

勞 動 經 濟 論 集
 第33卷(3), 2010. 12, pp.89~127
 © 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

실업률 측정의 문제점과 보완적 실업지표 연구

황 수 경*

이 글에서는 우리나라 실업률이 현실 고용사정을 적절히 대변하고 있지 못한 문제의 원인과 해법을 탐구한다. 실업률은 18시간 미만 무급가족종사자의 취급, 취업예정자의 판단, 구직활동 요건 등에서 ILO 국제기준과 차이를 보인다. 또한 경찰 본조사와 부가조사의 취업상태 판별을 위한 응답을 비교한 결과 약 90%가 불일치하고 있어 경제활동상태 판별 과정에서의 오분류 가능성을 시사하는데, 설문 의 잘못된 설계가 원인으로 추론된다. 현 실업률 지표의 결함을 보완할 대안지표로서 잠재실업 및 불완전취업을 포괄하는 확장실업지표를 제안한다. 이를 통해 상당한 규모의 준실업 인구의 존재와 공식실업률에서 확인되지 않는 고용변동의 다양한 측면을 포착할 수 있음을 검증한다.

- 주제어 : 실업, 노동력 파소활용, 실업지표의 국제기준, 확장실업지표

I. 문제 제기

경제 및 고용사정 악화를 보여주는 가장 중요한 지표가 실업률이다. 실업은 취업을 원하지만 일을 구하지 못한 노동력 상태를 의미하므로 가장 절박한 고용위기 상황을 보여주는 것이다. 그만큼 정책결정자는 실업률 수준이나 변화 추이에 민감하지 않으면 안 된다. 그러나 우리나라에서 실업률이 노동시장 상황을 판단하거나 고용정책의 기준

논문 접수일: 2010년 11월 14일, 논문 수정일: 2010년 12월 18일, 논문 게재확정일: 2010년 12월 24일.

* 한국개발연구원 연구위원(skhwang@kdi.re.kr).

을 제시하는 지표로서 적절하게 기능하고 있는지에 대해서는 많은 사람들이 의문을 제기하고 있고 실업률이 현실 고용사정과 괴리되어 있다는 인식이 팽배하다.

실업률에 대해서 제기되는 비판은 크게 두 가지 측면으로 요약된다.

첫째는 실업률 수준, 즉 실업자 규모가 지나치게 과소측정되고 있다는 것과 관련된 다. 예컨대 2009년 글로벌 금융위기로 경기가 곤두박질쳤음에도 공식실업률은 3%대에서 벗어나지 않았다. 우리의 실업률 수준은 OECD국가들 가운데서도 최저 수준에 해당한다. 그러나 우리의 고용률(=취업인구 비율)도 OECD국가들 중 최저 수준에 머물고 있음을 감안하면, 우리의 낮은 실업률은 높은 비경제활동인구 비율에 의해 지지되고 있음을 알 수 있다. 이는 공식실업자에 포함되지 않는 잠재실업자군이 광범하게 존재할 가능성을 시사하는 것이다.

둘째는 실업률이 노동시장 변동성을 제대로 반영하지 못한다는 동태적 측면에서의 비판이다. 2009년 1~5월 기간 중 취업자는 월평균 16만9천 명 감소하였는데 실업자는 13만1천 명 증가하는 데 그쳤다. 일자리가 줄어든 만큼 실업이 증가하지 않았다는 것인데, 이에 대한 해답은 실직을 하더라도 실업상태에 있기보다는 비경제활동인구에 편입되는 인구가 많다는 사실에서 찾을 수 있다. 김대일(2000)과 이병희·정재호(2005)는 우리나라 노동시장에서 실업 단계를 거치지 않고 직접 취업↔비경제활동 간 이동하는 비율이 매우 높다는 것을 보여주었다.

실업률과 고용 현실의 괴리에 대해서는 언론뿐만 아니라 학계에서도 이미 많은 논의가 있어 왔다. 대부분의 연구에서는 우리나라에 노동시장 결착도가 낮은 인구계층이 광범위하게 존재하고 이들이 경제적 충격의 완충 역할을 함으로써 실업률 수준 및 변동성이 낮게 나타난다는 관점이 견지되고 있다. 실업률이 포착하지 못하는 잠재실업자의 규모 및 동학을 체계적으로 분석한 대표적인 연구가 김대일(2000)이다. 그는 우리나라에서 근로자의 낮은 경제활동성이 노동공급의 중요한 특징을 이룬다고 지적하고 경제활동과 비경제활동을 자주 넘나드는 ‘한계적 참가자’가 생산가능인구의 약 14%, 경제활동인구의 약 4분의 1이나 된다고 분석하였다. 한편 강순희 외(1999), 김용현(2005), 황수경(2009) 등에서는 공식실업률이 대표하지 못하는 잠재실업자를 포착하기 위해 보완적 실업지표의 필요성을 강조하였다. 더 나아가 김기호·장동호(2005)는 실업률이 한계적 참가자의 변동으로 인해 노동시장 상황을 파악하는 지표로서 한계가 있음을 지적하고 경제 분석에서 실업률보다는 고용률의 유용성을 강조하고 있다.

반면 기존 연구들에서 실업률 통계 자체를 직접 분석대상으로 삼은 예는 거의 찾아

보기 어렵다. 기존 연구들은 실업률이 옳게 측정되었다는 가정 하에 우리 노동시장의 특수성에 주로 주목해 왔다. 그러나 실업의 측정방식에 문제가 있고 그 과정에서 실업자의 상당수가 통계상 누락되고 있다면 그 역시 실업률 수준 및 변동성과 직접 관련되게 된다. 이 경우 한계적 참가자의 상당수는 실업의 과소측정 결과에서 비롯된 것이고 이로 인해 실제 취업↔실업 간 이동도 통계상 취업↔비경황 간 이동으로 파악되게 된다. 결과적으로 실업통계의 측정 오류로 인해 우리나라 근로자의 경제활동성이 지나치게 낮게 평가될 수 있다는 것이다.

본 연구는 실업률과 고용 현실의 괴리 현상을 다룸에 있어 우리나라 실업률 측정의 문제점에 초점을 맞추고자 한다. 우리나라 실업자의 정의와 측정방법을 국제기준을 토대로 비교분석하여 타당성과 문제점을 체계적으로 논의하고자 한다. 이러한 분석을 토대로 우리 실업률 통계가 갖는 한계 지점을 명확히 하고 노동시장 진단 및 정책지표로서의 유용성을 확보하기 위한 대안을 강구할 수 있을 것으로 판단한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 실업률 측정에 관한 국제기준으로서 실업 및 노동력 과소활용(*underutilization*)에 관한 ILO 논의를 소개한다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 실업률 측정방법을 국제기준 및 미국, 일본 등의 실업률 측정방법과 비교하면서 차이점과 문제점을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 현재의 실업률이 갖는 한계를 보완할 수 있는 확장실업지표를 구성하고 그 활용가능성을 점검한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 논문의 논의를 요약하고 향후 과제를 제시한다.

Ⅱ. 실업률 측정에 관한 국제기준

1. ILO의 실업자 정의

우리나라를 포함하여 대부분의 국가에서 공식실업률은 노동력 접근법에 기반을 두고 측정된다. 즉 표본조사를 통해 개인의 노동력 상태를 취업자, 실업자, 비경제활동인구로 삼분하고 이 중 취업자와 실업자를 노동력 규모(=경제활동인구)로 파악하고 실업률은 이 경제활동인구 중에서 실업자가 차지하는 비율로 정의된다. 이때 가장 문제가 되는 것은 취업자, 실업자, 비경제활동인구의 구분 기준이다. 현실에서는 취업과 실업의 경

계, 실업과 비경제활동상태의 경계에 있는 사람들이 존재하며, 따라서 어떤 기준으로 경계를 나누느냐에 따라 노동력 규모도 달라지고 실업률 측정치도 달라질 수 있다.

ILO에서는 오랜 논의를 토대로 이에 대한 국제기준과 가이드라인을 제시하고 있다. 제13차 ILO 국제노동통계회의(ICLS, 1982)에서는 경제활동상태 구분의 기본 원칙 및 취업자, 실업자, 비경제활동인구의 개념과 정의를 채택하였고, 제16차 ICLS(1998)에서는 취업자 중에서 실업과 경계에 있는 개인들을 분류하는 기준을 보다 구체화하였다.

이에 따르면, 개인의 노동력 상태를 구분하는 기본 원칙은, 우선 경제활동을 할 수 있는 연령에 속하는 개인은 경제활동상태의 세 범주 중 하나에 반드시 속하도록 상호 배타적으로 분류되어야 하고(priority rule), 분류의 기준은 조사기간에 실제 개인이 행한 활동을 토대로 해야 하고(activity principle), 계절적 요소나 노동이동에 의한 변동요인이 적은 일정 시점에서의 상태로 파악되어야 한다는 것이다(snapshot scope). 이때 경제활동은 국민계정체계(SNA) 내에서라면 시장, 비시장 활동을 모두 포괄하는 것을 원칙으로 하고 있다.

취업자, 실업자, 비경제활동인구의 개념과 정의는 상호연계되어 있으므로 실업자 개념을 중심으로 경제활동상태 분류 기준을 살펴보도록 하자. 우선 실업자로 분류되기 위해서는 다음과 같은 세 가지 요건을 필요로 한다.

첫째, 임금노동자 혹은 자영자로서 자신의 일을 가지고 있지 않을 것(“without work”),

둘째, 기준 기간 동안에 임금노동자 혹은 자영자로서 일이 제시되었다면 할 수 있었을 것(“available for work”),

셋째, 지정된 기간 중에 고용이 되거나 자기 사업을 시작하기 위해 구체적인 조치(specific steps)를 취했을 것(“seeking work”) 등이 그것이다.

첫 번째 조건은 취업자와 실업자를 구분하기 위한 것인데, 조사기간 동안 최소한 1시간 이상을 임금노동 또는 자기 사업을 위한 경제활동을 수행하였다면 취업자(with work)로 분류되어 실업자가 아니라는 것을 의미한다. 취업 여부를 판단함에 있어 여기서 제시되고 있는 ‘1시간 기준’이 지나치게 느슨하다는 비판을 둘러싸고 많은 논의가 있었지만, 가능한 모든 경제활동을 포괄함으로써 전체 수준에서 총 노동투입이 총 생산과 일치되도록 통계가 작성될 필요에서 국제기준으로 그대로 채택되었다(제14차 ICLS, 1987). 다만, 그와 동시에 취업자 중에서 불완전취업(underemployment)의 범주를 별도로 마련되어야 함을 강조하고 이후 제16차 ICLS(1998)에서 불완전취업을 측정하는 구체적

인 기준을 제시하였다.

한편 무급가족종사자에 대해서는 그동안 ‘1시간 기준’ 대신 통상근로시간의 3분의 1 이하로 일한 경우 미취업자로 간주하도록 하는 예외가 인정되었는데(제8차 ICLS, 1954), 이 예외가 경제활동상태를 구분하는 일반원칙에 반하는 것으로 판단하여 제16차 ICLS(1998)에서 삭제되었다. 따라서 현재의 ILO 기준에서는 무급가족종사자는 일한 시간에 관계없이 취업자로 분류된다.

두 번째와 세 번째 조건은 미취업자 중에서 실업자와 비경제활동인구를 구분짓기 위한 기준이다. 이는 실업상태를 파악함에 있어 ‘취업 희망’이라는 주관적 의사표시가 아니라 ‘구직활동’과 ‘취업가능 여부’라는 객관적인 활동과 여건을 기준으로 하여야 함을 의미한다(activity principle). 즉 주관적으로 취업을 희망하더라도 노동시장에서 구직활동을 하지 않았거나 실제 취업이 가능하지 않았다면 가용노동력의 범주에서 제외되어야 한다는 것이다.

이와 관련하여 구직활동의 판단기준 역시 핵심적인 논의사항이 되었다. 구직활동에는 공공 및 민간 직업소개기관에 등록하는 것과 같은 공식적인 방법은 물론 주변의 친구나 친지에게 알선을 부탁하는 등의 비공식적인 방법도 포함된다. 제13차 ICLS(1982)에서는 구직활동의 구체적인 예로 다음과 같은 것들을 예시하고 있다. 공공 또는 민간 직업소개소 등록, 취업원서 제출, 작업장 확인, 신문광고 게재나 응답, 친구 및 친지에게 소개 요청, 자신의 사업을 위한 건물과 시설장비 탐색, 재원마련 방안 모색, 취업에 필요한 허가과 자격 신청 등이 그 예에 해당한다. 그러나 신문 구인광고를 보기만 한 것과 같은 소극적인 구직활동은 인정되지 않는다고 적시하고 있다.

다만, 현재 미취업자이면서 일정 기간 내에 취업이 예정되어 있거나 자영업을 준비 중인 자는 구직활동 여부에 관계없이 실업자로 간주되며(13차 ICLS, R.10(4)), 일시해고(lay-off) 상태의 개인에 대해서는 구직활동 요건의 완화를 허용하고 있다(13차 ICLS, R.10(5)). 국제기준에서는 명시적으로 다루진 않았지만 일의 성격이 계절성을 갖기 때문에 비수기에 구직활동을 하지 않은 실망실업자에 대해서도 일시해고자와 마찬가지로 구직활동 요건을 완화할 수 있는 것으로 파악된다(Hussmanns 2007).

