

## 고용통계의 발전방향과 노동패널의 역할

남재량\*

고용통계의 중요성에 대해서는 더 이상 언급할 필요가 없을 것 같다. 세계의 거의 모든 나라들이 실업률 통계를 생산하고 있는데, 이는 가장 기본적인 고용통계이다. 외환위기 당시 우리는 이러한 고용통계의 중요성을 실감한 바 있다. 최근 수년 동안 한국 사회에서 가장 뜨거웠고 현재에도 가장 뜨거운 논쟁 가운데 하나인 비정규 근로에 대한 통계들도 고용통계이다. 본고는 그 동안의 고용 관련 논의들을 살펴 한국의 고용통계가 어떠한 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것인가에 대해 생각해 보고 있다.

우리 사회에서 고용과 관련된 논의의 주제들은 시대에 따라 급격히 변해 왔다. 외환위기가 발생하기 전인 1990년대 중반까지만 하더라도 당시의 화두는 노동력의 부족과 유희인력의 활용이었다. 당시 실업률이 2% 수준에 불과하였으므로 마찰적 실업을 제외한다면 노동시장은 사실상 완전고용을 달성한 상태였다. 당시 기업들은 필요한 인력을 어떻게 확보할 것인가를 두고 고민하였으며 인력이 부족한 상황에 대비하기 위해 실제 필요한 인력보다 좀더 많은 인력을 확보함으로써 일종의 완충장치를 마련하는 경우도 있었다. 당시 연구자들은 과연 유희인력이 존재하는지, 어떻게 하면 부족한 노동력을 확보할 수 있는지에 대해 연구를 수행하였다. 부족한 인력을 국내의 여성인력으로 보충할 것인가 아니면 외국인력을 도입하여 사용할 것인가의 문제도 핵심주제였다.

그러나 1997년 10월 외환위기가 발생하자 고용상황은 돌변하기 시작하였다. 기업들이 도산하고 실업자가 급격히 늘어났다. 실업률이 발표되는 날이면 실업률이 올라갈 것인가 아니면 내려갈 것인가가 아니라 과연 얼마나 올라갈 것인가가 관심의 대상이었다. 실업률을 비롯한 통계들은 통계청의 경제활동인구조사를 통해 생산된다. 이 조사는 이미 오랜 역사를 가지고 있었으며 대표적인 경제지표로 활용되고 있었다. 따라서 이 자료를 사용하여 실업에 대한 신속한 분석이 가능하였고 여러 대책들이 비교적 신속히 마

\* 한국노동연구원 연구위원(jmam@kli.re.kr).

련되었다. 물론 또 다른 조사들을 통해 추가적인 정보들을 확보하기도 하였으나 경제활동인구조사가 매우 중요한 역할을 수행한 것만은 분명하다.

그러나 실업자의 많은 부분을 차지하는 청년에 대한 통계는 부족하였으며 이로 인해 청년실업의 본질을 파악하고 적절한 대책을 강구하는 데에는 상당한 시차와 시행착오를 겪게 되었다. 나아가 청년들이 겪고 있는 새로운 형태의 고용문제에 대해서 우리는 아직도 제대로 알지 못한다. 청년 무업자(NEET)가 급속히 늘어나고 있지만 이들이 왜 니트에게 되는지, 그리고 니트에서 탈출하여 성공적으로 노동시장에 진입하는 청년들은 그러한 상황에서 어떻게 탈출하게 되었는지를 모른다. 아직도 이에 대한 심층적인 통계들이 생산되고 있지 못하고 따라서 적절한 대책도 마련되지 못하고 있다.

실업률이 낮아지자 고용에 대한 논의는 급변하기 시작하였다. 이제는 고용의 양이 아니라 질이 문제로 되기 시작했다. 비정규 근로의 문제가 바로 그것이다. 비정규 근로란 근로자의 고용형태 가운데 하나임에도 불구하고 이에 대한 통계 인프라가 갖추어져 있지 않아, 고용형태 대신 종사상 지위를 사용하여 비정규 근로에 대한 분석이 이루어졌다. 이후 고용형태에 대한 엄밀한 정의가 내려지고 이를 바탕으로 경제활동인구조사의 부가조사를 통하여 비정규 근로에 대해 통계가 비로소 생산되기 시작하였으나, 상당한 기간의 통계생산 시차를 경험한 것은 분명하다.

그러나 우리는 아직도 한국의 비정규 근로에 대해 잘 알지 못한다. 비정규 근로에 대한 규모와 실태만 파악하였을 뿐이다. 비정규 근로에 대한 심층적인 분석을 가능케 할 체계적인 조사가 없다. 비정규직에 있다가 정규직으로 옮겨가는 사람들이 어떻게 해서 그러한 성과를 거두게 되었는가의 문제는 매우 중요하나, 우리는 이에 대해 제대로 알지 못한다. 외국의 비정규 근로와 비교하여 분석하는 것도 사실상 불가능하다. 이렇다 보니 아직도 급히 마련한 설문지를 사용하여 비정규 근로에 대한 각종 실태조사들만 계속되고 있는 형편이다. 이렇다보니 과학적인 분석을 통해 얻은 경험적인 사실(fact)이 아니라 막연한 추측에 근거한 설들이 논의를 주도하는 상황까지 발생하고 있다.

