정책
제안

실업률 통계의 개선 방안

홍성민 · 현대경제사회연구원 주임연구원

우리나라의 실업률 통계는 현실적인 고용 불안과 경기 침체를 제대로 반영하지 못하는 등 고용 안정 정책을 위한 지표로서의 역할을 충실히 하지 못하고 있다. 이는 주로 직업을 갖고 싶으나 일자리를 구할 희망이 없어 구직 활동을 포기하는 실망 근로자 효과 때문이다. 즉, 잠재적인 실업자를 실업률 계산에서 반영하지 못하는 데 기인한다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 미국과 같이 다양한 정의의 실업률지표를 개발할 필요가 있다. 또한 이를 위해 노동 부문 통계를 담당하는 정부 부처를 일원화하면서 확대 재편할 필요도 있을 것이다.

경기 변동과 실업률 추세의 불일치

최근 우리나라의 실업률 통계를 살펴보면 경기 침체에도 불구하고 실업률 수치는 지나치게 낮다는 것을 발견하게 된다. 1996년의 경우 경기 침체에 따라 경제 성장률은 7.1%에 머물러 1995년에 비해 1.8%P나 떨어졌으나, 실업률은 전년과 동일한 2.0%를 기록하였던 것이다. 이는 물론 실업률 자체가 경기 후행적인 성격을 지니고 있어, 경기 침체가 일반적으로 6 개월 정도의 기간을 두고 실업률에 반영된다는 데 기인[1]하기도 한다. 그러나 우리나라의 실업률 추이를 살펴보면, 1988년 2.5%를 기록하면서 2%대로 진입한 이후 지속적으로 2%대를 유지하였다. 이렇게 우리나라의 실업률이 근 10 년간 완전 고용 상태라고 할 수 있는 2%대를 유지하였다는 사실은 실업률 통계에 문제가 있다는 의심이 들게 한다. 특히, 극심한 경기 침체로 경제 성장률이 5%대에 머문 1992~93년에도 실업률이 각각 2.4%,

1) 이에 따라 1997년에 들어서는 실업률이 1월 2.6%, 2월 3.2%, 3월 3.4%를 기록하면서 급격히 상승하였음. 원래 1/4분기에는 농업의 휴지기와 졸업생들의 노동 시장 신규 진입이라는 계절적 요인에 따라 실업률이 높아지는 경향이 존재하나, 3%를 넘는 수준으로 급속히 상승한 것은 경기 침체의 영향이라고 판단됨.

〈표 1〉 실업률과 경제 성장률 추이의 비교

(%)

	1980	1985	1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
실업률	5.2	4.0	3.1	2.4	2.3	2.4	2.8	2.4	2.0	2.0
경제 성장률	-2.7	6.5	11.5	9.5	9.1	5.1	5.8	8.6	8.9	7.1

자료: 통계청, 「한국통계월보」, 각호; 한국은행, 「국민계정」, 각년도.

2.8%에 머물렀다는 사실은, 실업률 통계가 자신의 가장 큰 역할 가운데 하나인 고용 정책 지표로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 반증이 되고 있다.

이로 인해 우리나라 실업률 통계가 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 등의 문제 제기가 계속되고 있는 실정이다. 따라서 본 고에서는 먼저 실업률 산정 방식을 국제 비교하여 우리나라 실업률 통계의 문제가 어디에 있는지를 밝혀보고자 한다. 이를 바탕으로 실업률의 고용 정책 지표로서의 역할을 제고할 수 있는 개선 방안을 찾아보는 것이 본 고의 목적이다.

실업률 산정 방식의 국제 비교

실업률의 일반적인 정의는 실업자/경제 활동 인구×100이다. 그러나 나라마다 실업자와 경제 활동 인구의 구체적인 정의에 있어서 약간씩 차이가 존재한다. 여기에다가 실업자를 집계하는 방식도 크게 노동력 표본 조사와 직업 안정 기관 등록자를 이용하는 두 가지 방법이 존재하고 있다. 이러한 국가별 차이는 〈표 2〉에서 나타나는 바와 같다.

