고용보호지수의 의의와 한계

김기선 (한국노동연구원 초빙연구위원)

■ 머리말

노동시장의 유연화¹⁾에 대한 관심은 1980년대 후반 영·미를 중심으로 한 신자유주의 기조가 확산되면서 본격적으로 부상하였는데, 국제적인 수준에서 논의를 주도한 것은 신자유주의 경제학자들이었다. 이들은 유럽 국가의 실업률이 줄어들지 않는 것을 유럽 노동시장의 구조적 경직성과 비효율성 때문이라고 판단하면서, 높은 수준의 고용보호법제가 중요한 원인이 되고 있다고 보았다. 이에 따라 신자유주의자들은 ‘노동시장의 유연화→기업경쟁력 증대→고용창출과 저실업’이라는 구도하에 노동시장의 유연화(경직성 완화)를 추진하였다.

또한 경제학자들을 중심으로 한 의견 중에는 고용보호입법이 노동시장의 이원화를 가속시

1) 노동시장 유연성은 “외부환경 변화에 대응하여 노동력을 신속하고 효율적으로 배분·재분배할 수 있는 노동시장의 능력”을 의미하는데(어수봉(1997), 「노동시장의 유연성 제고」, 『노동동향분석』 10(3), p.56), 고용과 해고, 임금 등 근로조건에 관한 사항뿐만 아니라 노동력의 지역적 이동의 유연성 등 다양한 측면이 존재한다. Bernard Brunhes(*Labor Market Flexibility: Trends in Enterprises*, OECD, 1989, p.15 이하)는 ① 외부적 수량적 유연성(external numerical flexibility), ② 외부화(externalization), ③ 내부적 수량적 유연성(internal numerical flexibility), ④ 기능적 유연성(functional flexibility), ⑤ 임금유연성(wage flexibility) 등 다섯 가지 형태로 구분하는데, 이를 단순화하여 수량적 유연성, 기능적 유연성, 임금유연성으로 정리하는 견해도 있다(정인수(1997), 『주요국 노동시장 정책의 변화』, 한국노동연구원, p.4).

킨다는 주장이 있다. 일부 경제학자들은 고용보호입법이 강화되면, 보호 영역에 포함되는 인사 이더(insider)들과 완전실업 상태 또는 비자발적 고용형태인 기간제, 파견제, 시간제로 고용된 아웃사이드(outsider)들 사이에 분할(segmentation)이 유발될 수 있다는 점을 뒷받침하는 통계적 증거들을 주장하여 왔다.²⁾ 이러한 인사이드-아웃사이드 모델은 고용보호입법의 변천과 실업률과의 상관관계를 시작으로,³⁾ 최근에는 비정규직의 근로조건을 개선하기 위한 방안으로 인사이드에 대한 고용보호 완화를 주장하기도 한다.

한편 우리나라에서는 1990년대 말 외환위기에 따른 국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF) 관리 체제를 기점으로 노동시장의 과도한 보호(경직성)에 대한 문제가 제기되기 시작하였다. 일부 견해에서는 IMF 경제위기의 원인 중 하나를 노동시장의 경직성으로 보고, 노동시장의 경직성이 고용창출을 저해하고 성장잠재력을 약화시킬 수 있다는 점을 지적하면서, 경직성을 야기하는 노동시장의 제도적 요인을 유연화할 것을 주장하였다. 반면 IMF 경제위기 이후 비정규직을 중심으로 고용조정이 비교적 용이한 고용형태가 확대되고, 정규직에 있어서도 명예퇴직 등으로 인한 고용조정이 적지 않다는 사실 등으로 노동시장 경직성을 반박하는 입장도 존재하였다.⁴⁾

경제협력개발기구(OECD)를 비롯한 국제기구들은 고용보호입법이 넓게는 노동시장, 그리고 좁게는 기업의 경쟁력에 일정한 영향을 미칠 수 있다는 가정하에 고용보호입법의 흐름을 파악하기 위한 연구를 수행하여 왔다.⁵⁾ 그러나 경제협력개발기구를 비롯한 국제기구들이 연구하는 고용보호지수는 기본적으로 법령의 형식으로 존재하고 있는 제도를 지표화하여 수치화하고

2) Andrea Barone(2001), *Employment protection legislation: a critical review of the literature*, Cesifin WP, p.7.

