

KLI 고용·노동 리포트

K o r e a L a b o r I n s t i t u t e

2014. 12. 30 | 통권 제60호(2014-12) |

노동통계의 국제기준 개정과 고용보조지표*

[요약]

- ILO 기준 실업과 국민이 체감하는 실업의 차이로 인해 실업률이 현실을 제대로 반영하지 못하기 때문에 이를 기초자료로 활용한 정책의 실효성 또한 떨어진다는 비판이 지속되어, 이를 해결하기 위해 2013년 10월 제19차 국제노동통계인총회(International Conference of Labour Statisticians)에서는 기존 실업자 개념의 한계를 보완하는 고용보조지표에 관한 국제기준을 마련하였음.
- 본고에서는 국제기준의 주요 변경사항에 관해서 설명하고, 지난 2003년 이후 경제활동인구조사 원자료를 활용하여 고용보조지표를 산출하고 동 지표의 경기에 대한 반응을 살펴보고자 함.
- 고용보조지표는 실업자, 시간관련 추가취업가능자, 잠재경제활동인구로 구성되는데, 실업자는 일의 정의에 그 포괄범위가 다소 확대되었고, 기존에 '불완전 취업자' 혹은 '부분실업자'라고 불리던 '시간관련 추가취업가능자'는 근래에 들어 노동시장의 유연화로 인한 비정규직 고용과 개인의 생존을 위한 불완전 취업자 증가 추세를 반영하여 그 기준을 세우고 고용보조지표로 공표될 예정이며, 준실업 상태에 놓인 인구의 규모를 정확히 파악하여 적절한 대응책을 강구하기 위해 실업자와 비경제활동인구 사이 경계영역에 있는 다양한 노동력상태를 포착하기 위한 잠재경제활동인구의 적절한 기준을 설정하였음.
- 분석 결과, 경기침체 이후 경기가 확장국면에 접어들게 되더라도 고용여건은 지속적으로 악화되어 일부는 실업자로 일부는 취업자 내에 속해 있는 시간관련 추가취업가능자, 비경제활동인구에 속해 있는 잠재경제활동인구로 편입해 있었던 것으로 나타났음.
- 향후 새롭게 공표될 실업지표와 고용보조지표를 활용하여 청년층과 여성, 고령자 집단과 같이 대표성이 떨어지는 계층에 대한 모니터링 강화를 통해 국민들이 느끼는 고용지표의 통계적 불신을 해소해나가야 하겠음.

* 이 글은 「노동통계의 국제기준 개정과 고용보조지표」(정현상(2014), 『노동리뷰』 12월호, 한국노동연구원)를 수정·요약하여 작성한 것임.

문제 제기

■ 외환위기 이후 우리나라 노동시장은 비정규직 양산과 청년실업 문제, 근래에 들어서는 경력단절여성 문제까지 대두되면서 국민들이 느끼는 고용여건은 여의치 않음에도, 2001년 5월부터 최근까지 단 3개월을 제외하면 3%대 계절조정 실업률을 계속해서 유지해 오고 있음.

- 이처럼 ILO 기준 실업과 국민이 체감하는 실업의 차이로 인해 실업률이 현실을 제대로 반영하지 못하기 때문에 이를 기초자료로 활용한 정책의 실효성 또한 떨어진다는 비판이 지속되어 왔고, 이를 해결하기 위해 학계와 언론 등에서는 조사방식의 개선과 실업률을 보완할 수 있는 보조지표 개발이 필요하다는 주장이 제기되었음.

- 2013년 10월 제19차 국제노동통계인총회(International Conference of Labour Statisticians)에서는 기존 실업자 개념의 한계를 보완하는 고용보조지표¹⁾에 관한 국제기준을 마련하였고, 같은 해 11월 통계청 주관으로 노동저활용(Labor Underutilization: LU)지표²⁾ 개발을 위한 공청회가 개최되어 주요 변경사항이 발표되었음.

■ 본 연구에서는 국제기준의 주요 변경사항에 관해서 설명하고, 지난 2003년 이후 경제활동인구조사 원 자료를 활용하여 고용보조지표를 산출하고 동 지표의 경기에 대한 반응을 살펴보고자 함.