여기에서 알 수 있듯이, 우리나라는 조사 주간에만 구직 활동을 하였느냐 여부로 실업자와 비경제 활동 인구를 구분한다. 이는 대다수의 선진국에서 국제노동기구(ILO)에서 규정한 대로 조사 주간을 포함하여 과거 4 주간 이내에 구직 활동을 하였느냐 여부로 실업자를 판정하는 것에 비해, 실업자를 과소 추정할 우려가 있다. 더구나 실망 근로자(discouraged worker) 효과[2]가 적게 나타나는 직업 안정 기관 통계로 실업률을 계산하는 영국, 독일, 프랑스 등에 비해서는 더욱 실업률을 과소 추정할 가능성이 높다. 이로 인해 우리나라의 실업률 통계가 현실을 축소하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

그러나 현실적으로 실업자 정의에 있어서의 차이가 가져오는 실업률의 격차는 크지 않다. 즉, 구직 활동 경험의 범위를 4 주로 하느냐 1 주로 하느냐에 따른 실업률의 격차는 경험적으로 볼 때 그리 크지 않은 것이다. 이러한 사실은 〈표 3〉에서 명확

2) 실망 근로자 효과란 직장을 구하고자 하나 일자리를 구할 희망이 없어 아예 구직 활동을 포기한 실업자들은, 실업자가 아니라 비경제 활동 인구로 분류됨에 따라 실업률이 과소 계산되는 효과를 말함.

〈표 2〉 주요국의 실업자 정의

국가	실업자의 정의	경제 활동 인구 정의	산정 방법
한국	· 조사 주간에 전혀 수입있는 일을 못하고 · 즉시 취업이 가능하며 · 적극적으로 구직 활동을 한 자 · 구직 결과 대기자와 자영업 준비자 포함	· 만 15 세 이상 · 민간인 기준(군인 제외)	노동력 표본 조사
미국	· 조사 주간에 일을 하지 않고 · 조사 주간 포함 과거 4 주간 이내에 구직 활동을 하였으며 취업 가능한 자 · lay-off, 30 일 이내에 일을 시작하기 위하여 대기 중인 자 포함	· 16세 이상 · 민간인 기준(군인 제외)	노동력 표본 조사
일본	· 조사 주간에 일을 하지 않고 · 구직 활동을 하였으며 취업 가능한 자 · 과거 구직 활동의 결과 대기자 포함	· 15세 이상 · 전경제 활동 인구 기준	노동력 표본 조사
영국	· 조사일에 일을 하지 않고 · 취업 가능한 자로 · 고용 서비스 사무소에 급부(실업 급여, 소득 보조 등)를 신청한 자	· 16세 이상 · 전경제 활동 인구 기준	직업 안정 기관 통계
독일	· 조사일에 직업 안정 기관에 구직 등록을 한 자로 · 주 19 시간 이상 및 3 개월 이상의 유급 고용을 희망하고 취업 가능한 자	· 14세 이상 · 민간인 기준(군인 제외) · 임금 근로자 + 실업자	직업 안정 기관 통계
프랑스	· 일을 하지 않고 · 조사일에 직업 안정소에서 상용 · 풀타임 직장을 구하는 구직 등록을 한 자로 · 즉시 취업 가능한 자	· 15세 이상 · 전경제 활동 인구 기준	직업 안정 기관 통계

자료: 통계청(1995), 「경제활동인구연보」; 일본 노동성(1995), 「해외노동백서」.
BLS(1994. 8), *Comparative Civilian Labor Force Statistics.*
Constance Sorrentino(March 1993), "International Comparisons of Unemployment Indicators," *Monthly Labor Review*, pp. 3~24.