3) Edward Lazear(1990), "Job Security Provisions and Employment," *The Quarterly Journal of Economics* 105(3), pp.699~726.

4) 이상의 견해들에 관해서는 김재훈(2009), 「우리나라 고용보호수준의 국제비교 분석과 퇴직금·임금 관련제도 개편방안」, 『노동법연구』 27, 서울대학교 노동법연구회, p.267 참조.

5) OECD는 「1994년 OECD 고용전략」(OECD Jobs Study)을 통해 총 10개 항목에서 정책 권고를 한 바 있는데, 그중 여섯 번째 항목에서 '민간부문에서 고용확대를 방해하는 고용보장규정의 개선'(Reform employment security provisions that inhibit the expansion of employment in the private sector)을 채택하였다.

있는데, 이들 고용보호지수가 과연 각 국가의 규범을 얼마나 정확하게 반영하고 있는지는 의문이다. 고용보호입법이 미치는 영향에 대하여는 많은 논의가 있어 왔지만, 만약 고용보호지수가 해당 국가의 고용보호 정도를 충실히 반영하고 있다는 전제 조건이 성립되지 않는다면 고용보호입법지수의 영향에 관한 논의들에 많은 의미를 부여할 수는 없을 것이다.

이하에서는 이러한 문제의식에 기초하여 국제적으로 활용되고 있는 고용보호지수의 내용을 간략하게 살펴보고, 그 문제점과 한계를 지적해보고자 한다.

■ 고용보호지수의 의의

고용보호지수는 근로자의 고용의 시작과 끝(채용과 해고: hiring and firing)을 중심으로 한 고용보호입법의 정도를 나타내기 위한 것이다. 고용보호에 관한 입법은 기본적으로 제정법(legislation)이 기준이 되지만, 성문 법령이라는 형식에 국한되는 것은 아니며, 단체협약 등의 집단적 근로결정규범, 법원의 판결례 및 노동관행 등 모든 형태의 강행 기준들에 대한 규범력을 평가하기 위한 것이다.⁶⁾

1970년대 이전 미국 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)이나 1970년대 영국의 통상산업부(Trade and Industrial Department) 등에서는 현재 경제협력개발기구를 비롯한 국제기구 및 기관들에서 활용하는 것과 유사한 방식으로 고용보호에 관한 입법적 변화 추이를 관찰하였다. 임의고용의 원칙(Employment at will)을 기본으로 하고 있는 미국에는 근로기준에 관한 연방법(Fair Labor Standards Act)이 제정되어 있지만, 해고보호 조항은 없다. 영국 역시 부당노동행위로부터의 보호를 위해 1971년 노사관계법(Industrial Relations Act 1971)이 제정되었고, 1975년 고용보호법(Employment Protection Act 1975)에 의하여 해고에 대한 근로자의 일반적인 권리가 확립되기 전까지는 임의고용의 원칙에 따라 단체협약을 통한 보호가 주를 이루고 있었다. 이러한 영미법계 국가들은 성문법령에 의한 고용보호가 명확하지 않기 때문에, 고용보호의 추이를 확인하기 위해서는 지수화를 통한 시계열적 분석이 고용보호 변화를 측정하는 하나의 방

6) OECD(1999), "Employment Protection and Labour Market Performances", *OECD Employment Outlook*, p.50.

식이 될 수 있었기 때문이다.⁷⁾

그러나 근로자에 대한 고용보호 정도를 측정하기 위한 고용보호지수는 국제기구 및 기관들에서 활용하면서 그 의미가 달라지게 된다. 경제협력개발기구는 1980년대 이후 회원국들의 고실업과 고용보호지수의 상관관계에 주목하면서, 고용보호지수(Employment Protection Legislation Index)를 분석하여 왔다. 특히 경제협력개발기구 고용노동사회국(Directorate for Employment, Labour and Social Affairs)은 1999년, 2003년, 2008년에 전 회원국에 대하여 고용보호지수를 통한 조사·분석을 실시하였다. 경제협력개발기구 고용보호지수는 회원국 정부 담당자의 회신을 바탕으로 정규고용, 임시고용 및 집단해고 분야에 대한 제도적 평가를 하고 있다. 이는 노동시장 유연화라는 관점에서 볼 때 사용자가 부담해야 하는 제도적 비용에 대한 측정을 의미한다.⁸⁾