국제기준 주요 변경사항³⁾

■ 현행 실업률의 국제기준은 제13차 국제노동통계인총회(1982)에서 제시된 것으로, 이 기준은 취업준비생, 구직단념자, 단시간 근로자 등을 실업자에서 제외함으로써 경기를 반영한 고용시장의 변화를 적절히 보여주지 못한다는 지적과 함께 국민이 체감하는 실업과 괴리가 있다는 비판을 받아 왔음.

실업자(2015년 2월 공표 예정)

■ 고용보조지표는 실업자, 시간관련 추가취업가능자, 잠재경제활동인구로 구성되는데, 우선 변경된 국제기준에 따른 실업자는 일의 정의에 그 포괄범위가 다소 확대되었음.

- 현행 기준에 따르면 “임금 또는 비임금근로자가 아니고(without work), 기준기간 동안 일하는

- 1) 실업자 외에 충분히 일하지 못하는 취업자, 취업하고자 하는 욕구는 있으나 일하지 못하는 비경제활동인구와 같이 사회적 관점에서 노동이 충분히 활용되지 못하는 상태를 의미하는데, 즉 노동공급과 노동수요의 불일치를 의미하는 것으로 충족되지 못한 노동력을 말한다(통계청(2013. 11), 「보도자료」).
- 2) ‘노동저활용지표’라는 용어는 영문명을 번역한 것으로 용어가 길고 어렵다는 의견이 제기되어 지난 9월 세 가지(안) ‘노동저활용지표’, ‘고용보조지표’, ‘노동활용지표’에 대해 주된 고용통계이용자들(통계청 직원, 국민신문고, 전문가 집단 등)을 대상으로 선호도 조사를 실시한 결과 ‘고용보조지표’로 용어가 변경되었으며 이하 변경된 용어를 사용하였다.

현행		변경	
노동저활용 지표		고용보조지표	
	LU1		실업률
	LU2		고용보조지표1
	LU3		고용보조지표2
	LU4		고용보조지표3
시간관련 불완전취업자		시간관련 추가취업가능자	
확장된 노동력		확장경제활동인구	
잠재노동력		잠재경제활동인구	
	취업불가능구직자		잠재취업가능자
	비구직·취업희망·취업가능		잠재구직자

3) 이 장은 ILO(2013)의 “Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization”과 “Report II-Statistics of work, employment and labour underutilization-19th International”의 내용을 바탕으로 통계청 보도자료를 재정리한 것이다.

것이 가능하며(currently available for work), 일을 하기 위한 적극적인 구직활동(seeking work)을 한 사람”을 실업자로 분류하였는데, 변경되는 국제기준에서는 “취업하지 않았고(with-out employment), 구직활동을 했으며(seeking employment), 일이 주어지면 즉시 취업을 시작하는 것이 가능한 사람(currently available to take up employment)⁴⁾”으로 그 개념이 변경되었음.

- 기존에는 일(work)이 취업(employment)과 동일한 개념으로 사용되었으나, 일⁵⁾의 범위가 취업, 자가생산(own-use production), 자원봉사(volunteer work), 무급훈련(unpaid trainee) 등으로 확장되었고,⁶⁾ 여기서 ‘구직활동’이란 지난 1개월(4주) 동안 일자리를 찾거나 사업을 시작할 목적으로 한 활동을 의미하며, 친구, 친척 또는 다른 중개인에게 도움을 요청하는 것도 구직활동에 포함됨.
- 예외적으로 일을 시작하기까지 3개월을 초과하지 않는 범위에서 발령대기자(future starters)와 취업촉진프로그램을 통해 기술훈련 중인 사람은 구직활동을 하지 않았더라도 비경제활동인구가 아닌 실업자로 간주함.

시간관련 추가취업가능자

- ‘불완전 취업자’ 혹은 ‘부분실업자’라고 불리던 ‘시간관련 추가취업가능자’는 근래에 들어 노동시장의 유연화로 인한 비정규직 고용과 개인의 생존을 위한 불완전 취업자 증가 추세를 반영하여 그 기준을 세우고

고용보조지표로 공표될 예정임.