또한 ILO는 노동시장의 상당 부분이 비제도화되어 있거나 비공식부문 혹은 자영부문이 상대적으로 큰 경제여건, 그리고 통상의 구직활동이 제한적 의미만 가지는 상황에서 위와 같은 실업자 판단기준이 지나치게 엄격하여 노동시장 상황을 적절하게 반영하지 못할 가능성이 있다고 보고, 이 경우 앞서의 구직활동 기준을 완화하여 적용할 수

있도록 하고 있다(13차 ICLS, R.10(2)). 또한 취업가능 여부를 판단함에 있어서도 일을 하고자 하는 현재의 욕구 및 과거의 근로경험 등에 기초하여 적절한 수단이 고안될 필요가 있다고 권고한다(13차 ICLS, R.10(3)).

한편 ILO에서는 구직활동 여부를 파악하는 기간에 대해서는 특정하고 있지 않으며 각 국가별로 1주, 4주 등 다른 기간으로 측정될 수 있도록 열어놓았다. 대부분의 OECD 국가들에서는 지난 한 달 혹은 지난 4주간을 기준으로 구직활동 여부를 파악하고 있으며, 일본은 1주간 구직활동을 기준으로 하고 있다.¹⁾

2. 노동력 과소활용(underutilization)에 관한 ILO 논의

ILO는 완전실업률을 전제로 한 공식실업률의 측정기준을 제시하는 것과 함께 노동력의 과소활용(underutilization) 상태를 포착하기 위한 보조지표의 필요성과 그 기준 마련에 지속적인 노력을 기울여 왔다. 제13차 ICLS(1982)에서 완전실업률의 국제기준을 완성했다면 제14차 ICLS(1987)와 제16차 ICLS(1998)에서는 취업과 실업의 경계, 즉 불완전취업을 측정하는 기준을 구체화하려는 시도가 집약되었다. 한편 실업과 비경제활동인구의 경계에 속하는 잠재실업의 측정에 대해서는 구체적인 기준이 제시되지 않았지만 ILO의 실업에 관한 표준적 정의가 국가별 노동시장의 특성에 따라서는 고용상황을 보여주는 데 충분하지 않을 수 있다고 판단하고 이 경우 완전실업률을 지칭하는 공식실업률 이외에 노동력의 과소활용을 보여줄 수 있는 다양한 보완지표를 활용하는 것이 바람직하다고 지적하고 있다.²⁾

우선 불완전취업에 관한 ILO 기준을 살펴보자. 대부분의 개도국에서와 같이 사회보험이 발달되지 않은 국가에서는 개인은 생존을 위해 어떤 형태로든 취업을 하지 않으면 안 되는데 이때 불충분하거나 부적절한 취업상태에 놓일 가능성이 높지만 공식실업률 지표는 이러한 상황을 포착하기 어렵다. 선진국에서도 노동시장 유연화, 비정규적 고용형태의 증가라는 새로운 노동시장 환경에서 불완전취업이 증가하고 있는 추세이다.

-
- 1) 일본에서 공식실업률은 1주 기준으로 작성되지만 한 달간 구직활동 유무도 추가적으로 조사되고 있다.
 - 2) ILO는 국제기준에 의한 실업이 제한적 의미만 가지는 경우 실업의 정의를 국제기준과 달리 정하여 사용하기보다는 공식적인 실업 및 실업률은 국제표준에 부합하는 개념으로 정의하되 각국의 상황에 맞게 완화된 기준을 사용한 추가적인 보완지표를 활용하는 것이 바람직하다는 견해를 취하고 있다(Husmanns 2007).

ILO는 이러한 상황에서 완전실업 이외에 불완전취업 지표를 반드시 측정, 제시하도록 권고한다.³⁾

제16차 ICLS(1998)에서 근로시간을 기준으로 한 불완전취업자의 측정 기준이 마련되었는데, 이에 따르면 불완전취업은 첫째, 현재 상태보다 더 많이 일하고 싶고(willingness), 둘째, 일이 있다면 추가적으로 일할 수 있었으면서(availability), 셋째, 기준 기간 중 일정 시간 이하로 일하였던(worked less than a threshold) 자로 정의된다(16차 ICLS, R.8(1)). 이때 불완전취업은 당연히 임금고용만이 아니라 자영업자, 일시휴직자를 포함한 전체 취업자에 대해서 정의되어야 한다(Hussmanns 2007).

첫 번째 조건인 ‘추가취업 희망 여부’는 과소고용 상태임을 포착하기 위해 그동안 사용되었던 기준, 즉 ‘비자발적 이유’로 통상의 근로시간보다 적게 일하였다는 조건(제13차 ICLS, 1982)을 대체하여 제시된 것이다(제16차 ICLS, 1998).⁴⁾ 이때 추가취업을 원한다는 것은 현재 일자리에서 더 일하기를 원하거나 현재 일에 더하여 추가적인 일거리를 원하거나 근로시간을 늘릴 수 있는 다른 일자리를 찾는 등의 다양한 상황을 포괄하는 것이어야 한다.

한편 불완전취업의 기준에서는 실업자와 달리 추가적인 일을 구하기 위한 구체적인 노력을 전제하는 것은 아니지만 실업자와 대칭적으로 일정 기간 범위 내에서 추가취업 가능성을 요건으로 삼고 있다. 추가취업 가능 여부를 판단하는 기간은 통상 전직에 소요되는 기간이 구직활동에 소요되는 기간보다 길다는 점에 비추어 실업자의 취업가능 여부를 판단하는 기간보다는 길어져야 한다는 것이 보편적인 인식이다.

세 번째 조건에서의 기준 시간(threshold)으로는 풀타임-파트타임 구분 기준, 법정노동시간 등 다양한 기준이 사용될 수 있다. 그러나 완전고용 상태와의 괴리를 측정하기 위해 파트타임근로에 한정하지 않고 실제 일한 시간과 관계없이 추가취업을 희망하는 전체 취업자를 포괄하는 불완전취업 지표도 함께 파악되도록 권장하고 있다(16차 ICLS, R.8(2)).

불완전취업 지표는 사람을 단위로 하거나(head-count measure) 시간을 단위로 하여(time measure) 측정될 수 있다. 사람을 기준으로 하는 불완전취업 지표는 전체 취업자

3) 불완전취업의 측정은 ‘시간 기준’에 기반을 둔 현재의 취업 통계의 국제기준 틀에서 필수적인 부분이다. 그 밖에도 ‘부적절한 고용상태’(inadequate employment situations)에 대해서도 관심을 환기시키고 직업능력, 경제위기에 따른 실직 위험, 산업안전과 건강 등 고용의 질적 측면에서 부적절한 노동력 활용의 측면을 포착할 필요도 제기하고 있다.

4) 그러나 많은 EU국가들에서는 여전히 비자발적 단시간근로자를 불완전취업자로 파악하고 있다.

중 불완전취업자 비중(=불완전취업률), 혹은 전체 경제활동인구 중 불완전취업자 비중으로 구성될 수 있다(16차 ICLS, R.11). 한편 불완전취업 시간의 측정은 실제 원하는 취업 시간을 기준으로 미실현된 과소고용 시간을 측정하는 방식이다. 그러나 시간을 단위로 하는 지표는 자료 구축의 한계로 인해 현실적으로 많은 국가에서 작성되지 못하고 있다.

Ⅲ. 우리나라 실업의 측정방법과 문제점

1. 실업의 통계적 정의와 국제기준과의 비교

우리나라 통계청에서 제시하는 실업률도 ILO에서 제시된 것과 같이 노동력 접근법에 기반을 두고 매월의 표본조사를 통해 측정된다. 실업률 측정을 위한 공식 표본조사는 「경제활동인구조사」로서, 전국을 대표하는 약 33,000가구⁵⁾를 표본으로 하여 해당 가구에 속하는 15세 이상 가구원에 대해 매월 15일이 포함된 주간을 기준으로 조사를 시행하여 개인의 경제활동상태를 판별한다. 조사대상에서 현역군인 및 공익근무요원, 상근예비역, 전투경찰(의무경찰 포함), 형이 확정된 교도소 수감자, 소년원 및 치료감호소 수감자, 경비교도대 등은 제외된다.⁶⁾

「경제활동인구조사」 통계에서 ‘취업자’는 조사대상 주간에 수입을 목적으로 1시간 이상 일을 했거나, 자기에게 직접적으로는 이득이나 수입이 오지 않더라도 자기 가구에서 경영하는 농장이나 사업체의 수입을 높이는 데 도운 가족종사자로서 주당 18시간 이상 일한 자(무급가족종사자), 직장 또는 사업체를 가지고 있으나 조사대상 주간 중 일시적인 병, 일기불순, 휴가 또는 연가, 노동쟁의 등의 이유로 일하지 못한 일시휴직자를 포함하는 것으로 정의되고 있다.

5) 조사대상가구 선정에서는 응답자의 응답 부담 완화와 표본의 노후화 현상 방지 및 전면 표본 개편에 따른 신규 계열 괴리현상 감소를 위해 약 900가구(표본의 1/36)를 매월 교체하는 연동표본 교체 방식을 사용하고 있다.

6) 우리나라 실업통계는 군인을 제외한 민간 통계로 작성되고 있지만, ILO 기준에서는 직업군인을 국제표준직업분류에 따라 임금근로자에 포함시키도록 하고 있다(13차 ICLS, R.9(9)). 일본과 대부분의 유럽 국가에서는 민가에 거주하는 직업군인을 노동력 통계에 포함시키고 있는 반면 미국·캐나다·호주 등에서는 조사대상에서 제외하고 있다.

한편 ‘실업자’는 조사대상 주간에 수입이 있는 일을 하지 않았고, 지난 4주간 일자리를 찾아 적극적으로 구직활동을 하였던 사람으로서 일자리가 주어지면 즉시 취업이 가능한 사람으로 정의된다. 구체적으로는 조사대상 주간 중 취업자가 아니면서 ‘지난 4주 내에 직장(일)을 구해 보았’고, ‘지난주에 직장(일)이 있었다면 일할 수 있었’던 자를 실업자로 파악하고 있다. 1999년 6월 이전에는 지난 1주 내 구직활동 유무만을 조사하였으나 6월 이후부터 지난 4주 내 구직활동 유무를 추가로 조사하고 있고 2005년 7월부터는 공식실업률 작성기준을 구직기간 1주에서 구직기간 4주로 전환하였다.

조사대상 주간 중 취업자도 실업자도 아닌 만15세 이상인 자는 비경제활동인구로 분류되는데, 주로 집안에서 가사와 육아를 전담하는 가정주부, 학교에 다니는 학생, 일을 할 수 없는 연로자와 심신장애자, 수입 없이 자발적으로 자선사업이나 종교단체에 관여하는 자 등이 여기에 해당된다.

현재 우리나라 실업통계의 판단기준은 개략적으로 보면 ILO 국제기준을 준용하고 있는 것처럼 보이지만 세부적으로 살펴보면 몇 가지 점에서 차이를 보이고 있다.

첫째, ILO 기준에 따르면 1시간 이상 일한 무급가족종사자는 취업자로 분류해야 하지만(13차 ICLS, R.9(5)), 우리나라에서는 무급가족종사자의 경우 ILO의 이전 결정(8차 ICLS, 1954)에 의거하여 여전히 18시간 이상 일하는 경우에만 취업자로 파악하고 18시간 미만 일하는 경우에는 미취업자로 간주한다. 즉 현재의 ILO 기준에 의하면 취업자이지만 우리의 경우 구직활동 여부에 따라 일부는 실업자, 일부는 비경제활동인구로 파악되게 된다. 2008년 기준으로 18시간 미만 무급가족종사자는 14만3천 명이며 이 중 3천 명이 실업자로, 14만 명이 비경제활동인구로 분류되었다. 미국의 경우는 우리와 유사하게 무급가족종사자에 대해 15시간 기준을 적용하여 취업 여부를 판단하고 있으며, 일본은 ILO 기준과 동일하게 1시간 기준을 적용하고 있다. 18시간 미만 무급가족종사자를 취업자에 포함시킬 경우 실업률은 0.1%p 낮아지고 고용률은 0.4%p 높아지는 효과가 있다.