경제협력개발기구와 유사하게 세계은행(World Bank)도 2003년부터 매년 사업환경평가(Doing Business) 보고서를 통하여 고용 및 해고를 포함한 총 10여 개 지수 지표에 대한 규제 정도를 파악하고 있다. 사업환경평가는 말 그대로 ‘사업에 좋은 환경’을 평가하기 위한 국가별 제도 규제를 평가한 것인데, 고용·해고 부분은 고용보호지수를 바탕으로 한 평가가 이루어지고 있다. 다만 경제협력개발기구와 달리 세계은행의 사업환경평가에서는 근로시간의 경직성을 고용경직성에 포함시킨다는 점에 특색이 있으며, 각국 정부의 회신을 바탕으로 하는 것이 아니라 로펌이나 회계법인 등 세계은행과 약정된 전문가들에 의한 설문조사를 근거로 작성된다는 점에 차이가 있다.⁹⁾

경제협력개발기구와 세계은행의 고용보호지수가 규범적 평가에 중심을 두고 있는 것과 달리, 주관적인 관점에서 입법적 평가를 활용하는 국제기구도 있다. 세계경제포럼(World Economic

7) Paul Davies and Mark Freedland(2010), *Towards a Flexible Labour Market*, Oxford University Press(2nd), p.77.

8) OECD(2004), “Employment Protection and Labour Market Performances,” *OECD Employment Outlook*, p.2.

9) World Bank(2001), *Doing Business 2012—Doing business in a more transparent world*, p.3.

10) 세계경제포럼은 저명한 기업인·경제학자·저널리스트·정치인 등이 모여 세계경제에 대해 토론하고 연구하는 국제민간회의로 독립적 비영리재단 형태로 운영되고 있으며 본부는 제네바에 있다. 1981년부터 매년 1~2월 스위스의 고급 휴양지인 다보스(Davos)에서 회의를 하기 때문에 다보스포럼(Davos Forum)이라고도 한다.

Forum, WEF)¹⁰⁾에서 매년 발표하는 국제경쟁력보고서(Global Competitiveness Report)와 스위스 국제경영개발원(International Institute for Management Development, IMD)에서 매년 발간하는 세계경쟁력연감(World Competitiveness Yearbook)에서도 노동시장의 유연성을 측정하기 위한 방식으로 고용보호지수를 활용하고 있다.¹¹⁾ 다만 이들 기구에서 발표하는 자료에서는 고용보호 지수를 독자적으로 발표하는 것이 아니라, 고용률과 실업률, 근로시간과 임금 등에 관한 통계자료와 같이 노사관계의 지수로 활용한다. 그리고 경제협력개발기구와 세계은행과는 달리 세계경제포럼의 국제경쟁력보고서와 스위스 국제경영개발원의 세계경쟁력연감은 노사관계의 일방 당사자인 사용자들에 의한 설문조사 방식을 바탕으로 하고 있다는 점에 특징이 있다.

이와 같이 고용보호지수는 다양한 국제기구들의 연구에서 활용되고 있으나, 국제기구별로 고용보호지수의 의미에는 차이가 있다. 경제협력개발기구는 고용보호지수만을 독자적으로 평가하는 EPL 평가시스템을 갖고 있는 반면, 세계경쟁력연감과 국제경쟁력보고서는 고용관련 조사의 일환에서 고용보호에 관한 다양한 측면들을 조사 및 통계자료로 활용하고 있다. 세계은행의 기업활동평가는 그 중간단계로서, 총 10개 지표 중에서 고용보호입법에 관한 내용을 독자적으로 다루어 왔다. 특히 세계경쟁력연감과 국제경쟁력보고서는 고용에 관한 통계자료를 바탕으로 한 조사로서, 비교적 단순한 제도 유무만을 확인할 뿐만 아니라 경영자에 대한 주관적 조사로서 그 정확도가 높지 않다는 한계가 있다. 예컨대 2004년 기준으로 국제경쟁력 보고서에서 우리나라는 경제협력개발기구 27개 회원국 중 12번째로 사용자의 고용·해고의 자율성이 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 동일한 연도의 세계경쟁력 연감에서 우리나라 노동시장 유연성은 경제협력개발기구 27개 회원국 중 25위로, 노동시장 규제가 매우 심한 국가로 분류되고 있다. 이와 같이 경영자에 대한 설문조사라는 유사한 방식을 취하고 있음에도 WEF와 IMD는 우리나라 노동시장 유연성에 대하여 매우 상반된 평가 결과를 내리고 있어, 주관적 조사의 한계를 나타내고 있다고 할 수 있다.¹²⁾