- 기본 개념은 “취업시간이 기준시간 미만이고(worked less than a threshold) 추가취업을 원하며(willingness), 기회가 주어지면 추가취업이 가능한 취업자(availability)”로 정의되며, 여기서 말하는 ‘기준시간’에 대해서 ILO는 평소근로시간의 중앙값이나 최빈값 또는 노동시간 규범 등을 고려하여 정할 것을 권고하였고, 우리나라는 36시간 미만으로 실제 취업시간이 0~35시간에 해당하는 사람 중에서 추가취업을 희망하고 추가취업이 가능한 사람으로 정의하였음.
- 추가취업 희망 여부는 불충분한 노동력 공급상태를 식별하기 위한 것으로, 경제활동인구조사 기준 “현재 하고 있는 일의 시간을 늘리거나, 새로운 일을 추가적으로 하거나, 근로시간이 많은 새로운 일자리로 대체”하는 것을 의미하고, 실업자와는 다르게 부업이나 전직을 위한 구직활동 여부를 전제하고 있지는 않지만 추가취업가능성 여부를 조건으로 하고 있음.⁷⁾
- 현행 기준에 따르면 “임금 또는 비임금근로자가 아니고(without work), 기준기간 동안 일하는 것이 가능하며(currently available for work), 일을 하기 위한 적극적인 구직활동(seeking work)을 한 사람”을 실업자로 분류하였는데, 변경되는 국제기준에서는 “취업하지 않았고(with-out employment), 구직활동을 했으며(seeking employment), 일이 주어지면 즉시 취업을 시작하는 것이 가능한 사람(currently available to take up employment)⁸⁾”으로 그 개념이 변경되었음.

4) 실업의 적절한 파악을 위해서 조사대상 기간 기준 지난 1주 동안의 취업가능성 기준을 조사대상 기간 이후 2주까지 확장가능하도록 수정하였다.

5) 재화나 서비스 생산과 무관한 행위, 타인이 대신할 수 없는 행위(수면, 학습, 유희활동 등), 구걸이나 절도 등과 자기돌봄(몸단장, 위생 등)은 제외된다.

6) 자세한 사항은 통계청(2013. 11), 「제19차 국제노동통계인총회 결과 보고」 참조.

7) 추가취업을 판단하는 정확한 기간은 아직 발표되지 않았다. 다만, 통상적으로 전직활동 기간보다 구직활동 기간이 길다는 점에 비추어 볼 때, 실업자의 취업가능성 판단 기간보다는 길 것이다(황수경(2010), 「실업률 측정의 문제점과 보완적 실업지표 연구, 『노동경제논집』 33(3), 한국노동경제학회, pp.89~127).

8) 실업의 적절한 파악을 위해서 조사대상 기간 기준 지난 1주 동안의 취업가능성 기준을 조사대상 기간 이후 2주까지 확장가능하도록 수정하였다.

잠재경제활동인구

- 준실업 상태에 놓인 인구의 규모를 정확히 파악하여 적절한 대응책을 강구하는 것이 필요한데, 실업자와 비경제활동인구 사이 경계영역에 있는 다양한 노동력 상태를 포착하기 위해 잠재경제활동인구의 적절한 기준이 필요함.
 - 고용보조지표로서 잠재경제활동인구는 비경제활동인구 중에서 ① 지난 4주간 구직활동을 하였으나 취업가능성이 없는 구직자(잠재취업가능자), ② 지난 4주간 구직활동을 하지 않았으나 취업을 희망하고 취업이 가능한 사람(잠재구직자)의 총합으로 산출됨.

그 외의 변경사항(2015년 2월 공표 예정)

- 무급가족종사자의 용어를 기여가족종사자로 변경하고 “동일가구 내 가족이 경영하는 사업체나 농장에서 주당 18시간 이상(우리나라 기준시간) 무보수로 일한 자”란 기존 개념을 <표 1>와 같이 확장할 예정임.
 - 제13차 국제노동통계인총회(1982)에서 기여가족종사자의 기준시간 “정규근로시간의 1/3”이 삭제되었으나 우리나라는 18시간, 미국은 15시간으로 별도의 기준시간을 두어 집계하고 있는데, 이 기준시간을 앞으로는 1시간 이상으로 변경하고, 동일가구에 거주하는 자영업자인 가족의 일뿐만 아니라 임금근로자 가족의 일을 한 경우와 다른 가구에 거주하는 임금근로자인 가족의 일과 자영업자 가족의 일을 같이 한 경우에도 기여가족종사자로 인정할 예정임.
 - 변경 전 기준에서 18시간 미만 기여가족종사자는 실업자이거나 비경제활동인구로 집계되었던 만큼, 변경된 국제기준을 따를 경우 취업자와 경제활동참가자 수가 증가하여 고용률이 상승하고 실

업률이 하락할 것으로 예측됨.