둘째, ILO 기준에서는 일정 기간 내에 채용이나 창업이 예정되어 있는 자(취업예정자)는 구직활동 여부에 관계없이 실업자로 간주하도록 하고 있다. 또한 계절적 실망실업자를 포함하여 일시해고(layoff) 상태의 개인의 경우에도 회사의 공식적인 소속성이 있으면 취업자, 아니면 실업자로 간주한다. 이때 구직활동 여부는 고려되지 않는 것을 원칙으로 한다. 미국의 경우는 일시해고자, 일본은 취업예정자를 구직활동 요건 없이 실업자로 간주하고 있다(표 1). 그러나 우리나라에서는 그 어느 경우에도 구직활동에

〈표 1〉 ILO 기준과 미국·일본·한국의 경제활동상태 판단기준

	ILO 기준 (1982-)	미국	일본	한국
생산가능인구	특정 연령기준 없음 (군인 포함)	16+ (군인 제외)	15+ (군인 포함)	15+ (군인 제외)
무급가족종사자	1시간 이상이면 취업자	주 15시간 이상이면 취업자	1시간 이상이면 취업자	주 18시간 이상이면 취업자
구직기간	특정 기준 없음	4주	1주	4주, 1주
구직활동요건	고용 및 창업을 위한 구체적 조치 ¹⁾	적극적 구직활동 ¹⁾	구직활동과 창업준비 ¹⁾	적극적 구직활동 ¹⁾
구체적인 구직활동(예시)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공/민간 직업소개소 등록 - 취업원서 제출 - 작업장 확인 - 신문광고 게재 및 응답 - 친구·친지에 소개 요청 - 자기사업을 위한 건물과 시설장비, 재원 마련 방안 탐색 - 취업에 필요한 허가 와 자격 신청 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용주에 지원·면접 - 공공/민간 직업소개소 등록 - 친구·친척에 소개 요청 - 작업장 방문 - 학교 취업센터 방문 - 이력서·지원서 제출 - 광고 게재와 응답 - 조합 및 협회 체크 - 기타 적극적 구직 활동 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공직업안정소 및 민간직업소개소에 신청 - 근로자파견업체 등록 - 구인광고, 구인정보지 이용 - 학교나 지인을 통한 소개 의뢰 - 사업소에 직접 지원 - 창업을 위한 자금, 자재 조달 등 - 과거 구직활동 결과를 기다리는 경우 	(예시 없음) ²⁾
취업예정자	실업자	미취업자 (구직활동 요건)	실업자	미취업자 (구직활동 요건)
일시해고자	공식적인 소속성 있으면 취업자, 없으면 실업자	6개월내 복귀하거나 복귀일이 정해져 있으면 실업자	미취업자 (구직활동 요건)	미취업자 (구직활동 요건)
취업가능조건	요구되나, 특정 기준 없음	지난 주 취업가능(일시발병상태, 취업예정자 제외)	현재 취업가능	지난주 취업가능(취업불가능 사유 묻지 않음)

주: 1) 구인광고를 보기만 한 것과 같은 소극적 구직활동은 포함되지 않음.

2) 구직활동에 대한 예시는 없지만 구직활동을 했고 즉시 취업이 가능한 자에 한해서 구직경로와 구직방법을 묻는 질문이 있음.

대한 예외가 인정되지 않는다. 예컨대 발령대기 상태에 있는 사람이 비경제활동인구로 파악되기도 하는데(2008년 기준 4천 명), 이들은 ILO 기준에 의하면 고용관계에 따라 취업자 또는 실업자로 분류되어야 한다.

셋째, 명시적이지는 않지만 보다 문제가 될 소지가 있는 것은 구직활동의 판단기준이다. ILO 기준에 따르면 ‘고용 및 창업을 위해 구체적인 조치를 취한 것’(적극적 구직활

동)을 구직활동으로 보고 신문의 구인광고를 단지 보기만 하였다면(소극적 구직활동) 구직활동으로 인정되지 않는다. 여기서 ‘구체적인 조치(specific step)’ 또는 ‘적극적인 조치(active step)’의 의미는 고용주의 응답을 받을 수 있는 방법으로 구직활동을 하는 것을 말하며(14차 ICLS, R.11), ‘적극적’ 구직활동이 주는 뉘앙스처럼 구직활동의 강도를 의미하는 것은 아니다. 미국과 일본에서 제시되는 구직활동의 예시 항목을 살펴보면 ILO 기준의 취지에 대체로 부합하는 방식으로 판단기준을 설정하고 있음을 알 수 있다. 일본에서는 과거 구직활동 결과를 기다리는 경우도 구직활동에 포함시키고 있는데, 이것 역시 고용주에의 구직 요청을 전제로 한 것이므로 구직활동의 연장에 있다고 판단하였기 때문이다. 그러나 우리나라의 구직활동 판단기준은 ILO 기준의 취지를 충분히 반영하고 있다고 보기 어렵다. 예컨대 현실에서 고시나 입사 시험이 청년층 취업의 제1순위 경로임에도 통계상으로는 지난주에 고시학원을 포함해 취업을 위한 학원·기관을 통학했거나 주로 취업준비를 했다고 응답한 취업준비자의 대부분이 실업자가 아닌 비경제활동인구로 파악되고 있고 그 규모는 약 60만 명에 달한다. 이는 공식실업자 수에 버금가는 수치이다(표 2 참조). ILO 기준의 취지대로라면, 취업준비의 내용을 좀 더 구체화하여 기준 기간 중에 입사 시험을 보거나 그 결과를 기다리는 중이라면 구직활동을 한 것으로 간주되는 것이 타당할 것이다.

현재 얻을 수 있는 정보들로부터 ILO 기준에 가장 부합하는 형태로 실업률을 재산출함으로써 그 차이를 확인해 보자. 앞서의 논의에 기초해 다음과 같은 세 가지 조정을 고려하였다. 첫째, ILO 기준에 따라 18시간 미만 무급가족종사자는 취업자로 간주한다. 둘째, 취업예정자 혹은 취업대기자는 구직활동 여부에 관계없이 실업자로 간주한다. 셋째, 각종 고시나 입사 시험을 보는 행위, 자기 사업을 위해 준비한 행위 등은 취업을 위한 구체적인 활동으로 간주하여 실업상태로 파악해야 하는데, 불행히도 현재 조사에서는 이에 관한 직접적인 정보를 얻을 수 없다. 그 대신 지난주 주된 활동이 취업준비였으며 취업을 희망하고 취업이 가능했다면 실업자로 간주하였다.

<표 3>은 공식실업률에 기초한 주요 고용지표와 위의 방식으로 조정된 실업률에 기초한 고용지표들을 비교하고 있다. 조정 후 실업률은 0.1%p 상승하였고 성별로도 유사한 변화폭을 보여준다. 참가율과 고용률에서는 이보다 차이가 벌어져 각각 0.5%p, 0.4%p 상승하는 것으로 나타난다. 그러나 위의 조정으로는 18시간 미만 무급가족종사자를 취업자로 파악하는 효과(+143천 명) 외에 구직활동에 대한 판단이 엄격하여 실업자가 과소측정되는 문제는 거의 보정되지 않는 것으로(+45천 명) 파악되었다. 다만, 18

〈표 2〉 지난 1주간 주된 활동(2004, 2008)

(단위 : 천명)

2003~2004년	2004			2005년 이후	2008		
	취업	실업	비경활		취업	실업	비경활
1. 일하였음	21,649	0	20	1. 일하였음	22,415	0	11
2. 일시휴직	289	0	0	2. 일시휴직	344	0	0
3. 구직활동	5	756	8	3. 구직활동	2	653	1
4. 육아	52	4	1,510	4. 발령대기	0	4	4
5. 가사	275	32	5,212	5. 육아	68	5	1,559
6. 정규교육기관 통학	164	19	3,548	6. 가사	331	29	5,404
7. 입시학원 통학	1	0	82	7. 정규교육기관 통학	203	16	3,946
8. 취업을 위한 학원·기관 통학	4	4	200	8. 입시학원 통학	2	0	81
9. 취업준비	5	12	183	9. 취업을 위한 학원·기관 통학	8	4	234
10. 진학준비	4	1	112	10. 취업준비	16	18	364
11. 연로	18	0	1,544	11. 진학준비	9	0	125
12. 심신장애	4	0	466	12. 연로	26	1	1,518
13. 군입대 대기	2	0	63	13. 심신장애	2	0	437
14. 결혼 준비	0	0	9	14. 군입대 대기	2	1	43
15. 쉬었음	69	27	1,033	15. 결혼준비	0	0	12
16. 기타	17	4	309	16. 쉬었음	132	37	1,352
전 체	22,557	860	14,300	17. 기타	17	2	158
* 취업준비자	10	16	383	전 체	23,577	769	15,251
				* 취업준비자	24	22	598

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』, 2004·2008 원자료.

시간 미만 무급가족종사자의 경우 취업형태가 다분히 비공식적이고 그 규모가 크지 않더라도 이를 배제함으로써 주로 여성과 청년층의 노동력 통계를 왜곡시킬 우려가 있는 은 주목할 필요가 있다.

이와 같이 실업의 통계적 정의를 부분적으로 조정해도 예상과는 달리 실업률에 큰 차이가 나타나지 않고 있음을 알 수 있다. 핵심적인 원인은 취업준비자의 대부분이 구직활동을 하지 않았을 뿐만 아니라 취업을 원하지도 않은 것으로 파악되어(취업을 원하지 않은 자에 대해서는 취업가능 조건을 묻지 않는다) 조정 효과가 거의 없는 데서 발

〈표 3〉 ILO 기준에 따른 조정 전·후의 주요 고용지표 비교(2008)

(단위: 천명, %)

	조정 전			조정 후		
	전체	남자	여자	전체	남자	여자
15세이상인구	39,597	19,324	20,273	39,597	19,324	20,273
경제활동인구	24,347	14,208	10,139	24,534	14,268	10,266
취업자	23,577	13,703	9,874	23,720 (143)	13,735 (32)	9,984 (110)
실업자	769	505	265	814 (45)	532 (27)	282 (17)
비경제활동인구	15,251	5,116	10,134	15,063	5,056	10,007
경제활동참가율	61.5	73.5	50.0	62.0	73.8	50.6
실업률	3.2	3.6	2.6	3.3	3.7	2.7
고용률	59.5	70.9	48.7	59.9	71.1	49.2

주: ()안은 조정 전·후의 차이. 구체적인 조정 내용은 다음과 같음. i) 18시간 미만 무급가족 종사자는 취업자로 간주, ii) 발령대기자는 실업자로 간주, iii) 취업을 원하고 즉시 취업이 가능한 취업준비자는 실업자로 간주

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 2008 원자료.

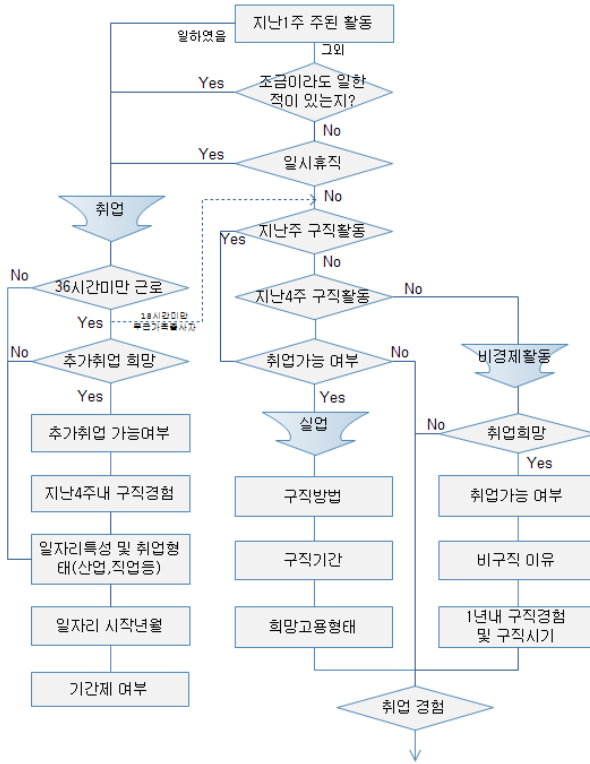
생하고 있다. 그러나 지난주 주로 취업을 준비하였다고 응답한 자의 상당수가 취업을 원하지 않은 것으로 파악되었다면 논리적으로 모순이 아닐 수 없다. 이러한 문제를 자세히 살펴보기 위해 이하에서는 구체적인 설문구조에 주목해 보고자 한다.

2. 「경제활동인구조사」의 설문구조와 오분류 가능성

[그림 1]은 개인의 경제활동상태를 판별하기 위한 「경제활동인구조사」의 설문구조를 보여준다. 「경제활동인구조사」는 ‘지난 1주간 주로 무엇을 하였습니다?’의 질문에서 시작하여 구직활동 유무를 판단하는 ‘지난주(혹은 지난 4주 내)에 직장(일)을 구해 보았습니까?’, 취업가능 여부를 묻는 ‘지난주에 직장(일)이 있었다면 일할 수 있었습니까?’ 등 총 6개의 질문 과정을 거쳐 경제활동상태를 파악하는 구조로 되어 있다.

일단 지난 1주간 주로 일하였다고 응답한 자, 수입을 목적으로 조금이라도 일한 적이 있는 자, 일은 하지 않았지만 직장이 있었던 자 등이 단계적으로 확인되면서 이들을 취업자로 분류하고, 그렇지 않은 미취업자 중에서 다시 지난주 혹은 지난 4주간 직장(일)

(그림 1) 「경제활동인구조사」의 조사 흐름도

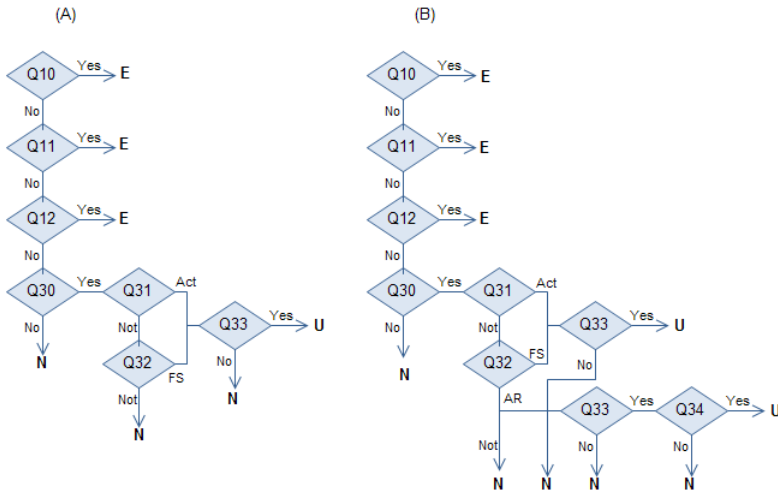


을 구해 보았는지, 일자리가 있었다면 취업이 가능했는지의 조건을 통과한 자를 실업자로 판별한다. 여타의 사람들은 비경제활동인구로 분류된다. 한편 18시간 미만 무급가족종사자는 일단 취업자로 분류되었다가 일한 시간에 관한 추가 질문을 통해 분류가 재조정되는 과정을 거치게 된다.