11) IMD는 스위스 로잔에 위치한 비영리 실무학교로, 상설 부속기관인 WEF을 두고 있다. 1979년부터 IMD와 WEF는 매년 세계경쟁력연감을 같이 발표해 왔으나, 1996년 이후 WEF는 국제경쟁력보고서를, IMD는 세계경쟁력연감을 독자적으로 발간하고 있다.

12) 이인재·이연정(2005), 「한국의 노동시장은 경직적인가?」, 『노동리뷰』 1(3), 한국노동연구원, pp.15~16.

〈표 1〉 국제기관 고용보호지수의 비교¹³⁾

	담당부처	기업활동평가	세계경쟁력연감	국제경쟁력보고서
주관기관	경제협력개발기구	세계은행	IMD	WEF
데이터 수집	고용담당 정부 당국자에 대한 서면 질의	국내외 전문가 서면 질의	통계자료	통계자료
			GDP 규모에 따른 경영기관 및 경영자 설문조사	경영자를 대상으로 한 설문조사 (대기업/중소기업 구분)
데이터의 성격	제도 분석	제도 분석	제도 및 통계 분석	통계 분석 (부수적인 제도 분석)
평가 목적	고용 유연화 측정	기업에 대한 규제	기업 경쟁력	성장 경쟁력
평가 국가(2008년 기준)	30	183	55	144
세부 지표 수	-	-	254	-
노동분야 항목(제도/통계)	21	19	33(20/13)	12(4/8)
순위결정상의 특성	버전에 따른 차등적인 가중치 부여	모든 세부 항목에 동일한 가중치 적용	설문조사 문항별 가중치 적용	발전 단계별 상이한 가중치 적용

■ 고용보호지수의 한계

고용보호지수의 영향에 관한 연구들이 실제 노동정책 결정에 적지 않은 영향력을 발휘하기 시작하면서 고용보호입법의 '지수화'에 대한 비판도 적지 않다. 예컨대 2007년 11월 ILO의 제 300차 이사회에서는 세계은행 기업활동평가의 고용부문 지표에 관하여 다음과 같은 사항을 지적하였다.¹⁴⁾ ① 기업활동평가의 고용부문 지표는 투자환경이나 노동시장 성과를 측정하는 지표로서는 부적절하다. ② 지표화 과정에서 심각한 방법론적·기술적 문제가 있다. ③ 기업활동평가의 고용부문 지표는 사회보호를 최소화하고 유연성을 극대화하는 것이 최적의 방법이라는 가정에 입각해 있다. 그 결과 유연성과 안정성의 조화라는 노동시장정책의 기본적인

13) 옥우석·강창희(2009), 「노동시장제도 평가지표의 의미-국제평가기관 지수들을 중심으로」, 『비교경제연구』 16(2), 한국비교경제학회, 표6을 바탕으로 재구성.

14) 이상현(2008), 「세계은행의 노동자 고용지표에 대한 비판적 고찰」, 『국제노동브리프』 6(8), 한국노동연구원, p.33.

방향을 무시하고 있다. ④ 노동시장 규제가 노동시장 성과를 저해하고 비공식 고용(informal employment)을 초래한다는 주장을 뒷받침할 만한 연구가 없다. ⑤ 기업활동평가의 고용부문 지표는 국제노동기준과 모순적이다. ⑥ 기업활동평가의 고용부문 지수가 개별 국가의 노동법 개혁 근거로 사용되는 것은 피해야 한다.¹⁵⁾

이하에서는 고용보호지수가 가지고 있는 문제점에 대해 언급해 보고자 한다. 고용보호입법의 지수화에 대한 비판은 크게 기준에 대한 비판과 방법론적 문제점에 대한 비판으로 구분할 수 있다.