- 따라서 통계청은 새로운 국제기준을 적용하기보다는 취업자로 전환된 기여가족종사자를 별도의 보조지표로 공표할 예정이며, 동일가족 임금근로자를 도운 경우, 다른 가구에서 자영업을 하는 경우, 임금근로를 도운 경우 각각에 대해서 조사할 예정임.
- 취업자와 실업자의 경계영역에서 시간관련 추가취업가능자를 식별하고, 비경제활동인구와 실업자의 경계영역에서 잠재경제활동인구를 분리해 내는 것이 국제기준 개정의 핵심임(그림 1 참조).
 - 앞으로 국제기준 개정 사항을 반영하여 실업률을 공표할 예정이며, 이와 더불어 실업자에 시간관련 추가취업가능자를 더한 ‘고용보조지표1’과 경제활동인구에 잠재경제활동인구를 더한 확장경제활동인구 중에서 실업자와 잠재경제활동인구가 차지하는 비중을 나타내는 ‘고용보조지표2’, 확장경제활동인구 중에서 실업자에 시간관련 추가취업가능자와 잠재경제활동인구를 포함시킨 인구의 비율을 나타내는 ‘고용보조지표3’을 공표할 예정임.

고용보조지표와 경기순환의 관계

- 2003년 1월부터 2013년 12월까지의 경제활동인구조사 원자료를 이용하여 변경된 기준으로 고용보조지표를 산출하고 경기와 어떠한 이동 상관관계를 나타내는지 살펴봄.⁹⁾
 - 다만, 앞으로 공표될 고용보조지표는 변환된 경제활동인구 조사표를 통해 집계되기 때문에 본고에서 산출하는 시계열과는 연결하여 사용할 수 없음.¹⁰⁾

9) 2년 단위의 이동 상관계수 추이를 살펴보기 때문에 결과값은 2005년 1월부터 산출되었다(t시점의 j기 단위 이동 상관계수는 t-j부터 t-1기까지 두 변수 간의 상관계수를 나타내므로 첫 j개의 시점에 대해서는 정의되지 않는다).

10) 2014년 월별데이터를 이용하지 않는 이유 또한 2014년 1월부터 통계청에서 신규조사표와 구조조사표를 동시에 조사하면서 현재 보조지표에 대해 시산하는 과정에 있기 때문이다. 예를 들어, 2014년 1월부터 구직단념자가 큰 폭으로 상승하였는데, 이는 경기변동에 의한 반응이 아니라 변경된 기준으로 시산하는 과정이기 때문으로 보인다.

〈표 1〉 무급가족종사자에 대한 국제기준 개정 내용

		변경 전		변경 후		
시간		18시간 이상		1시간 이상		
용어		무급가족종사자		기여가족종사자		
범위		동일가구	다른가구		동일가구	다른가구
	자영	○	×	자영	○	○
	임금	×	×	임금	○	○

자료 : 통계청(2014. 9), 「노동저활용지표 개발」.

[그림 1] 고용보조지표의 구성



주 : 1) 실제 취업시간이 0~35시간이며, 추가취업을 희망하고, 추가취업이 가능한 자.

2) 비경제활동인구 중 ① 취업가능성이 없는 구직자, ② 취업을 희망하고 취업가능성이 있는 비구직자의 합계.

자료 : 김준(2014), 「노동저활용 지표 개발의 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』 제354호, 국회입법조사처, [그림 1]을 변경된 용어를 참조하여 수정함.