이러한 우리의 설문구조를 ILO의 표준설문구조(그림 2)와 비교하면 차이점과 문제점을 보다 명확히 확인할 수 있다. ILO는 실업에 관한 표준 정의를 이용하는 경우(그림 2의 A) 7개 문항, 구직활동에 관한 판단기준을 부분적으로 완화하는 경우(그림 2의 B) 8개 문항을 통해 경제활동상태를 판별하도록 제안하고 있다.

취업자를 확인하는 과정에서는 일단 수입(가족수입 포함)을 목적으로 일하였는지(Q10)를 물은 뒤, 그렇지 않다고 응답한 사람들에게 대해서도 경제활동에 포함될 수 있는 일을 하였는지(Q11)를 추가로 확인하여 ‘일(work)’에 대한 응답자의 주관적 판단을 객

[그림 2] 경제활동상태를 판별하기 위한 ILO 표준설문구조



주: E: 취업, U: 실업, N: 비경제활동

- Q10. 기준기간 중 수입(가족수입 포함)을 목적으로 일하였는가?
- Q11. 아래 나열된 경제활동에 참여했는가? (경제활동 리스트)
- Q12. 직장을 가지고 있었는가?
- Q30. 기준기간 중 취업을 원했는가?
- Q31. 일을 구한 방법(리스트) (=>Act: 구직활동)
- Q32. 일을 구하지 않은 이유(리스트) (=>FS: 취업예정, AR: 인정되는 비구직 사유)
- Q33. 일이 있었다면 할 수 있었는가?
- Q34. 현재 여건(주어진 임금수준 및 자원제약)에서 일하기를 희망하는가?

자료: Hussmanns et al.(1990), pp.117~118에서 재구성.

관적 기준을 가지고 보정할 수 있도록 하고 있다. 일시휴직자를 판단하는 방식(Q12)은 우리의 경우와 유사하다.

한편 실업과 비경제활동을 구분하는 과정에서는 취업희망 여부(Q30)를 가장 먼저 묻고 있는 점이 눈에 띈다. 다음으로 취업희망자의 경우 구직활동 여부는 예시된 방법을 통해 판별하도록 하고 있다(Q31). 구직활동을 한 경우는 다음 단계로 취업가능 여부(Q33)를 확인하여 실업자를 판별하며, 구직활동을 하지 않은 경우에도 비구직 사유를 예시하여(Q32) 실업인정 기준에 부합하는 경우(취업예정자) 취업가능 여부(Q33)에 따라 실업과 비경제활동으로 분류된다. 한편 국가별 상황에 따라 구직활동 기준을 부분적으로 완화할 수 있는데(B의 예), 이 경우 비구직 사유를 좀 더 폭넓게 인정하되, 취업희망

여부를 재확인하기 위해 추가적인 테스트(Q34)를 거치도록 하고 있다.

이처럼 ILO의 표준설문은 취업, 실업, 비경제활동상태를 순차적으로 파악하면서 각각의 상태 간 경계 영역을 최대한 객관적으로 확정해 가는 구조로 설계되어 있음을 알 수 있다.

이와 비교할 때, 「경제활동인구조사」의 설문구조는 첫 번째 질문(지난주 주된 활동)을 통해 개인의 경제활동상태를 개략적으로 파악한 후 추가적인 질문을 통해 경제활동상태를 조정해 주는 방식이라고 할 수 있다. 지난주 주된 활동에 관한 첫 번째 질문은 개인의 경제활동상태를 판단함에 있어 반드시 필요한 질문도 아니고 변별력을 갖는 질문도 아니지만,⁷⁾ 질문에 대한 선택지가 각 경제활동상태가 의미하는 바와 유사한 개념으로 나열되어 있어 경제활동상태와 상관성이 매우 높게 나타난다. 개념상 취업자는 주로 일하였거나 일시휴직 상태에 있는 자이고, 실업자는 구직활동을 했거나 발령대기 상태에 있는 자이며, 비경제활동인구는 육아, 가사, 통학 등 비경제활동을 하고 있는 자이다. 실제 취업자의 97%가 지난주 주로 일하였거나 일시휴직 상태였고, 실업자의 86%가 주로 구직활동을 했거나 발령대기 상태였으며, 비경제활동인구의 99.9%가 육아, 가사, 통학 등 기타 활동을 주로 하였다고 응답하고 있다(앞의 표 2 참조). 설문구조상 구체적인 경제활동상태의 판별은 다른 질문들에 의해서 이루어지도록 설계되어 있지만 이어지는 질문들이 정교하게 설계되어 있지 않을 경우 사실상 첫 번째 질문 하나가 모든 기준에 앞서 경제활동상태의 판단을 제약하는 요소로 작용할 개연성이 높다.

우리의 경우 취업 여부를 판별하는 직접적인 질문은 수입을 목적으로 일했는지를 묻는 두 번째 질문과 일시휴직 상태를 확인하는 세 번째 질문이다. 그러나 이들 질문에서 무엇을 ‘일’로 파악하는지에 관해 명시적인 설명이나 ILO 표준설문에서 보여지는 바와 같은 객관적인 확인 과정이 없기 때문에 응답자의 자의적 판단이 주효하게 작용할 가능성이 있다. ILO는 ‘일’에 대한 판단이 응답자의 자의적 기준에 맡겨질 경우 비시장적 경제활동의 많은 부분이 취업에서 누락될 가능성이 존재한다는 점을 지적한 바 있다.

더욱 문제가 되는 것은 실업의 판별 과정이다. 우리의 실업 판별 과정은 ILO 기준을 매우 기계적으로 적용한 경우라 할 수 있다. 미취업자 중에서 구직활동 유무, 취업가능

7) 이 질문 뒤에 이어지는 “지난 1주간 1시간 이상 수입을 목적으로 일한 적이 있습니까?”만으로도 지난주 주로 일하였다는 응답자를 포괄할 수 있다. 또한 지난주 주로 일하였다고 응답한 자 중 일부는 비경제활동인구로 분류되고 구직활동을 하였다고 응답한 자 중에서도 실업자가 아닌 사람들이 나타나고 있다는 점에서 경제활동상태에 관한 변별력이 있는 것도 아니다(앞의 표 2 참조).

여부의 조건을 충족하면 실업, 그렇지 않으면 비경제활동상태로 분류된다. 이때 구직활동 및 구직하지 않은 사유에 관한 구체적인 판단기준이나 예시가 존재하지 않으며 객관성을 담보하기 위한 장치도 없다.⁸⁾ 또한 ILO 표준설문에서는 취업희망 여부, 비구직사유, 취업가능 여부 등을 순차적으로 확인하면서 실업과 비경제활동을 구분하기 때문에 실업과 비경제활동의 중간 영역(예컨대 실망실업자)을 고려하여 양자간 경계가 확정되도록 하고 있는데 반해, 우리의 경우는 중간 영역의 고려 없이 실업의 판단이 우선적으로 이루어지고 비경제활동인구에 한해서만 취업희망 여부, 취업가능 여부, 비구직사유 등을 따로 묻는 방식을 취하고 있다. 이런 이원화된 설문구조는 실업자가 ‘직장(일)을 원하는 것’과 비경제활동인구가 ‘직장(일)을 원하는 것’ 간에 개념상 불일치가 발생할 여지를 남긴다.

이를 확인하기 위해 추가적인 정보를 얻을 수 있는 2009년 5월의 청년층(15~29세) 및 고령층(55~79세) 부가조사를 이용해 본조사와 부가조사의 응답 내용을 비교해 보았

〈표 4〉 2009년 5월 청년층 부가조사에서의 응답 불일치 사례

(단위 : 천 명, %)

지난주 취업시험 준비	Q. 지난 주에 직장(일)을 원하였습니까?			
	예	아니오	해당없음 ¹⁾	전체
1. 방송, 신문 등 언론사	3	7	0	10
2. 공사, 공단 등 국공영 기업체	1	26	2	29
3. 대기업, 중소기업 등 일반기업체	20	82	0	102
4. 교원 임용고시(사립교사 포함)	1	50	0	51
5. 외무, 사법시험, 행정고시 등	2	20	0	22
6. 일반직 공무원(경찰, 소방, 군무원 포함)	16	157	0	174
7. 변리사, 공인회계사 등 전문 분야 자격증	3	48	2	53
8. 미용사, 조리사 등 기능 분야 자격증	4	67	1	72
9. 기타	2	26	0	28
10. 하지 않았음	60	4,802	5	4,868
전체	112	5,284	10	5,407
*취업시험 준비자	52 (9.6)	482 (89.5)	5 (0.9)	539 (100.0)

주: 1) ‘해당 없음’은 구직활동은 하였으나 즉시 취업이 가능하지 않아 비경제활동으로 분류된 자들임.
 자료: 통계청, 『2009.5 경제활동인구조사 청년층 부가조사』 원자료.

8) 별도로 조사원 매뉴얼에 구직활동의 개념이 정리되어 있지만 구체적인 기준이나 예시를 담고 있지는 않은 것으로 파악된다. 그러나 통계청은 논란을 피하기 위해 이 매뉴얼을 공개하지 않고 있다.

다. 우선 청년층 부가조사에서 지난주 취업시험을 준비했다고 응답한 미취업자 539천 명 가운데 본조사에서 취업을 원하였다고 응답한 사람은 52천 명에 불과하고 90%를 차지하는 482천 명이 취업을 원하지 않았다고 응답하고 있다(표 4). 취업 시험을 준비했으면서 취업을 원하지 않았다는 것은 논리적으로 모순이다. 이때 응답자들은 취업희망 여부를 실제 취업이 가능했는지와 혼동하여 응답하였음을 짐작케 해준다.

마찬가지로 고령층 부가조사에서도 근로희망 여부와 이유를 묻은 것에 대해 취업을 원한다고 응답한 미취업자는 1,248천 명이나 되지만, 본조사에서는 이들 가운데 9%에 불과한 112천 명만이 취업을 원한다고 응답하였고, 91%에 달하는 1,132천 명은 취업을 원하지 않은 것으로 조사되었다(표 5). 이 역시 취업희망 여부를 취업가능 여부와 혼동한 결과로 유추할 수 있다.

즉 구직활동 여부를 먼저 묻고 구직활동을 하지 않은 사람들에게 취업희망 여부를 물을 경우 구직활동을 하지 않은 것을 기준으로 자신이 취업을 원하는지를 되묻게 됨으로써 그렇지 않은 경우에 비해 보다 엄격한 잣대로 자신의 취업희망 여부를 판단하게 되며 이 경우 비구직자 대다수가 취업 비희망자로 오분류되는 문제를 야기할 수 있

〈표 5〉 2009년 5월 고령층 부가조사에서의 응답 불일치 사례

(단위: 천 명, %)

수입있는 일의 희망 여부 및 이유	Q. 지난 주에 직장(일)을 원하였습니까?			
	예	아니오	해당 없음 ¹⁾	전체
1. 건강이 허락하는 한 일하고 싶어서/일하는 즐거움 때문에	22	352	1	376
2. 생활비에 보탬이 되어서/돈이 필요해서	81	589	2	672
3. 사회가 아직 나의 능력(기술)을 필요로 하므로	0	16	0	16
4. 건강을 유지하려고	3	56	0	59
5. 집에 있으면 무료하여/시간을 보내기 위해	6	116	0	121
6. 기타	0	4	0	4
7. 원하지 않음	10	3,279	2	3,291
전 체	122	4,411	6	4,539
*취업희망자(1-6)	112 (9.0)	1,132 (90.7)	4 (0.3)	1,248 (100.0)

주: 1) '해당 없음'은 구직활동은 하였으나 즉시 취업이 가능하지 않아 비경활로 분류된 자들임.
자료: 통계청, 『2009.5 경제활동인구조사 고령층 부가조사』 원자료.

다.)

더욱이 이 과정에서 취업 비희망자로 오분류된 사람들의 경우에는 설문구조상 비구직 사유, 취업가능 여부 등도 확인할 수 없도록 되어 있어 ILO 기준에 부합하도록 실업률을 보정하는 것이 거의 불가능하고 취업희망을 전제로 하는 실망실업자 개념으로 확장한다 해도 전혀 파악되지 않는 문제가 발생한다. 취업희망 여부에 관한 응답 괴리가 90%를 넘는 수준이라면 조사 과정에서의 오분류 가능성을 면밀하게 검토해 보는 것이 시급한 과제가 아닐 수 없다.

IV. 우리나라의 유사실업과 확장실업지표

1. 보완적 실업지표의 필요성

앞 장에서 우리는 우리나라 실업률 측정에 여러 가지 문제가 있음을 살펴보았다. 특히 현재의 실업률은 청년층 및 고령층의 고용사정을 전혀 반영하지 못하고 있음을 확인하였다. 궁극적으로는 면밀한 검토를 거쳐 실업률 측정기준 및 조사방법을 재설계할 필요가 있지만 이와 동시에 실업률이 보여주지 못하는 고용사정의 제 측면을 파악하기 위해 추가적인 실업지표의 활용이 요구된다. 보완적 실업지표는 실업률 측정에서의 문제를 보정한다는 측면에서만이 아니라 공식실업률이 갖는 근본적인 한계로부터 그 필요성이 제기되고 있다.