고용보호지수의 기준에 대한 비판

우선적으로 경제협력개발기구 및 세계은행의 고용보호지수에 사용된 기준들이 적합한지가 문제된다. 예컨대 세계은행의 노동시간 경직성 지표 중 근로시간에 관한 규제(야간노동에 관한 규제)를 살펴보면, 이는 근로시간에 관한 국제노동기준의 중요한 요소 중 하나이다. 국제노동기준에서는 야간근로에 대한 법적 규제를 최소한의 조건으로 요구하고 있는 반면, 세계은행의 고용보호지수에서는 이를 ‘경직적’인 것으로 본다. 또한 해고 예고기간 및 수당, 해고의 정당 사유, 기간제 및 파견근로의 제한과 평등대우 원칙, 집단적 해고의 통지, 연차휴가 일수 등과 같은 지표들도 역시 국제노동기준에 해당하지만, 고용보호지수에서는 이러한 요인들을 노동시장과 고용의 유연화를 저해하는 요소로 본다. 이처럼 국제노동기준에 대한 부정적 평가는 개별 국가의 노동기준을 저하시키는 근거가 될 뿐만 아니라, 고용보호에 대해 민법적 접근(civil law)을 하는 국가들에게 우호적인 기준이 될 수밖에 없다. 경제협력개발기구 자료를 살펴보면, 고용보호가 강한 대륙계 유럽국가들(프랑스, 독일, 룩셈부르크)과 라틴계 국가들(스페인, 이탈리아, 그리스, 포르투갈)은 하위 그룹을 형성하고 있는 반면, 기본적으로 시장 방임 주의적 입장을 취하고 있는 영미법 국가들은 높은 순위를 차지하고 있다. 즉 고용보호지수는 국제노동기준에 부합하지 않을 뿐만 아니라 영미법계에 편향된 것으로 평가할 수 있다. 더 나

15) 한편 이러한 비판을 고려하여 세계은행은 2010년 보고서부터 고용에 관한 사항은 부록으로 구성하고, 수치화 및 순위화하지 않는 사실자료만을 제공하고 있다.

아가 세계은행 기업활동평가의 자료를 살펴보면, 아프가니스탄이나 아이티 같이 정상적인 고용관계법령을 갖추지 못한 나라들이 지수상 핀란드나 네덜란드보다 훨씬 높은 점수를 받는 역설적인 결과가 발생하기도 한다.¹⁶⁾

또한 노동시장의 실질적 유연성은 고용법령 이외에도 노동시장을 움직이는 다양한 노사관계의 영향을 받는다. 특히 단체협약을 중심으로 한 근로조건 결정 규범이 존재하는 근로조건의 영역에서는 법령을 중심으로 한 지수화는 한계가 많다. 경제협력개발기구 역시 이러한 점을 고려하여 단체협약에 의한 고용보호 수준을 반영함과 동시에, 적용제외 범위, 사법제도 및 노동감독 등의 요소를 고려하고, 세계은행 역시 기업활동평가의 고용지표 대상을 한정하고 있다. 그러나 이러한 비법령적 요건들은 본질적으로 수량화되어 평가되기 힘든 요인들이다.

그리고 각 국가의 현실에서 동일한 고용보호법령이라 하더라도 그 실질적인 의의에는 많은 차이가 있을 수 있다. 한 국가의 입법체계에서 단순히 고용과 해고(hiring and firing)에 관한 규제를 고용보호입법으로 가정하기에는 너무 다양한 법적·정책적 체계들이 존재한다. 예컨대 노사공동기금 및 정부지원금에 의한 실업보험제도하에서 70~90%의 임금을 최대 4년까지 실업급여로 수령할 수 있는 덴마크와, 경험료율(experience rating)에 따른 근로소득세상 가산금을 바탕으로 하는 (재정자립도가 낮은) 실업보험제도하에서 임금의 40% 이하를 최대 6개월까지 실업급여로 수령할 수 있는 미국에서 ‘고용과 해고’에 관한 규제들이 갖는 경제적·사회적 의미는 다를 수 있기 때문이다.¹⁷⁾