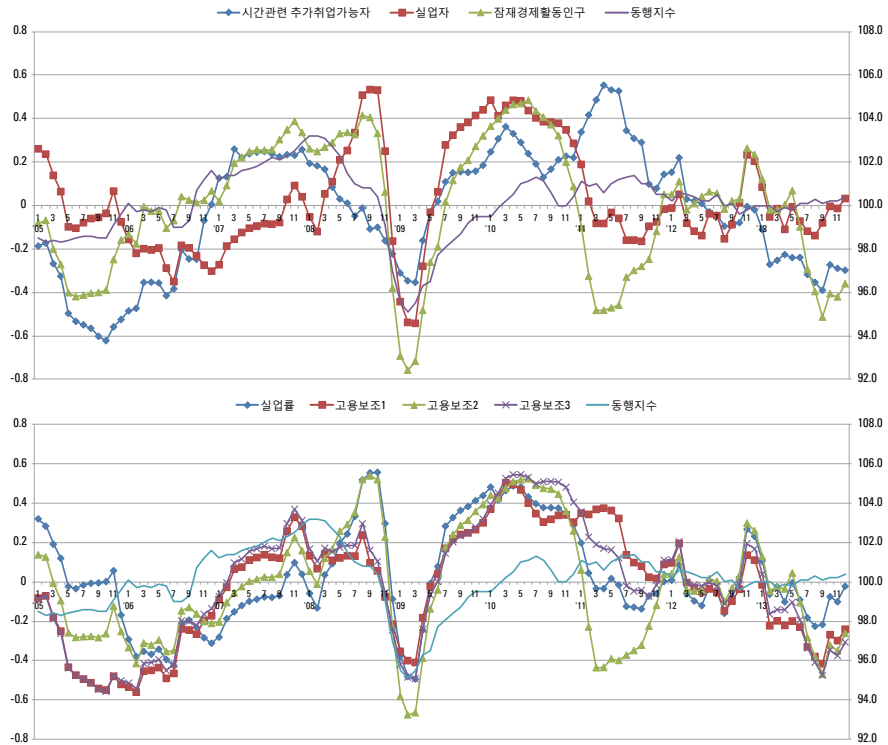
- 개정된 국제기준을 적용하여 각각의 고용보조지표들이 경기동행지수와 어떤 이동 상관관계를 보이며 변화하는지를 분석하였음(그림 2 참조).
 - 2008년 금융위기 당시 경기동행지수가 하방으로 가파르게 움직일 때 모든 고용보조지표는 경기동행지수와 음의 상관관계를 보이는 것으로 나타났고 실업이 일반적으로 경기 역행적인 움직임을 보이는 것처럼 다른 보조지표들도 유사하게 움직

인다는 것을 짐작할 수 있음.

- 특히 경기침체에 잠재경제활동인구가 가장 민감하게 음으로 반응하였고 다음으로는 실업자, 시간관련 불완전취업자 순으로 나타났는데, 경기 사정이 악화되면 일반적으로 기업의 노동수요가 줄어들어 취업가능성이 없는 구직자들이 늘어나고 취업이 가능하나 원하는 일자리가 아니라든지 등의 이유로 구직을 하지 않는 잠재구직자가 늘

[그림 2] 경기동행지수와 고용보조지표의 상관관계

(단위 : 천 명, %)



주 : 1) 각 지표는 x12-ARIMA를 이용하여 계절조정하였음.
 2) 경기동행지수는 순환변동치를 이용함.
 자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

어나게 된다는 것을 알 수 있음.

- 이후 경기가 확장국면에 접어들면서 대부분의 고용보조지표들은 경기와 양의 상관관계를 보이며 지속적으로 증가하는 모습을 보임.

■ 다음으로 [그림 3]은 청년층(15~29세) 고용보조지표와 경기동행지수의 이동 상관관계를 살펴본 것인데, 금융위기로 경기가 악화되는 상황에서 청년층의 경우에도 역시 잠재경제활동인구가 가장 민감하게 반응하는 것으로 나타났고 다음으로 시간관련 추가취업가능자로 나타났음.

- 반면 이 시기 동안 경기가 침체할 때 실업자는 오히려 양의 상관관계를 보이며 함께 줄어드는 모습을 보이는데, 이는 청년층이 금융위기 당시 실업을 선택하기보다 일부는 잠재경제활동인구, 즉

비경제활동인구로 흡수되었고 나머지 일부는 취업자 내의 시간관련 추가취업가능자에 속해 있었을 것으로 판단됨.