ILO는, 공식실업률은 완전실업을 전제로 국제기준에 부합되도록 작성되어야 하지만 동시에 공식실업률에만 의존할 것이 아니라 자국의 실정에 맞는 다양한 보완적 실업지표를 통해 고용상황을 입체적으로 살펴보려는 노력이 필요하다고 지적한다. 이 같은 관점에서 최근 고용지표에 관한 국제적 논의는 공식실업률에 관한 기준에서 노동력의 과소활용 상태를 포착하기 위한 다양한 지표 개발로 논의의 축이 이동하고 있다. 실업을

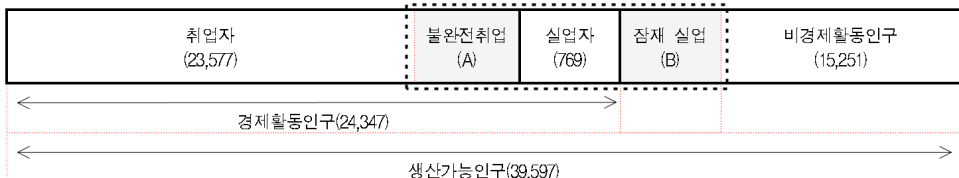
9) 이러한 불일치는 트버스키와 카너먼이 제기한 ‘기준점 효과(anchor effect)’에 의한 행동양식으로 설명될 수 있다. 즉 개인은 특정 사안을 판단할 때 기준점을 설정하고 이를 조정함으로써 판단을 확정하는데, 조정단계에서 맨 처음 설정한 기준점에 휘말려 충분한 조정을 할 수 없게 됨으로써 바이어스가 발생할 수 있다는 것이다(도모노 노리오(2008), 『행동경제학』, pp.81~82).

아무리 정확히 측정한다 해도 완전실업만을 포착하고 적극적인 구직활동을 수반하여야 실업상태로 간주되는 공식실업률만으로는 일국의 고용 상황을 정확히 파악하고 적절한 대응을 준비하는 것이 곤란하다는 판단 때문이다. 이러한 공감대 하에서 많은 국가들에서 각국의 상황에 맞게 공식실업률 이외에 불완전취업자, 실망실업자, 잠재실업자 등의 보완지표를 작성, 활용하고 있다. OECD 회원국 가운데 불완전취업자(비자발적 단시간 근로자)는 27개국, 실망실업자는 18개국에서 정기적으로 집계되고 있다. 미국 BLS는 이와 별도로 대안적 실업지표 U1~U6을 고안, 제시하고 있다.

[그림 3]은 보완지표의 개념과 필요성을 압축적으로 보여준다. 공식실업률의 측정은 취업과 실업의 경계, 실업과 비경제활동상태의 경계를 확정하는 일에서 출발하는데, 현실에서 그 경계가 명료하게 구분되기는 쉽지 않다. 취업과 실업의 경계 영역(A: 불완전 취업), 그리고 실업과 비경제활동인구의 경계 영역(B: 잠재실업)에 속하는 개인들은 공식실업자로 파악되지 않지만 준실업상태에 있다고 할 것이며, 이들에 대해서도 그 규모를 파악하고 적절한 대응책을 강구하는 것이 노동시장정책에서 매우 중요한 과제가 된다. 우리나라의 경우 실업률과 실제 고용사정의 괴리가 크게 나타나는 이유는 특히 청년, 여성, 고령자 등에서 실업지표의 대표성이 현저히 떨어지기 때문이다. 예컨대 여성의 경우 노동시장에 충분히 편입되어 있지 못하고 간헐적인 노동시장 참여로 취업 ↔ 비경제활동 사이에서 이동하는 비율이 높게 나타나는데, 이 경우 불완전취업 ↔ 잠재실업 간 이동일 가능성이 매우 높다. 청년이나 고령자에서도 비슷한 문제가 발생하는데, 실업상태에 있는 것, 달리 표현하면 적극적 구직활동을 하는 것이 취업에 그다지 유리하지도 않고(공무원 및 대기업 시험준비자) 실업급여와 같은 별도의 인센티브가 있는 것도 아니라면 실업상태에 머물기보다는 차라리 비경제활동상태나 부분취업상태에 머물면서 보다 좋은 직장을 탐색하는 것이 유리하다고 판단하게 될 것이다. 우리 노동시장의 이러한 특성으로 인해 공식실업률은 노동시장의 긴박성, 특히 취약계층의 고용사

[그림 3] 경제활동인구의 노동력 상태 구성(2008년)

(단위: 천 명)



정을 포착하는 데 기본적인 한계를 갖는다. 공식실업자로 파악되지 않는 상당 정도의 유사실업자군이 존재할 가능성이 높고 따라서 다양한 보완지표를 이용하여 이들의 동향을 파악한다면 충분히 유의미한 정책 지표로 활용할 수 있을 것이다.

그러나 우리나라는 공식실업률 이외에 제2, 제3의 실업률을 작성할 경우 이용자에게 혼란을 초래할 수 있다는 이유로 보완적인 실업지표 작성에 소극적인 태도를 취하고 있다. 다만, 통계청은 몇 가지 보조지표들을 제시하고 있는데, 18시간 미만/36시간 미만 추가취업희망자, 구직단념자, 취업준비자, ‘쉬었음’ 인구 등이 그것이다.

우선 불완전취업의 대용지표로 작성되고 있는 ‘추가취업희망자’는 평소 36시간 미만 일한 취업자 중에서 경제적 이유(일거리가 없거나 사업부진·조업중단 등)로 36시간 미만 일하였으며 추가취업을 희망하는 자로 정의되고 있다. <표 6>은 취업자의 취업시간 대별로 추가취업희망 여부를 살펴본 것인데, 여기서 ‘계속 그대로 일하고 싶음’에 응답한 경우를 제외한 나머지가 추가취업을 희망하는 단시간근로자로 분류되고 이 중 일거리가 없거나 사업부진·조업중단 등 경제적 이유로 단시간 일할 수밖에 없었던 근로자가 통계청 정의에 의한 ‘추가취업희망자’로 파악된다.

ILO 불완전취업의 정의와 비교해 보면, 취업가능 조건을 별도로 고려하지 않는 대신 경제적 이유로 단시간 일하였다는 것을 이에 갈음하는 조건으로 간주하고 있다는 점에 차이가 있다. 이는 1998년 이전의 ILO 논의에 기반을 둔 것으로 미국을 비롯한 대부분

<표 6> 취업시간대별 추가취업 희망 여부(2008)

(단위: 천 명)

추가취업 희망 여부	지난주 취업시간			
	0	1~17	18~35	전 체
1. 현재 하고 있는 일의 시간을 늘리고 싶음	33 (21)	150 (100)	320 (230)	504 (351)
2. 현재 하고 있는 일 이외에 다른 일도 하고 싶음	4 (2)	28 (12)	55 (21)	87 (36)
3. 더 많이 일할 수 있는 일로 바꾸고 싶음	7 (3)	44 (20)	97 (64)	148 (65)
4. 계속 그대로 일하고 싶음	304 (34)	628 (116)	2,125 (329)	3,057 (479)
전 체	349 (60)	850 (249)	2,597 (621)	3,796 (930)
* 비자발적 단시간근로자	44 (26)	222 (133)	472 (293)	739 (451)

주: 1) 36시간 이상 일한 취업자에게는 추가취업희망 여부를 묻지 않음.

2) 취업시간이 0인 경우는 일시휴직 등의 상태임.

3) ()안은 경제적 이유(일거리가 없거나 사업부진·조업중단 등)로 단시간근로를 하고 있는 빈도수

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 2008 원자료.

의 OECD 국가에서 사용되고 있는 비자발적 단시간근로자 측정방법과 유사하다(ILO KLIM 6th.). 그러나 문제가 되는 것은, 통계청은 18시간 미만 추가취업희망자(133천 명)와 36시간 미만 추가취업희망자(133+293천 명)를 제시하면서 일이 없어 일시휴직 상태에 있고 그 때문에 단 한 시간도 일할 수 없었던 근로자(26천 명)는 통계에서 제외하고 있다는 것이다. 이는 ILO 불완전취업자 정의와도 배치될 뿐만 아니라 ‘추가취업희망자’가 무엇을 포착하고자 하는지 그 개념과 의미를 불분명하게 한다. 또한 용어의 부정확성과 혼동을 피하기 위해서는 경제적 이유로 인한 비자발적인 단시간근로자에 대해 주관적 의사만을 내포하고 있는 ‘추가취업희망자’ 대신에 ‘비자발적 단시간근로자’ 또는 ‘불완전취업자’와 같은 보다 개념화된 용어를 사용하는 것이 바람직하다.

‘구직단념자’는 실망실업자(discouraged worker)를 대체하는 지표로 작성되고 있다. 통계청은 ‘구직단념자’를 비경제활동인구 중에서 취업의사와 일할 능력은 있으나 노동시장적 사유¹⁰⁾로 지난 4주간에 구직활동을 하지 않은 자이면서 지난 1년 내 구직활동 경험이 있었던 자로 정의하고 있다. 통상적으로 실망실업자는 공식실업자의 판단기준에서 구직활동 요건을 완화한 개념으로서 현재의 노동시장 여건에서 일자리를 구할 가능성이 희박하다고 생각하여 구직활동을 하지 않았고 그로 인해 실업자로 파악되지 않는 사람들을 지칭하는 것이다. 그러나 우리의 경우 ‘구직단념자’는 실망실업자 중에서도 지난 1년 내 구직활동 경험이 있었던 자에 한정되는 협소한 범주의 사람들을 지칭하고 있다.¹¹⁾ 지난 1년 내 구직경험 유무가 조건에 포함됨으로써 많은 실망실업자들이 구직단념자 통계에서는 누락되고 있는데, 2008년 기준으로 노동시장적 사유에 의한 비구직자, 즉 통상의 실망실업자는 286천 명이지만 통계청 정의에 의한 구직단념자는 118천 명에 불과하다(표 7).

통계청이 현재 사용하고 있는 구직단념자의 정의는 미국에서 1994년 개정된 실망실업자의 판단기준을 그대로 채용한 것인데, 그 이전에는 지난 1년간 구직경험 유무를 기준에 포함하지 않았으나 그렇게 작성된 실망실업 지표가 ‘취업희망’과 ‘노동시장 상황에 대한 판단’과 같은 주관적 요소에만 의존하고 있다는 비판을 수용하여 실제 개인의 노동시장 결착도를 반영하는 객관적인 지표로 재구성하고자 한 의도가 반영된 것이다

10) 이때 노동시장적 사유로는 ① 적당한 일거리가 없을 것 같아서(전공·경력·임금수준·근로조건, 주변), ② 이전에 구직하여 보았지만 일거리를 찾을 수 없어서, ③ 자격이 부족하여(교육·기술·경험 부족, 나이 불일치) 등이 포함된다.

11) 실망실업자 파악시 미국이 이와 유사한 구직경험 제한을 두고 있고 유럽 국가들에서는 과거 구직경험에 관한 특별한 제약조건을 부가하지 않는다.

<표 7> 취업희망자 중 구직활동을 하지 않은 이유(2004, 2008)

(단위: 천 명)

2000~2004년	2005년 이후	
	2004	2008
1. 전공이나 경력에 맞는 일거리가 없을 것 같아서	32	33
2. 원하는 임금수준이나 근로조건이 맞는 일거리가 없을 것 같아서	78	68
3. 근처(주변)에 일거리가 없을 것 같아서	71	47
4. 교육, 기술 경험이 부족해서	10	8
5. 나이가 너무 어리거나 많다고 고용주가 생각할 것 같아서	35	43
6. 이전에 찾아보았지만 일거리가 없었기 때문에	74	88
7. 육아, 가사	14	5
8. 통학	5	10
9. 기타	17	4
전 체	336	322
* 실망실업자(1-6)	300	286
* 구직단념자(통계청)	100	118

주: 지난해에 일이 있었다 해도 취업이 가능하지 않았던 사람은 제외(취업가능 요건)
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 2004·2008 원자료.

(Yamagami 2002).

그러나 우리의 경우 구직경험 조건은 구직활동 판단이 상대적으로 엄격한 잣대로 이루어지고 있다는 점뿐만 아니라 우리나라의 노동시장 특성을 제대로 반영하는 지표가 아니라는 점에서 결함이 있다. 실업상태를 거치지 않고 취업에서 바로 비경제활동상태로 이동하는 경우가 많은 점을 감안한다면 노동시장에의 정착 정도를 판단하기 위해서 지난 1년 내 구직활동 경험이 아니라 취업 경험이 포함되는 것이 보다 설득력이 있다. <표 8>은 우리나라 현실에서 구직활동보다는 취업 경험을 가진 실망실업자가 더 많은 사실을 보여주며, 이들을 포함하면 구직단념자는 213천 명으로 증가하고 실망실업자의 74.5%를 포함하게 된다.

〈표 8〉 지난 1년 내 경제활동참여 경험을 결합한 실망실업자

(단위: 천 명)

	2004	2005	2006	2007	2008
실망실업자	300	328	290	270	286 (100.0)
+ 지난 1년 내 구직활동 경험 ⇒ 구직단 념자(통계청)	100	125	121	108	118 (41.3)
+ 지난 1년 내 취업 경험	181	193	155	149	160 (55.9)
+ 지난 1년 내 취업 또는 구직활동 경험	218	237	211	199	213 (74.5)

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.