주: 프랑스의 실업률은 ILO가이드라인에 의한 실업자 정의에 따라, 프랑스 노동 · 고용 · 직업 훈련성이 추계한 실업자 수로 구해짐.

히 나타난다. 여기서 알 수 있듯이, 각 나라별로 자국 발표 실업률과 미국 노동통계국(BLS) 혹은 OECD 기준으로 최대한 실업률의 산정 기준을 통일시킨 실업률 사이의 차이는 그리 크지 않다.[3] 특히, 우리나라와 실업자 정의 등에서 가장 유사한 일본의 경우 그 차이가 0.1%P에 그치고 있다는 것은 우리나라 역시 큰 차이가 없을 것임을 반증해준다. 오히려 문제가 되는 것은 우리나라의 경우와 같이 노동력 표본 조사를 하는 경우에는 실망 근로자 효과로 인해 잠재 실업자가 많이 발생한다는 것이다. 1993년 자료를 살펴보면, 우리나라의 공식 실업률은 2.8%에 불과하였으

3) 다만, 영국과 프랑스의 경우에는 그 차이가 각각 0.5~0.6%, 0.8~0.9%에 이르러 큰 폭의 차이를 보이고 있음. 그러나 이는 이들 국가의 경우 공식 실업률을 직업 안정 기관 통계를 이용함에 따라 나타나는 차이로 판단됨.

〈표 3〉 주요 기준별 실업률 국제 비교(1995년)

(%)

	한국	미국	일본	영국	프랑스
자국 발표	2.0	5.6	3.2	8.2	12.3
미국 노동통계국(BLS) 발표	2.0	5.6	3.2	8.8	11.5
OECD 발표	-	5.5	3.1	8.7	11.6
잠재 실업자 포함(1993년)	7.1	10.2	7.0	13.8	14.7
(ILO 기준 계산치)	(2.8)	(6.9)	(2.2)	(10.3)	(11.5)

자료: 조우현(1995. 12), "청년층 노동자의 고용 문제와 실업 확률의 결정 요인 분석", 「노동경제논집」, 제18권 제1호, pp. 107~128.
통계청(1995), 「경제활동인구연보」.
BLS(1996. 8), *Comparative Civilian Labor Force Statistics.*
OECD(1996), *Employment Outlook.*
Constance Sorrentino(August 1993), "International Unemployment Indicators, 1983-93," *Monthly Labor Review.*

주: 1) 잠재 실업자를 포함한 실업률은 실망 근로자(discouraged worker)를 실업자로 포함하여 계산한 것임.
2) BLS 발표치는 미국의 실업률 산정 기준에 맞춘 수치이며, OECD 발표치는 ILO의 실업률 산정 기준에 맞춘 것임.

나, 잠재 실업자를 감안하면 그 수치가 7.1%까지 올라간다. 물론, 이것은 같은 노동력 표본 조사 방식을 이용하는 미국과 일본의 경우에도 마찬가지이기는 하지만, 이로 인해 현실의 고용 불안정을 실업률 통계가 제대로 반영하지 못하고 있는 것이다.

실업률 통계의 개선 방안

앞에서 살펴본 바와 같이, 우리나라 실업률 통계에 있어서 가장 큰 문제점은 잠재 실업자를 제대로 반영하지 못한다는 것이다. 이로 인해 현실에서 느끼는 고용 불안에 비해 통계적으로 나타나는 실업률 수치는 훨씬 낮아진다. 그리고 이러한 차이는 실업률이 고용 안정 정책의 적절한 지표로서 역할하는 데 큰 문제를 가져오는 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 미국과 같이 실업률을 다양하게 정의하고 각 정의에 맞는 실업률을 계산하여 발표할 필요가 있다고 여겨진다. 미국은 전통적인 실업률 수치가 노동 시장의 여건을 전부 반영하는 데 한계가 있다고 판단하고, 총 일곱 가지의 기준에 맞추어 실업률을 산정하고 발표한다. 이러한 작업은 고용 정책에 따라 적절한 실업률을 선택하여 지표로 삼을 수 있다는 점에서, 현재 실업률 통계가 가지고 있는 문제점을 해결하고 다양한 고용 안정 정책의 지표를 확보할 수 있는 이점을 제공해준다. 따라서 우리나라에서도 이러한 다양한 실업률 정의를