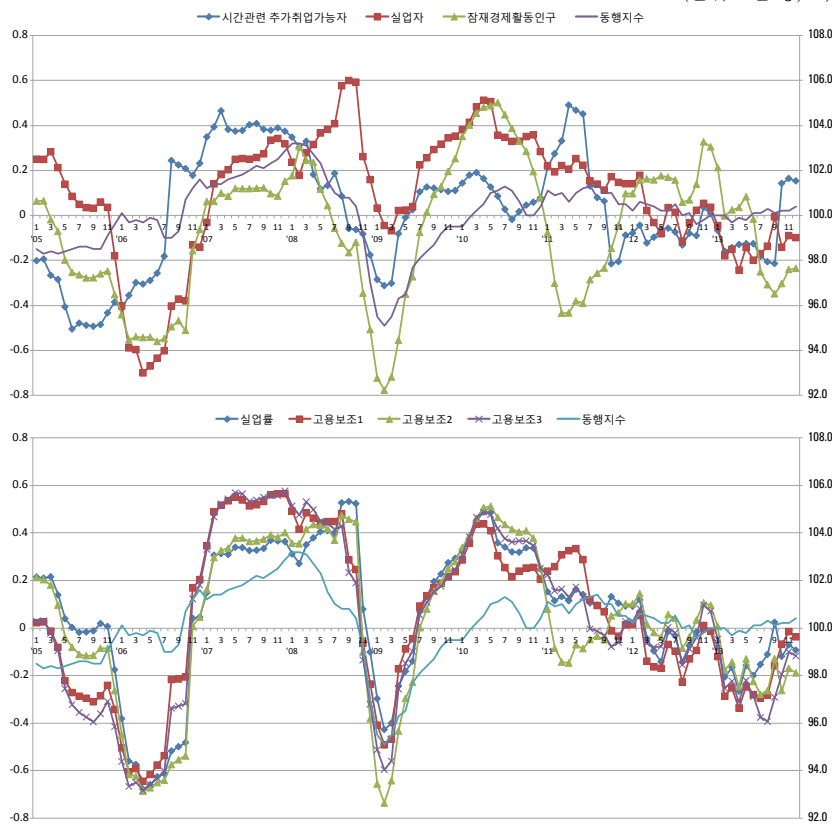
- 이후 경기가 확장국면에 들어서면서 실업자와 잠재경제활동인구가 가장 민감하게 반응하는 것을 볼 수 있는데, 이처럼 경기가 회복되어 가는 과정에서 청년층은 비경제활동인구에서 실업자로 이동하는 것과 취업을 희망하는 잠재경제활동인구 또한 증가한다는 것을 알 수 있음.

■ 마지막으로 여성 고용보조지표와 경기동행지수를 살펴보면, 우리나라 여성 경제활동의 특징은 황수경(2010)¹¹⁾에서 언급했듯이 노동시장에 충분히 편입되지 못하고 취업자에서 비경제활동인구로, 비경제활동인구에서 취업자로 이동하는 비율이 높게 나타나는

11) 황수경(2010), 「실업률 측정의 문제점과 보완적 실업지표 연구」, 『노동경제논집』 33(3), 한국노동경제학회, pp.89~127.

[그림 3] 경기동행지수와 고용보조지표의 상관관계(15~29세)

(단위 : 천 명, %)



주 : 1) 실제 취업시간이 0~35시간이며, 추가취업을 희망하고, 추가취업이 가능한 자.
 2) 비경제활동인구 중 ① 취업가능성이 없는 구직자, ② 취업을 희망하고 취업가능성이 있는 비구직자의 합계.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

특징을 갖는데, 이동 상관분석을 통해서도 경기하강기에 잠재경제활동인구가 가장 민감하게 반응하는 모습을 보이고 있음.

- 여성도 청년층의 경제활동과 유사하게 경기확장에 접어들더라도 실업자와 취업자 내에 속해 있는 시간관련 추가취업가능자, 비경제활동인구에 속해 있는 잠재경제활동인구는 지속적으로 증가하면서 경기에 민감하게 반응하는 모습을 보이고 있음.