정부가 사용하는 보조지표 중 가장 문제가 되는 지표는 ‘취업준비자’¹²⁾와 ‘쉬었음’ 인구이다. 이는 단순히 지난 1주간 주된 활동을 나타내는 것으로서 여타의 경제활동상태 지표와 정의상 변별되는 개념이 아니다. 예컨대, 취업준비자이거나 그냥 쉬었다고 응답한 자 가운데는 취업자, 실업자, 비경제활동인구가 모두 존재하며, 비경제활동인구에 속하는 사람들에 한정하더라도 ‘구직단념자’와 중첩되는 개념이다. 이러한 비개념적인 지표의 사용은 언론 등에서 ‘실질실업자’, ‘취업애로층’, ‘사실상 백수’ 등의 개념을 사용하면서 ‘구직단념자’, ‘취업준비자’, ‘쉬었음’에 해당하는 인구를 합산하여 잠재실업 규모를 추정하는 잘못된 통계를 양산하게 하는 빌미를 제공한다.¹³⁾ 특히 ‘쉬었음’ 인구는 노동시장을 전제로 하여 일정한 행태를 예상할 수 있는 공통점이 있다고 보기 어렵다. ‘백수’라고 말할 수는 있어도 그 자체로 잠재실업자나 취업애로층으로 보는 데는 무리가 따른다. 비개념적 지표를 사용하는 경우 노동시장 상황에 대한 이해를 높여주기보다는 오히려 문제의 초점을 흐리거나 통계적 불신을 증폭시키는 역할을 하게 된다는 점에서 노동시장 행태와 관련된 보다 유의미하고 객관적인 고용지표를 만들어내려는 노력이 필요하다.

2. 미국 노동통계국(BLS)의 대안적 실업지표를 이용한 유사실업 측정

보완적 실업지표 가운데 가장 자주 인용되는 것이 미국 BLS의 대안적 실업률 체계인 U1~U6이다. 공식실업률 U3을 기준으로 U1, U2는 특정 조건에 있는 실업자 비율

12) 비경제활동인구 중 지난 주 주된 활동이 ‘취업을 위한 학원·기관 통학’ 혹은 ‘취업준비’라고 응답한 자를 지칭한다.

13) ‘취업준비자’ 또는 ‘쉬었음’ 인구와 ‘구직단념자’를 단순 합산하면 중복이 발생한다.

<표 9> 미국 노동통계국(BLS)의 대안적 실업률

(단위 : %)

구분	정의	2008. 8	2009. 8
U-1 (장기실업률)	경제활동인구 중 15주 이상 장기실업 상태에 있는 실업자 비율	2.1	4.9
U-2 (비자발적 실업률)	경제활동인구 중 실직자(job losers) 및 임시고용이 종료된 자의 비율	3.0	6.0
U-3 (완전실업률)	경제활동인구 중 전체 실업자 비율(=공식실업률 지표)	6.1	9.6
U-4 (실망실업자 포함 실업률)	경제활동인구 및 실망실업자 중 실업자 및 실망실업자의 비율	6.3 (1.03)	10.0 (1.04)
U-5 (경계근로자 포함 실업률)	경제활동인구 및 경계근로자(=실망실업자+기타 경계근로자) 중 실업자 및 경계근로자의 비율	7.1 (1.16)	10.9 (1.14)
U-6 (경계근로자 및 불완전취업자 포함 실업률)	경제활동인구 및 경계근로자 중 실업자, 경계근로자, 경제적 이유에 의한 단시간근로자의 비율	10.7 (1.75)	16.5 (1.72)

주: 경계근로자(marginally attached workers)는 비경제활동인구 중 취업을 희망하고 즉시 취업이 가능하며 지난 1년 내 구직경험이 있었던 자, 실망실업자(discouraged workers)는 경계근로자 중 노동시장적 사유로 구직활동을 하지 않은 자, 불완전취업자(underemployed)는 경제적 이유에 의한 단시간근로자로 파악됨. ()은 공식실업률 대비 비율.

자료: Bregger & Haugen(1995); BLS, "Economic News Release on Employment Situation," 2009. 9. 4.

을 측정하고, U4, U5는 비경제활동인구 중 실망실업자와 경계근로자를 포괄하는 실업 지표이며, U6은 여기에 불완전취업까지 포함하는 가장 넓은 의미의 대안적 실업지표로 정의된다(표 9).¹⁴⁾ 이 지표들은 특정 유형의 실업자 및 미취업자군을 파악함으로써 공식실업률을 보완하여 다양한 측면에서 노동력 과소활용 상태를 측정하고 있다.

그러나 BLS 지표는 실망실업자를 정의함에 있어 과거의 구직경험을 요건으로 하는 등 유럽과 다른 기준을 사용하기 때문에 국제비교가 용이하지 않다는 문제점을 갖고 있다(Haugen 2009). 다만 Yamagami(2002)와 같은 일부 연구에 의해 부분적인 국가 간 비교작업이 이루어져 왔다(표 10).

BLS의 대안적 실업지표 U3~U6을 이용해 우리의 유사실업 실태를 살펴본 것이 <표 11>이다. U1과 U2는 완전실업자 중에서 장기실업자와 비자발적 실업자를 나타내는 지표이기 때문에 제외하였다. U3~U6을 작성하기 위해 다음과 같은 통계적 정의가 사용되었다. 실망실업자는 비경제활동인구 중 취업을 희망하고 즉시 취업이 가능하나 노동시

14) BLS는 1976년부터 공식실업률을 보완하는 U1-U7의 대안적 실업지표를 제시해 왔으며 1994년 노동력조사를 재설계하면서 U1-U6의 체계로 변경하였다(Bregger & Haugen 1995).

〈표 10〉 미국, 일본의 유사실업률, U3~U6(1994~2000 평균)

(단위 : %)

	미국			일본 ¹⁾		
	전체	남자	여자	전체	남자	여자
U3	5.0	4.9	5.0	3.5 (3.8)	3.1 (3.8)	3.9 (3.7)
U4	5.2	5.2	5.2	4.7	4.2	5.4
U5	6.0	5.8	6.2	4.9	4.3	5.7
U6	8.8	8.4	9.3	8.0	6.2	10.7
U4/U3	1.05	1.06	1.04	1.36	1.35	1.38
U5/U3	1.20	1.18	1.23	1.41	1.39	1.45
U6/U3	1.78	1.71	1.86	2.31	1.98	2.72

주: 1) 일본에서는 취업예정자(구직활동 없이 취업 결과를 기다리는 대기자)를 실업자로 간주하는데 이들을 미국 기준에 따라 실망실업자로 분류함. ()안은 일본의 공식실업률.

자료: 미국, Current Population Survey; 일본, Special Survey of the Labor Force Survey. Yamagami (2002)에서 재인용.

장적 사유(각주 10 참조)로 구직활동을 하지 않은 자로서 지난 1년 내 구직경험이 있었던 자이다. 경계근로자는 여기에 비구직 사유가 육아, 가사 등 개인적인 경우까지 포함된다. 불완전취업자는 경제적 이유(일거리가 없거나 사업부진·조업중단 등)로 단시간(주당 36시간 미만) 일한 근로자 가운데 추가취업을 희망하는 자로 파악되었다.

한편 BLS의 실망근로자 및 경계근로자 정의에서는 1년 내 구직경험이 있는 경우만 한정하고 있는데 우리의 구직활동 요건이 상대적으로 엄격하다는 점을 고려할 때 노동시장 결착 정도를 반영하는 지표로서 취업 경험까지 포괄하는 것이 본래 목적에 더 부합할 수 있을 것이다. <표 11>의 뒤의 세 열은 실망근로자 및 경계근로자에 취업 유경험자를 포함시키는 조정을 거쳐 지표를 재구성한 결과이다.

공식실업자에 실망실업자를 추가하여 산출한 U4는 3.63%, 실망실업자와 기타 경계근로자를 포괄한 U5는 3.68%, 불완전취업자를 포함한 U6은 5.52%로 공식실업률 3.16%에 비해 각각 1.15, 1.16, 1.75배의 수치로 나타난다. 지난 1년 내 취업 경험자를 실망실업자 및 경계근로자에 포함하여 산출한 경우에는 U4 4.00%, U5 4.10%, U6 5.93%로 공식실업률 대비 각각 1.27, 1.30, 1.88배의 수치를 기록하였다. 실업지표를 U4~U6로 확장할 경우, 성별로 남성보다 여성의 경우 준실업상태의 포착 범위가 넓어짐을 알 수 있다. 여성의 노동시장 결착 정도가 상대적으로 낮음을 반영하는 것이다.

이상의 결과로부터 확인되는 첫 번째 특징은 우리의 U4~U6 구조가 일본보다는 미국

<표 11> U3~U6을 통해 살펴본 우리나라 유사실업 실태(2008)

(단위: 천 명, %)

	BLS 기준 ¹⁾			BLS 조정 ²⁾		
	전체	남자	여자	전체	남자	여자
(공식)실업자	769	505	265	-	-	-
실업자+실망실업자	888	576	312	982	628	354
실업자+경계근로자	900	582	318	1,007	639	368
실업자+경계근로자 +불완전취업자	1,351	874	477	1,458	931	527
U3 (=공식실업률)	3.16	3.55	2.61	-	-	-
U4	3.63	4.03	3.06	4.00	4.38	3.46
U5	3.68	4.07	3.12	4.10	4.46	3.59
U6	5.52	6.12	4.68	5.93	6.49	5.15
U4/U3	1.15	1.14	1.17	1.27	1.23	1.33
U5/U3	1.16	1.15	1.19	1.30	1.25	1.38
U6/U3	1.75	1.72	1.79	1.88	1.83	1.97

주: 1) 경계근로자는 비경제활동인구 중 취업을 희망하고 즉시 취업이 가능하며, 지난 1년 내 구직경험이 있었던 자, 실망실업자는 경계근로자 중 노동시장 사유로 구직활동을 하지 않은 자, 불완전취업자는 경제적 이유에 의한 단시간근로자임.

2) 취업을 희망하고 즉시 취업이 가능하며 지난 1년 내 취업 경험이 있었던 자를 경계근로자 및 실망근로자에 포함.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 2008 원자료.

과 더 유사한 양상을 보인다는 점이다. 취업 경험까지 포함하여 조정한 경우에도 여전히 일본과 상당한 격차를 보이는데, 노동시장 및 사회문화적 여건이 일본과 더 유사하다는 점을 감안하면 의외의 결과가 아닐 수 없다.

주된 원인은 취업준비자의 취급과 관련되어 있다. 일본에서는 구직활동 없이 취업 결과를 기다리는 대기자를 공식실업자로 파악하고 있는데, 미국 기준에 맞추기 위해 Yamagami(2002)는 이들을 모두 실망실업자로 재분류하였다. 그러나 우리의 경우 취업준비자는 별도의 구직활동이 없다면 모두 비경제활동인구로 분류하고 취업희망 여부에 관한 추가질문에 답하도록 되어 있다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이(표 4 참조) 취업준비자 중 극히 소수만이 취업을 원하였다고 응답함으로써 대다수가 실망실업자 및 경계근로자 조건에 충족되지 못하여 누락되었다. 2008년 비경제활동상태에 있는 취업준비자 중 취업을 원했다고 응답한 사람은 단 8.5%에 불과하다.

두 번째 특징은 미국이나 일본의 경우와 비교할 때 우리의 경우 U4와 U5 간에 거의 차이가 없는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 구직경험 조건을 완화한 경우에도 결과는 대동소이하다. 이는 실망실업자와 경계근로자의 변별력이 거의 없다는 것을 의미하는데, 취업희망자의 비구직 사유보다는 취업희망 여부 및 구직 및 취업 경험이 보다 결정적인 제어요인으로 작용했기 때문이다.

이상의 분석에 기초해 볼 때 미국 BLS의 대안적 실업지표는 특히 취업희망 여부의 오분류 문제로 인해 우리나라의 고용상황의 변동 및 긴박성을 가늠할 보완지표로서는 유용성이 크게 떨어지는 것으로 파악된다.

3. 확장실업지표의 구성¹⁵⁾

앞서의 분석에 기초해 볼 때 우리 실정에 맞는 보완지표에서 고려해야 할 핵심 요소는 다음과 같이 요약될 수 있다.

우선, 비경제활동인구 속에 숨어 있는 잠재실업자를 포착하기 위해서는 취업을 원하지만 다양한 이유로 구직활동 요건 및 취업가능 요건을 충족시키지 못해 실업자로 파악되지 못하는 사람들을 판별할 수 있어야 한다. 또한 조사방법의 허점으로 인해 취업 준비를 주로 하였던 자가 응답 과정에서 취업을 원하지 않은 것으로 파악되어 실망실업자에서 누락되는 문제를 보완할 수 있어야 한다.

다음으로, 취업자 가운데 노동력이 과소활용되고 있는 불완전취업자층을 판별해 내야 하며, 이때 통상적 의미의 비자발적 단시간근로자 외에도 생존을 위해 취업을 했지만 현저하게 불충분한 노동력 제공으로 사실상 준실업상태에 놓여 있는 것과 다름없는 불완전취업자군도 판별할 수 있어야 한다.