고용보호지수의 방법론적 문제점에 대한 비판

고용보호지수에 관한 방법론적 문제는 크게 제도를 평가하기 위한 방식인 설문방식이 각 국가의 제도를 얼마나 정확하게 반영할 수 있는지에 관한 문제와 고용보호입법의 적용 범위 및 집행력 등의 요인을 적절하게 반영하고 있는지로 구분할 수 있다.

고용보호지수를 위한 각 국가의 자료들은 제도적 평가에 대한 설문조사를 바탕으로 한다. 그러

16) 이상현, 앞의 글, p.37.

17) Simeon Djankov and Andrei shleifer(2008), The Regulation of Labor, WB Working Papers, p.15.

나 제도의 객관성을 수치화하기 위한 설문조사 방식이 얼마나 정확하게 해당 국가의 고용보호 입법을 평가할 수 있는지는 명확하지 않다. 예컨대 경제협력개발기구 고용보호지수와 세계은행의 기업활동평가에서 우리나라가 문제되었던 해고비용에 관한 질문을 살펴보면, ‘20년 재직 후 잉여인력 발생으로 인해 해고되는 근로자에게 지급되는 해고수당은 얼마인가?(What is the severance pay for redundancy dismissal after years of employment?)’로 주어져 있다. 이 질문의 암묵적인 가정은 20년 재직 후 자발적으로 이직하는 근로자에게 지급되는 수당이 모든 국가에서 0이라는 가정이다. 그러나 우리나라에서는 자발적 이직이든 해고에 의한 이직이든 관계없이, 직장을 떠나는 모든 근로자들에게 근속기간 1년에 대하여 최소한 1개월치 평균임금이 퇴직금으로 지급되도록 정해져 있었다. 즉 어떤 특정한 국가에서는 20년 재직 후 자발적으로 이직하는 근로자에게 지급하는 수당이 0이 아닐 수 있다. 그렇게 때문에 20년 재직 후 자발적으로 이직하는 근로자에게 지급되는 비용은 얼마인가?(What is the pay for voluntary quit after 20 years of employment?)’라는 질문이 부가되어야 해고자에게 추가적으로 지급되는 해고수당을 정확히 측정할 수 있다.¹⁸⁾

한편 각국의 고용보호입법은 형식적 의미의 법령의 범위(법정화된 적용범위 및 이행수단)와 실질적인 강제력에는 상당한 차이가 있다. 특히 고용보호입법의 경우 적용범위 등에 별도의 정합이 있는 경우가 많고(적용제외 규정), 단체협약 등을 통한 더 우월적인 보호가 이루어지기도 하기 때문에, 실질적인 강제력을 측정하기 어렵다는 특성이 있다. 경제협력개발기구도 이러한 점을 고려하여, ① 고용보호입법이 특정 규모 미만의 업체에 적용되는지 여부(적용제외 관련) ② 단체협약 등을 통한 추가적인 고용보호가 이루어지는지 여부 ③ 해고 등에 있어서 사법제도의 역할, 감독당국의 감독 능력 등에 관한 사항이 고용보호지수에 반영되도록 하고 있지만, 구체적인 반영 여부는 개별 국가의 소명에 의존하기 때문에 객관성을 담보하기 어렵다.

18) 옥우석·강창희, 앞의 글, p.71 이하의 ‘기업활동평가 2009’에서 각국의 해고수당을 측정하기 위한 질문 부분 인용.