현재 우리가 겪고 있는 비정규 근로의 문제와 청년 니트의 문제 등은 앞으로 적어도 당분간 계속될 것이다. 자영업자에 대해서도 논의가 지속될 가능성이 크다. 그러나 언제 어떠한 문제가 새로 생겨나 우리 사회의 핵심 현안이 될지에 대해서는 지난 10여년의 경험을 돌이켜 볼 때 아무도 장담할 수 없다. 새로운 고용이슈가 등장할 때마다 우리는 통계자료의 부족으로 곤란을 겪어 왔다. 부랴부랴 설문을 만들어 단편적인 실태조사를 실시하고 이를 바탕으로 논의를 진행시켰다. 이제는 이러한 방식의 대응을 지양하여야 한다. 우리가 원하는 제대로 된 정보를 체계적으로 확보할 수 있어야 한다. 그때 그때 새로운 조사를 실시하게 되면 비용도 중복될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 지금 이 시간에도 이러한 비효율적인 접근방식이 반복되고 있다.

고용에 어떠한 문제들이 있는지를 선제적으로 파악할 수 있도록 고용통계의 인프라를 구축하여야 한다. 많은 연구자들이 양질의 자료를 사용하여 풍부한 연구를 할 수 있도록 하여, 앞으로 등장하게 될 문제들에 대한 분석이 미리 가능하도록 고용통계 생산체계를 재편할 필요가 있다. 다행히 우리는 이러한 문제들을 효과적으로 극복할 수 있는 대안을 가지고 있다. 고용통계의 축을 하나가 아니라 두 개로 하면 된다. 고용통계의 한 축은 통계청의 경제활동인구조사이다. 이 조사의 중요한 목적은 대표성 있는 고용통계를 신속하게 생산하는 것이다. 이를 달리 표현하면 이 조사는 고용에 대한 심층적인 조사를 목적으로 하고 있지 않다. 한두 쪽의 설문조사로 알아 낼 수 있는 정보는 심층적일 수 없으며 따라서 고용에 대한 개괄적인 정보만 제공할 수 있을 뿐이다. 따라서 이러한 조사를 보완할 수 있는 조사가 반드시 필요하다.

고용통계의 나머지 한 축은 노동패널조사(KLIPS)를 보강하여 담당하게 하면 된다. 고용에 대해서는 패널조사<sup>1)</sup>가 반드시 필요하다. 고용은 본질적으로 동태적인 특성을 갖기 때문이다. 이러한 이유로 선진국들은 고용에 대한 패널조사를 예외 없이 실시하고 있다. 우리도 이러한 패널조사를 이미 실시하고 있으며 노동패널조사가 바로 그러한 조사 가운데 하나이다. 이 패널조사는 방대한 양의 질문지를 사용하여 매년 주기적으로 반복해 조사를 실시하여 경제활동인구조사에서 얻을 수 없는 풍부한 고용정보들을 생산하고 있다. 이 조사는 이미 10년의 역사를 가지고 있으며 외국의 우수한 패널조사들에 결코 뒤지지 않는 성과를 올리고 있다. 국내외의 많은 연구자들이 이 자료를 활용하여 한국의 고용에 대해 연구를 한다.

그러나 이 조사가 고용통계의 한 축으로서 역할을 하기 위해서는 몇 가지 문제들을 극복하여야 한다. 가장 대표적인 문제는 현재의 노동패널자료로는 분석 자체가 불가능한 경우들이 많다는 사실이다. 예컨대 실업상태에서 취업상태로 옮겨간 근로자들을 그들의 자세한 인적특성별로 분석하려면 이에 해당하는 근로자의 수가 워낙 적거나 해당자가 없어 의미 있는 분석이 불가능해진다. 이 문제만 극복될 수 있다면 우리는 고용에 대한 방대한 연구를 선제적으로 실시할 수 있다. 고용에 대한 풍부하고 심층적일 뿐만 아니라 동태적인 분석이 가능해진다. 특히 이 조사는 방대한 설문을 가지고 있으므로 고용에 대한 어떠한 논의가 새롭게 등장하더라도 대부분의 경우에서 분석을 위한 기초자료로 역할을 할 수 있다.

고용통계가 이와 같은 두 축을 바탕으로 할 경우 많은 장점들이 발생하기 때문에 주요 국가들은 고용 관련 패널조사의 표본을 크게 늘리고 있다. 영국과 독일은 기본적으로 표본을 2만가구까지 확보하는 것을 목표로 표본을 계속 늘리고 있다. 특히 영국은 표

1) 패널조사는 동일한 개체를 시간에 걸쳐 반복 조사하는 것이다.

본을 4만가구까지 확보할 계획을 가지고 있다. 최소한 2만가구 정도의 표본을 확보하여야 통계적으로 의미 있는 분석들이 가능해진다. 더 늦기 전에 적어도 노동패널조사의 표본을 2만가구까지 확충하고 전국적인 대표성을 확보토록 함으로써 이 조사가 고용통계의 나머지 한 축을 담당하도록 하여야 하겠다. **KLI**