현재 「경제활동인구조사」에서 얻을 수 있는 정보를 토대로 잠재실업자 및 불완전취업자를 파악하기 위해서는 다음과 같은 판별기준이 사용될 수 있다.¹⁶⁾

첫째, 구직활동 기준을 부분적으로 완화하여 노동시장적 사유에 의한 비구직자를 실

15) 이 부분은 황수경(2009)의 논의를 부분적으로 수정, 확장한 것임을 밝혀둔다.

16) 기존 논의에서 잠재실업을 측정하기 위해 다양한 기준이 제시된 바 있다. 김대일(2000)은 경찰 자료를 패널로 연결하여 1년 중 일부 월만 경제활동에 참가한 자를 ‘한계적 참가자’로 정의하였는데, 한계적 참가자는 연구 목적에는 부합하지만 매월의 노동시장 동향을 파악하는 데는 그다지 효과적이지 않다. 한편 강순희 외(1999)와 황수경(2009)에서는 BLS 지표를 응용한 다양한 보완지표들을 제안하고 있는데, 개개 지표에 대한 근거는 충분히 다루어지지 않았다.

망실업자로 파악할 수 있다. 이는 OECD에서의 실망실업자 정의와 동일하다.

둘째, 취업을 희망하는 자로서 근래 경제활동(취업 및 구직) 경험이 있었다면 이들은 언제라도 노동시장에 들어올 수 있다는 의미에서 경계근로자로 분류할 수 있다. 이와 관련해 구직활동을 했지만 비경제활동인구로 분류된 자에 대해서도 판단이 필요하다. 구직활동을 했다면 응답 취업을 희망한 것으로 간주되어야 하지만 현재 조사구조에서는 지난주 취업가능 조건을 충족시키지 못한 경우 취업희망 여부 자체를 묻고 있지 않기 때문에 취업희망 여부를 토대로 판별하는 모든 분류기준에서 제외된다. 따라서 취업가능 기준을 충족시키지 못한 구직자도 근래 경제활동(취업 및 구직) 경험이 있었다면 경계근로자로 분류하는 것이 타당할 것이다.

셋째, 실망실업자 및 경계근로자에 포함되지 않는 취업준비자 역시 별도의 범주로 파악될 필요가 있다. 지난주 취업준비를 주로 하였다면 취업의사가 있는 것으로 보아야 하지만 이들 대부분이 응답 과정에서 취업을 원하지 않는 것으로 분류되어 실망실업자나 경계근로자에서 누락되는 문제를 보완할 필요가 있기 때문이다. 취업준비자는 특히 과거 경제활동 경험이 없는 청년층의 노동시장 진입행태의 특징을 보여준다는 점에서 매우 유용한 지표로 활용될 수 있다.

넷째, 불완전취업자는 추가취업을 희망하지만 경제적 이유로 단시간근로를 하고 있는 자, 즉 비자발적 단시간근로자로 정의될 수 있다. 이러한 정의는 OECD에서 사용하고 있는 불완전취업의 정의와도 일치한다. 불완전취업자 가운데서 실제 18시간 미만 일한 자는 노동력이 현저하게 과소사용된 것으로 보아 부분실업자로 정의하여 광의의 실업 범주에 포함시킬 수 있을 것이다.

이 같은 유형화에 기초하여, 광의의 실업은 공식실업에 잠재실업과 부분실업을 포함하는 것으로 파악하고 이를 ‘확장실업’으로 정의한다. 확장실업의 각 유형과 통계적 정의는 <표 12>와 같다. 지표 구성이 가능한 2003년부터 최근까지의 확장실업자 유형별 규모는 <표 13>에 수록하였다.

비경제활동인구에 숨겨져 있는 잠재실업자는 2003년 629천 명에서 2008년 898천 명으로 증가하였다. 공식실업자수 대비 비율로는 0.77에서 1.17로 증가한 것이다. 잠재실업자 규모는 경제위기가 가시화된 2009년(1~8월 평균)에 1,019천 명으로 급증한 것으로 파악된다. 이처럼 잠재실업자가 크게 증가한 것은 특히 취업준비자가 빠르게 증가한 데 기인하고 있다. 2003~2008년 기간 중 취업준비자는 약 23만 명이 증가하였다. 그에 반해 실망실업자와 경계근로자는 상대적으로 안정적인 추세를 보이는데, 글로벌 금융위기

〈표 12〉 확장실업의 유형과 개념

유형	통계적 정의
◆ 실업자	
(완전)실업자	취업을 희망하여 구직활동을 하였지만 일자리를 찾지 못한 자로서 즉시 취업이 가능한 자(=공식실업자)
◆ 비경제활동인구	
실망실업자	취업의사가 있고 즉시 취업이 가능하나, 노동시장적 사유로 일자리를 구하지 않은 자 (구직활동 요건의 완화)
경계근로자	취업의사가 있고 지난 1년 내 경제활동(취업 및 구직) 경험이 있었던 자이면서 실망실업자가 아닌 자 (취업가능 요건의 완화)
취업준비자	지난주 주로 취업을 준비했던 자로서 실망실업자 또는 경계근로자가 아닌 자
잠재실업자	실망실업자 + 경계근로자 + 취업준비자
◆ 취업자	
불완전취업자	경제적 이유(일거리가 없거나 사업부진 등)로 단시간근로를 하고 있지만 추가 취업을 희망하는 자
부분실업자	18시간 미만 일한 불완전취업자
◆ 확장실업자 및 실업률	
확장실업자	실업자 + (비경제활동인구중) 잠재실업자 + (취업자중) 부분실업자
* 확장실업률	$(\text{실업자} + \text{잠재실업자} + \text{부분실업자}) / (\text{경제활동인구} + \text{잠재실업자}) \times 100$

가 확산된 2009년 들어 그 규모가 급증한 것으로 나타난다. 경제위기 과정에서 많은 실직자들이 공식실업자가 아닌 잠재실업상태에 놓이게 되었음을 보여준다.

한편 불완전취업자는 분석기간 중 전반적인 증가세를 보여주는 가운데 2009년 증가폭이 두드러졌다. 불완전취업자 중에서 18시간 미만 단시간근로자(부분실업자)도 최근 크게 증가한 것으로 파악된다. 불완전취업자 중 부분실업자 비중은 약 35%로 매우 안정적인 수준을 보여주고 있다.

잠재실업자와 부분실업자를 포함하는 확장실업률은 2009년 1~8월 평균 8.5%로 공식실업률 3.8%의 2.24배가 되는 것으로 나타났다. 확장실업률 배율은 2003년 1.86에서 2008년 2.29로 증가하여 최근에 올수록 공식실업률의 대표성이 크게 낮아지고 있음을 보여준다. 한편 이 배율은 남성보다는 여성에서 현저히 높게 나타나는데, 이는 공식실업률이 여성의 고용위기를 반영하는 데 더욱 한계가 있음을 보여주는 것이다.

〈표 13〉 확장실업의 유형별 규모(2003~2009)

(단위: 천 명, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009.1~8
〈전체〉							
(완전)실업자	818	860	887	827	783	769	923
실망실업자	252	300	328	290	270	286	393
경계근로자	59	70	71	81	70	64	89
취업준비자	318	355	426	488	502	547	537
잠재실업자	629	725	825	859	843	898	1019
불완전취업자	344	470	515	469	454	451	596
- 부분실업자	120	177	185	173	155	159	211
확장실업자	1,566	1,761	1,897	1,859	1,781	1,826	2,153
공식실업률	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.8
확장실업률	6.6	7.3	7.7	7.5	7.1	7.2	8.5
(배율)	(1.86)	(1.99)	(2.07)	(2.17)	(2.20)	(2.29)	(2.24)
〈남자〉							
(완전)실업자	508	534	552	533	517	505	610
실망실업자	123	143	167	161	154	161	229
경계근로자	23	28	34	38	31	29	40
취업준비자	176	195	232	274	287	308	288
잠재실업자	322	367	434	473	473	498	557
불완전취업자	191	270	317	295	297	292	386
- 부분실업자	59	94	108	95	88	94	133
확장실업자	889	995	1,095	1,102	1,078	1,097	1,299
공식실업률	3.8	3.9	4.0	3.8	3.7	3.6	4.3
확장실업률	6.4	7.1	7.6	7.6	7.4	7.5	8.7
(배율)	(1.71)	(1.81)	(1.92)	(2.00)	(2.02)	(2.10)	(2.05)
〈여자〉							
(완전)실업자	310	326	334	294	266	265	314
실망실업자	129	157	161	129	116	125	164
경계근로자	36	42	37	43	38	35	49
취업준비자	142	159	194	215	215	239	249
잠재실업자	307	358	391	386	370	400	462
불완전취업자	153	200	198	174	156	159	210
- 부분실업자	61	83	77	78	67	65	78
확장실업자	677	766	802	758	703	729	854
공식실업률	3.3	3.4	3.4	2.9	2.6	2.6	3.1
확장실업률	7.0	7.6	7.8	7.3	6.7	6.9	8.1
(배율)	(2.12)	(2.27)	(2.31)	(2.48)	(2.55)	(2.65)	(2.60)

주: ()안은 공식실업률 대비 비율임.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도 원자료.

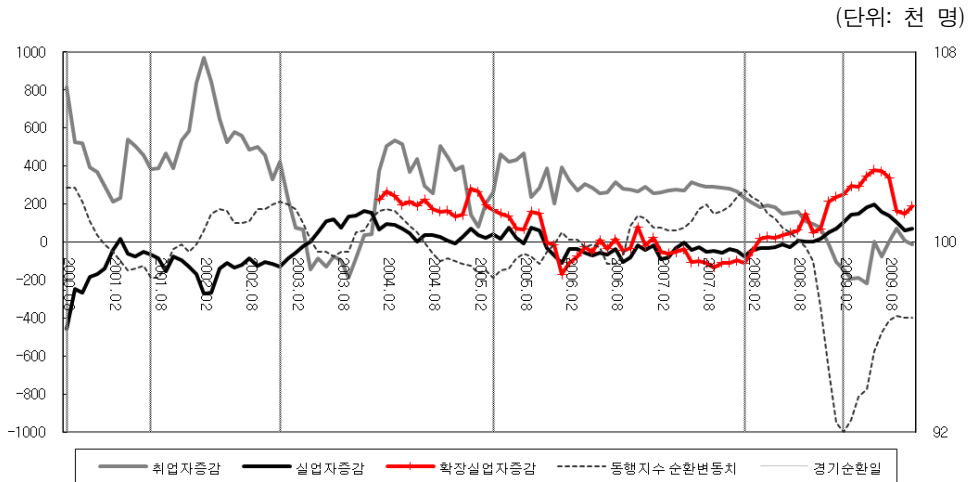
4. 확장실업지표의 활용가능성

우리 실업률 지표에 대한 당초의 문제의식으로 돌아가, 확장실업지표가 정책지표로서 유용하려면 경기변동에 따른 노동시장 변동성을 보다 잘 포착할 수 있어야 한다. [그림 4]는 경기변동과 취업자, 공식실업자, 확장실업자의 증감 추이를 보여주고 있다. [그림 5]는 확장실업자 유형별로 변동 추이를 나타낸 것이다.¹⁷⁾

우선 경기변동에 따른 실업자 변동폭은 취업자 변동폭에 비해 현저하게 적게 나타나지만, 확장실업자 변동으로 파악하면 그 차이가 대폭 줄어든다. 이는 경기가 악화되어 일자리가 감소하면 실직자의 일부만이 공식실업으로 포착되고 다른 일부는 잠재실업 및 부분실업의 형태로 노동시장에 잠복해 있음을 의미하는 것이다.

확장실업 유형별로 살펴보면, 공식실업자, 잠재실업자(취업준비자 제외), 부분취업자

[그림 4] 확장실업지표를 이용한 경기변동과 고용변동 추이



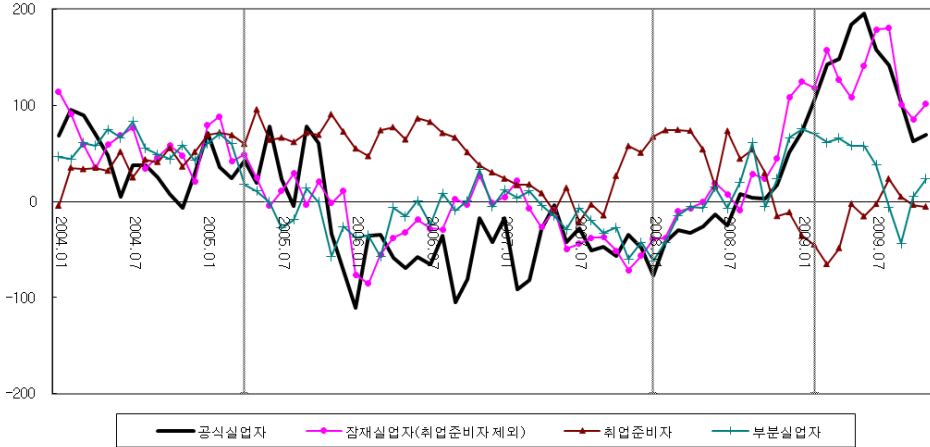
주: 2005년 4월까지의 경기순환일은 통계청 국가통계위원회가 발표한 공식 기준순환일이고 이후는 필자가 가정한 것임.

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 『경제활동인구조사』, 각 연도 원자료.