마련하고 통계치를 조사 발표할 필요가 있다. 예를 들어, 미국 노동통계국(BLS)과 같이 일곱 가지 실업률 지표를 가지고 있다면 고용 안정 정책의 목표에 따라 적절한 지표를 이용하여 노동 시장의 현실을 반영하는 것이 가능할 것이다. 즉, 실업의 피해가 심각한 실업자들을 위한 정책의 개발과 적용에 있어서는 장기 지속 실업률(U-1)이 훌륭한 지표로서 기능할 것이며, 사회 전반적인 고용 불안 현상에 대한 대책을 마련하는 데는 가장 포괄적인 실망 근로자를 포함한 실업률(U-7)이 적절한 지표가 될 것이다.

그리고 이를 위해서는 미국의 BLS와 같이 우리나라도 노동 부문 통계를 담당하는 부서를 확대 재편하면서 일원화[4]시키고, 그 전문성을 제고하는 방향으로 정부 부처를 개편할 필요도 있을 것이다. HRI

〈표 4〉 미국 노동통계국(BLS)의 일곱 가지 실업률 지표

실업률 지표	정의	비고
장기 지속 실업률 (U-1)	· 실업 기간이 13주(3개월) 이상인 실업자의 실업률 · 단기 실업 및 이직을 위한 실업을 배제함	· 실업 기간이 길수록 실직의 충격이 크다는 믿음에 기반을 둠 · 가장 좁은 범위의 실업률
비자발적 실직자 비율 (U-2)	· 경제 활동 인구 가운데 비자발적 실직자의 비율 · 노동 시장 재진입자나 신규 진입자, 자발적인 사직자 제외	· 비자발적 실직으로 주요한 소득원을 상실하는 숙련 근로자에 초점을 둠
성인 실업률 (U-3)	· 25세 이상 경제 활동 인구 가운데 25세 이상 실업자의 비율	· 기본 교육 과정을 다 이수하고 노동 시장에 대한 참여도가 높은 근로자에 초점을 둠
정규 근로자 실업률 (U-4)	· 정규직을 구하는 실업자의 정규직 경제 활동 인구(비자발적인 시간제 근로자 포함) 가운데 비율	· 정규직 근로자가 시간제 근로자보다 경제 활동에 더 집착한다는 생각에 근거함
전통적인 실업률 (U-5)	· 일반적인 실업률 지표	· 다른 여섯 가지 실업률 지표의 기준
시간제 근로자를 포함한 실업률 (U-6)	· (정규직을 구하는 사람들 + 시간제 근로를 원하는 사람들의 1/2 + 비자발적 시간제 근로자의 1/2) ÷ (경제 활동 인구 - 시간제 근로자의 1/2)	· 비자발적 시간제 근로자는 최소한 부분적으로는 실업자라는 이론에 근거함 · 또한 시간제 근로를 원하는 사람들도 일부만 실업자로 파악함
실망 근로자를 포함한 실업률 (U-7)	· U-6 정의의 분모, 분자에 실망 근로자를 더하여 구한 실업률	· 가장 포괄적이며 가장 넓은 범위의 실업률 정의

자료: Constance Sorrentino(August 1993), "International Unemployment Indicators, 1983-93," *Monthly Labor Review.*

4) 현재 우리나라에서는 경제 활동 인구, 취업 및 실업 등의 주요 고용 통계는 통계청에서 담당하고, 그외 임금이나 근로 시간, 상용 근로자 통계 등은 노동부에서 담당하는 식으로 이원화되어 있음.