맺음말

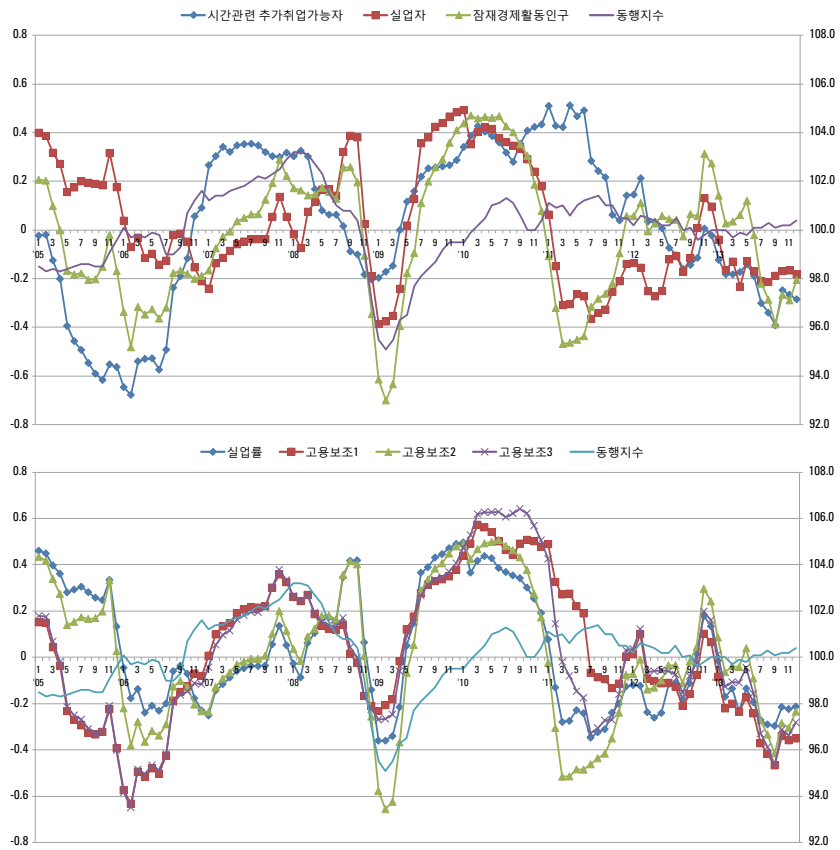
- 공식 실업지표의 그간 문제점을 어떠한 방식으로 개선하여 국제기준을 변경하였는지, 이를 보조해 주기

위해 공표되는 고용보조지표의 개념과 정의 등에 대해 알아보고, 과거 시계열 자료를 사용하여 경기변동에 공식실업률과 고용보조지표들이 어떠한 상관관계를 갖고 있었는지를 분석해 보았음.

- 변화된 국제기준에 따라 새로운 조사표가 아닌 구조사표에 의해 고용보조지표를 집계했다는 한계를 갖고 있으나, 기존의 조사표로 개정된 국제기준을 적용하여 고용보조지표를 산출해 보면 실업률 지표와 비교하였을 때 좀 더 경기변동에 민감했음을 알 수 있음.
- 경기침체 이후 경기가 확장국면에 접어들게 되더라도 고용여건은 지속적으로 악화되어 일부는 실업자로 일부는 취업자 내에 속해 있는 시간관련 추가취업가능자, 비경제활동인구에 속해 있는 잠재

[그림 4] 경기동행지수와 고용보조지표의 상관관계(여성)

(단위 : 천 명, %)



주 : 1) 실제 취업시간이 0~35시간이며, 추가취업을 희망하고, 추가취업이 가능한 자.
 2) 비경제활동인구 중 ① 취업가능성이 없는 구직자, ② 취업을 희망하고 취업가능성이 있는 비구직자의 합계.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

경제활동인구로 편입해 있었던 것으로 나타났음.

- 경제위기 상황에서 노동시장정책은 일자리가 없는 실업자를 우선시해야겠지만, 취업자와 비경제활동인구 내에 포착하기 어려운 취약계층에게도 관심을 기울일 필요가 있고, 앞으로 새롭게 공표될 실업지표와 고용보조지표를 활용하여 청년층

과 여성, 고령자 집단과 같이 대표성이 떨어지는 계층에 대한 모니터링 강화를 통해 국민들이 느끼는 고용지표의 통계적 불신을 해소해나가야 할 것임.

정현상(한국노동연구원 연구원)

044-287-6605 / hsjung@kli.re.kr

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 www.kli.re.kr 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.



발행인: 이인재 / 편집인: 오상봉 / 편집·교정: 정 철
 339-007 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 Tel : 044-287-6605 / Fax : 044-287-6649 / www.kli.re.kr