17) 경기변동성을 엄밀하게 분석하기 위해서는 BL 분해(Beveridge-Nelson decomposition), HP 필터링(Hodrick-Prescott filter), BK 필터링(Baxter-King filter) 등의 방법을 이용하여 추세변동치를 제거한 순환변동치만을 이용하여야 한다. 그러나 확장실업 자료는 2003년부터 구성이 가능하기 때문에 필터링을 위한 시계열이 충분치 않다. 여기서는 계절변동만을 고려한 전년동기대비 증감추이를 이용하여 개략적인 경기변동성만을 파악하고 있다.

(그림 5) 확장실업자 유형별 증감 추이

(단위: 천 명)



자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도 원자료.

변동은 경기와 역행적이지만 취업준비자는 경기순행적 변동을 보이고 있다는 점이 특징적이다. 이는 직관적으로 설명이 가능하다. 경기가 좋아지면 향후 취업기회가 늘어날 것을 기대하고 취업 대기열에 합류하는 사람들이 증가할 것이고 반대로 경기가 나빠지면 앞으로 취업 기회가 축소될 것을 우려하여 취업준비를 포기하게 된다는 것이다. 취업준비를 포기한 후 이들이 현재 가능한 일자리에 일단 취업하는 경향을 보이지 아니면 비경황상태로 남게 될지를 판별하기 위해서는 동태분석과 같은 추가적인 분석이 필요할 것이다.¹⁸⁾

<표 14>는 오쿤 법칙(Okun's Law)에 따라 경기변동과 실업률변동의 관계를 단순회귀 분석을 통해 살펴본 것이다. 공식실업률을 이용하면 GDP가 1% 성장할 때 실업률은 0.071~0.145%p 감소하는 것으로 분석되지만, 확장실업률을 이용하면 0.165~0.293%p 감소하는 것으로 나타나 경기변동에 대한 민감도가 두 배 이상 증가하고 있다.

18) 이와 관련하여 두 가지 가설이 가능하다. 첫째는 취업준비자가 실업자, 즉 현재 구직활동을 하는 자에 비해 상대적으로 노동시장 정착도가 적은 그룹이라면 취업준비자의 변동은 실망실업자를 포함한 비경제활동인구의 변동과 밀접하게 연관되어 있을 것이다. 즉 줄어드는 취업준비자의 상당수가 비경제활동인구로 편입되게 될 것이다. 그러나 미래의 구직자인 취업준비자가 현재 구직자에 비해 취업 의지에서 차이가 없다면 취업준비자의 감소는 불완전취업자 혹은 취업자의 증가로 나타날 가능성이 높다. 미래에 좋은 일자리를 얻을 가능성이 그다지 높지 않다면 우선 선택할 수 있는 일자리에 취업하는 양상을 보일 것이기 때문이다.

<표 14> 경제성장률과 실업률 변동의 관계(2003.1/4~2009.3/4)

	경제성장률 → 실업률		실업률 → 경제성장률	
	공식실업률	확장실업률	공식실업률	확장실업률
경제성장률	-0.071 (0.016)*	-0.165 (0.032)*	-	-
실업률 변동	-	-	-6.915 (1.577)*	-3.417 (0.670)*
추세	-0.032 (0.028)	-0.153 (0.056)*	-0.715 (0.237)*	-0.942 (0.212)*
R ²	0.472	0.522	0.614	0.671

주: 실업률 변동은 전년동기대비임. ()안은 표준오차. N=23. *는 1% 유의수준.
 자료: 통계청, KOSIS 국가통계포탈, 『경제활동인구조사』, 각 연도 원자료.

한편 확장실업지표는 성, 연령, 종사상지위 등 근로자 유형별로 노동시장 동학을 파악하는데도 유용하게 활용될 수 있다. 확장실업자의 종사상지위별 노동력상태 변동을 보여주는 <표 15>는 그 예를 제시한다. 2009년 기간 중 특히 자영자와 일용직에서 대폭적인 취업 감소가 있었고 동시에 불완전취업자도 크게 증가한 것으로 나타난다. 한편 직전 일자리에서 상용직이었던 사람들은 실직 후 공식실업자로 편입되는 경우가 많지

<표 15> 확장실업자의 종사상지위별 노동력상태 변동(2008~2009)

(단위: 천 명)

	구 분	상용직	임시직	일용직	고용주	자영자	무급가족	전 체
현재 일자리	완전취업자	356	-2	-182	-20	-280	-58	-186
	불완전취업자	11	27	27	6	35	4	109
	불완전취업*	6	19	20	3	20	4	72
	부분실업자	4	7	7	3	15	0	37
	소 계	367	25	-155	-14	-245	-54	-77
직전 일자리	공식실업자	52	13	45	-1	0	1	109
	잠재실업자	15	32	35	1	5	-1	86
	실망실업자	12	15	26	0	6	2	61
	경제근로자	6	8	13	1	-1	0	26
	취업준비자	-3	9	-5	0	0	-3	-1
	순수비경황	28	34	-24	3	4	38	84
	소 계	95	78	56	3	9	38	279

주: 불완전취업*은 부분실업자를 제외한 불완전취업자임. 각 연도 1~11월 평균 기준.
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도 원자료.

만 임시·일용직으로 일했던 사람들은 공식실업자보다는 잠재실업자로 편입되는 경우가 더 많은 것으로 파악된다. 고용조정 의 일차적 대상인 임시·일용직의 고용사정이 공식 실업지표상에서 잘 반영되기 어려운 구조임을 반증하며 이것이 최근 고용사정이 매우 악화되었지만 실업률은 3%대를 유지할 수 있었던 이유이기도 하다.

이상에서 개략적으로 살펴본 바와 같이 우리나라에서 실업자로 포착되지 않는 잠재 실업자 및 부분실업자는 공식실업자의 2배가 넘는 정도로 그 규모가 크며 경기변동에도 매우ダイ내믹하게 반응하고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 각 지표들은 근로자 유형별로 노동시장 행태에서의 차이를 파악하는 데 유용한 분석틀을 제공한다. 이들의 규모와 특징, 변동 추이에 대해서도 관심을 기울여야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

V. 맺음말

우리나라 노동시장은 3%대의 매우 안정적인 실업률을 보이고 있다. 그러나 낮은 실업률이 고용사정에 대한 청신호로 받아들여지기보다는 오히려 통계적 불신을 증폭시키는 부작용을 야기하고 있다. 공식실업률과 체감실업률의 괴리가 그만큼 크기 때문이다. 이 글은 이러한 불신을 해소하기 위해 실업률 측정에서 개선할 점이 있는지를 국제기준을 토대로 체계적으로 점검하고자 하였다.

실업률 측정에 관한 ILO 기준과 비교할 때 우리의 실업률은 국제기준에 대체로 부합하는 것처럼 보이지만 구체적으로 살펴보면 다소 차이가 있는 것으로 파악된다. 특히 18시간 미만 무급가족종사자의 취급, 취업예정자 혹은 취업대기자의 판단, 구직활동의 요건 등에서 국제기준과 차이를 보이고 있다.

그러나 모든 국가들이 ILO 기준에 따라 동일한 방식으로 실업자를 측정하고 있는 것은 아니며, 국가마다 처한 상황이 다르며 그 상황에 따라 일정 정도 해석상의 재량 범위가 있을 수 있다. ILO 기준 자체가 세부 기준까지 정하고 있지 않은 것도 그 때문이다. 보다 중요한 것은 ILO기준의 원칙과 가이드라인에 비추어 자국 상황에서 무엇이 ILO 기준에 부합하는지에 대한 고려가 있어야 한다는 것이다.

이에 비추어 볼 때, 취업희망 여부 및 구직활동 여부에 대한 판단기준이 명확하게 객관화되지 않은 점은 우리 실업률 측정에서 최대의 맹점이다. 응답 괴리가 90%를 넘는

수준이라면 조사방법상 오분류 가능성을 점검해 보는 것이 우선적으로 고려되어야 한다. 일 또는 취업에 대해 객관적이고 일관된 개념을 제시하고 취업희망 여부, 구체적인 구직활동 유무, 비구직 사유 등을 순차적으로 조사함으로써 실제 취업희망자가 누락되거나 구직활동 요건에 의해 실업자를 오분류하는 사례가 없도록 세심하게 조사구조를 재설계할 필요가 있다. 이 경우 실업률 통계의 시계열적 안정성을 고려하여 조사방법에 따라 발생하는 차이에 대해서도 지속적인 관찰이 필요할 것이다. 구체적인 조사설계 방안은 추후 연구과제로 남긴다.

한편 공식실업률이 국제기준에 부합하도록 적절하게 작성되는 것 이외에도 자국의 실정에 맞는 보완적 실업지표를 통해 고용상황을 입체적으로 살펴보려는 노력이 요구된다. 이 글에서는 현재 조사를 토대로 잠재실업 및 불완전취업을 측정하기 위한 확장 실업 지표를 제안하였는데, 현재의 조사방법상 일정한 한계가 있지만 상당한 규모의 잠재실업 및 불완전취업자가 존재할 가능성과 개략적이거나 공식실업 추이에서 확인되지 않는 노동시장 동학의 여러 측면을 포착할 수 있음을 확인하였다. 이는 확장실업 지표가 경기변동에 따른 노동시장 변동성, 잠재실업 및 불완전취업의 구조와 동학을 분석하는 데 유용한 지표로 활용될 가능성을 보여주는 것이다.¹⁹⁾

참고문헌

- 강순희·전재식·이계오. 『실업통계의 개선방안』. 한국노동연구원, 1999.
- 김기호·장동구. 「고용률의 의미와 유용성 분석」. 『경제분석』 11권 2호, 한국은행 금융경제연구소, 2005.
- 김대일. 「한계적 경제활동참가자와 실업」. 『한국경제의 분석』 6권 1호 (2000), 한국금융연구원.
- 김용현. 「유사실업률 추이를 통한 실업률 수준 평가」. 『월간 노동리뷰』 (2005년 창간

19) 이 논문은 당초 통계개발원에서 발간하는 학술지 『통계연구』 제15권 제1호에 게재될 예정이었으나(2009.11.30 투고, 2010.2.4 게재 확정), 출판이 미뤄지다 2010년 11월 12일 발간 기관으로부터 통계청의 공식 견해와 다르다는 이유로 게재가 불가함을 통보받았다. 이에 논문의 내용을 보강하여 『노동경제논집』에 재투고하게 되었음을 밝혀둔다.

- 호), 한국노동연구원.
- 도모노 노리오 『행동경제학』. 지형출판사, 2008.
- 문권순. 「생활경제이야기: 고용통계의 이해」. 『경제교육』 11권 1호(통권 제19·20호 합본), 한국개발연구원, 2002.
- 이병희·정재호 『노동이동과 인력개발 연구』. 한국노동연구원, 2005.
- 통계청. 『경제활동조사 연보』. 각 연도.
- 황수경. 「잠재실업의 구조와 규모」. 『월간 노동리뷰』 (2009년 4월호), 한국노동연구원.
- 13th ICLS. *Resolution Concerning Statistics of the Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment*. ILO, 1982.
- 14th ICLS. *Guidelines on the Implications of Employment Promotion Schemes on the Measurement of Employment and Inemployment*. ILO, 1987.
- 16th ICLS. *Resolution Concerning the Measurement of Underemployment and Inadequate Employment Situations*. ILO, 1998.
- 16th ICLS. *Guidelines Concerning Treatment in Employment and Unemployment Statistics of Persons on Extended Absences from Work*. ILO, 1998.
- BLS. “The Unemployment Rate and Beyond: Alternative Measures of Labor Underutilization.” *Issues in Labor Statistics*, Summary 08-06, U.S. Department of Labor & U.S. Bureau of Labor Statistics, 2008.
- Bregger, J.E. and S.E. Haugen. “BLS Introduces New Range of Alternative Unemployment Measures.” *Monthly Labor Review* (Oct. 1995): 19-26.
- Haugen, S.E. Measures of Labor Underutilization from the Current Population Survey, BLS Working Papers, 2009.
- Husmanns, R. “Measurement of Employment, Unemployment and Underemployment: Current International Standards and Issues in their Application.” *Bulletin of Labour Statistics*. ILO, 2007.
- Husmanns, R., Mehran, F., and Verma, V. *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment: An ILO Manual on Concepts and Methods*. ILO, 1990.
- Sorrentino, C. “International unemployment rates: how comparable are they?.” *Monthly Labor Review*. June 2000, BLS.

Yamagami, T. "Utilization of Labor Resources in Japan and the United States." *Monthly Labor Review*. April 2002, BLS.

abstract

Measurement of Unemployment and Extended Unemployment Indicators in Korea

Soo Kyeong Hwang

This paper explores the causes and solutions of the problem that the official unemployment rate does not adequately represent the reality of the employment situation in Korea. First, compared to ILO's international standards, there are several differences in the measurement of unemployment in Korea, for example, the treatment of unpaid family workers working less than 18 hours per week, the classification of persons who are waiting for a new job or temporarily laid-off, and the criteria of job search activities. The questionnaire structure of the Labor Force Survey in Korea also misleads the judgment of economic activity state. Comparing the responses of the basic survey to those of the supplementing survey, approximately 90% of the responses show discrepancies and this indicates the possibility of misclassification. Next, this paper suggests the extended unemployment indicators as alternative, based on the current survey. The extended unemployment indicators support the presence of significant amounts of hidden unemployed and underemployed. And, it is found that the analyses using those indicators are very useful for the investigation of many aspects of employment dynamics.

Key Words: Unemployment, Underutilization of Labor Force, Ilo's International Standards of Unemployment Indicators, Extended Unemployment Indicators