■ 결론

사실 경제협력개발기구의 고용보호지수뿐만 아니라 국제기구 및 기관의 지수 자료들(index data)은 하나의 경향을 나타내는 참고자료일 뿐이다. 이를 바탕으로 한 사회·경제적 효과 역시 하나의 영역, 특히 경제학적 영역에서 논의되고 있는 참고자료 그 이상의 의미를 갖는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 시장주의에 근간을 둔 일부 정책 결정자들은 노동유연성을 중시하면서, 고용보호지수를 노동법제 변화의 중요한 지점으로 생각하는 듯하다. 특히 우리나라에서는 고용보호지수뿐만 아니라 국제기구 및 기관들에서 발표하는 지수에 지나치게 민감하게 반응하는 경향이 있다. 삼성경제연구소에 따르면 WEF의 국제경쟁력보고서와 IMD의 세계경쟁력연감의 내용과 관련하여 2008년 기준으로 1년 동안 국내 언론에 보도된 국가경쟁력 순위 관련 기사는 총 308건(보도기사 274건, 사설 34건)인 반면, 미국의 경우 대표 언론들의 국가경쟁력 평가 순위에 대한 언급은 전무하며, 영국 BBC의 경우 2004~2007년간 매년 1회씩 영국의 국가경쟁력 순위와 대륙별 비교만 간단하게 보도한다고 설명하고 있다. 이는 국가경쟁력지수 순위 발표를 국가경쟁력 그 자체로 확대 해석하는 경향에서 기인한 것으로, 국가경쟁력은 중장기적인 관점을 갖고 키워야 할 과제임에도 불구하고 한두 해의 순위 변동에 따라 국가경제 전반의 침체나 도약으로 해석하는 위험한 접근 방식을 취하고 있다고 보고 있다.¹⁹⁾

2008년 아이슬란드의 국가경쟁력 순위에서 보는 바와 같이 이러한 지수 자료들은 참고자료일 뿐이며,²⁰⁾ 한 국가 제도의 본질적 모습을 정확하게 반영하고 있는 것은 아니다. 이러한 점에서 세계은행의 기업활동평가의 고용지표들의 변화, 즉 지수화 대신 설문조사에 대한 참고자료로서의 가치만을 인정하는 변화는 경제협력개발기구 고용보호지수에 시사하는 바가 크다. 세

19) 삼성경제연구원(2008), 국가경쟁력지수의 허와 실, CEO information 682호, p.9 이하.

20) WEF는 아이슬란드의 국가경쟁력을 2007년 23위에서 2008년 20위로 상승한 것으로 평가했으나 2008년 후반기에 아이슬란드는 국가부도의 위기로 20억 달러에 상당하는 IMF의 구제금융 지원을 받았다. 이러한 결과는 WEF의 국제경쟁력 보고서는 아이슬란드가 저축률(120위), 금리스프레드(102위) 등 거시경제 안정성이 취약했다는 점을 평가하면서도, 신기술 보급(1위)과 광대역 인터넷(3위) 등 높은 점수를 받은 항목을 중심으로 경제적 취약성을 희석하는 방식을 취하였기 때문이다. WEF보다 늦게 보고서를 발간하는 IMD는 2008년 경쟁력 순위 7위(유럽에서는 3위)에 올라 있던 아이슬란드를 아무런 설명도 없이 2008년에는 평가대상에서 제외시켰다(삼성경제연구원, 앞의 글, p.4).

계은행의 기업활동평가의 주안점이 노사관계의 일방 당사자인 사용자의 측면에 초점을 맞추고 있다는 데 문제점이 있기는 하지만, 고용보호입법 평가를 통한 노동유연성 판단이 발생시킬 수 있는 현실적인 문제점을 인식하고, 이후 고용보호입법의 실질적인 모습을 반영하기 힘든 지수화라는 방식을 포기하였기 때문이다.²¹⁾

결론적으로 고용보호지수는 그 기준의 타당성과 방식의 신뢰성에 의문이 제기되고 있기 때문에 실질적인 유용성이 크지 않다고 생각된다. 즉 고용보호지수를 바탕으로 하는 실증연구들의 전제조건인 ‘고용보호지수가 고용보호의 정도를 정확하게 반영하고 있다’는 사실이 성립되기 어렵기 때문에, 이를 고용정책에 있어 기초자료로 삼는 데에는 조심스러운 접근이 필요할 것으로 판단된다. **☐**

21) 그럼에도 불구하고 경제협력개발기구에서 고용보호지수 분석을 담당하는 고용노동사회국은 앞으로 5년 정도의 주기로 고용보호지수를 갱신하여 발표할 계획이다.