

본 연구보고서는 2006년 사람입국일자리위원회의 정책연구에 관한 학술연구용역사업의 일환으로 연구되었음

정책대상별 노동정책 효과성 제고를 위한 노동통계 개선방안

2006. 12.

연구기관 : 한국노동연구원

사람입국·일자리위원회

제 출 문

사람입국·일자리위원회 위원장 귀하

본 보고서를 사람입국·일자리위원회 수탁연구과제 『정책대상별 노동정책 효과성 제고를 위한 노동통계 개선방안』에 대한 최종보고서로 제출합니다.

2006. 12.

한국노동연구원

원장 최 영 기

— 연 구 진 —

연구책임자 : 안주엽(한국노동연구원 선임연구위원)

이병희(한국노동연구원 연구위원)

정진호(한국노동연구원 연구위원)

황수경(한국노동연구원 연구위원)

김주섭(한국노동연구원 연구위원)

목 차

제1장 국가고용전략 내용과 의의	1
제1절 국가고용전략의 기본방향	1
제2절 노동시장정책	3
1. 유연하고 안정된 노동시장 구축	3
2. 노동시장 내 이동성 제고	6
제3절 고용을 고려하는 경제산업정책 추진	8
제4절 산업수요에 맞는 인적자원개발체계 구축	9
제5절 일자리 창출사업 평가체계 정비	10
제6절 국가고용전략의 의의	11
 제2장 국가고용전략 모니터링을 위한 노동지표	12
제1절 개요	12
제2절 노동력의 효과적 활용	13
1. 고용률 제고	14
2. 실업 최소화	24
3. 원활한 학교교육-노동시장 이행과정	31
4. 지역 노동시장 간 불균형 해소	39
제3절 일자리의 질 제고	42
1. 고용구조 개선	43
2. 상향 이동성 제고	56
제4절 노동시장 유연안정성 증대	58
1. 생산성에 조응하는 유연화	58
2. 노동시장 위험 대응력 제고	63

제3장 노동통계시스템 개선을 위한 정책방향	77
제1절 노동통계 및 정보 인프라 구축 방향	77
1. 효율적·체계적 노동시장정보인프라 구축	77
2. 효과적인 노동시장정책 수립을 위한 국가적인 통계·정보시스템 구축	78
3. 직업연구를 강화하여 중장기 인력수급체계 개선	78
4. 다양한 노동통계 및 정보 콘텐츠의 확충	79
제2절 노동정책 평가체계	79
1. 중립적·객관적 정책평가체계를 통해 노동행정의 투명성·공정성을 확보하고 노동정책의 효율성·효과성을 제고	79
2. 효율적인 노동정책을 수립하는 과정의 투명성과 책임성을 확립	80
3. 노동정책의 효과적 집행과 지속적인 모니터링을 통한 중간평가	81
4. 노동정책의 중립적·객관적 사후평가를 통하여 노동정책의 실효성을 확보하고 과학적 노동행정을 확립	82
5. 정책의 수립·실행·평가과정을 공개함으로써 노동행정의 공정성과 투명성을 보장	83
제3절 노동통계 개선방안	83
1. 국가통계	83
2. 패널 조사	89
3. 통계 행정 시스템	97
 부록: 고용정책평가 시스템 구축	 99
1. 정책평가 방법론	99
2. 주요국의 고용정책 평가 지표	100
3. 고용정책 평가시스템 구축 방향	104

표 목 차

<표 II-1> 미국의 유사실업률 정의	29
<표 II-2> 유사실업률의 통계적 정의	30
<표 II-3> 고용형태별 시간제근로자 및 비전형근로자 정의	45
<표 II-4> 취업자 분류	53
<표 II-5> Markov 이행확률 행렬	55
<표 II-6> 기본지표의 정의와 자료 출처	73
<표 III-1> 임금관련 주요 조사통계	86
<표 III-2> 노동생산성 측정형태(KPC)	86
<표 III-3> 노동투입량 추계(KPC)	87
<부표 1> 「결과목표 1.1 고용, 수입 및 고용유지의 향상」에 대한 성과목표와 성과 지표	101

그 림 목 차

[그림 I-1] 일자리 창출 종합대책('04년 2월)의 기본틀	1
[그림 I-2] 국가고용전략의 기본틀	3
[그림 I-3] 유연·안정 노동시장 구축 체계도	4
[그림 I-4] 노동시장내 이동성 체계도	6
[그림 I-5] 고용을 고려하는 경제산업정책 체계도	8
[그림 I-6] 산업수요에 맞는 인적자원개발체계 구축 체계도	9

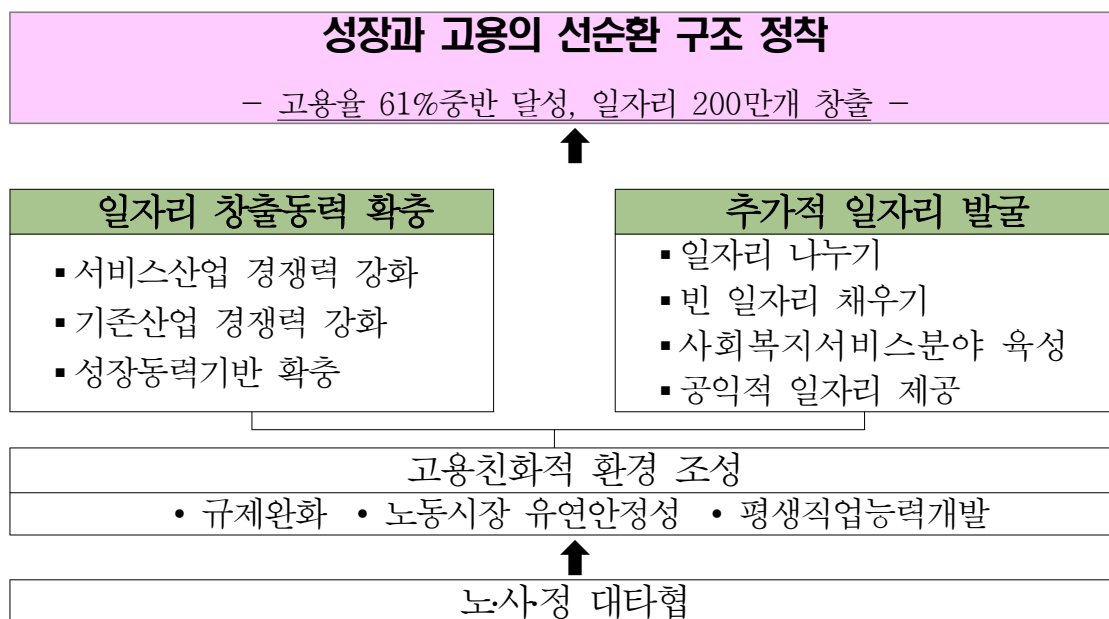
제1장 국가고용전략 내용과 의의

제1절 국가고용전략의 기본방향

□ 수립 배경

- 2004년 2월 노사정이 「일자리 만들기 사회협약」을 합의한 데 이어, 범정부적인 ‘일자리 창출 종합대책’을 수립·추진
 - 2004년 2월에 수립된 일자리 창출 종합대책은 성장잠재력 확충과 추가적인 일자리 발굴을 두 축으로 '04~'08년(5년)간 200만개 일자리 창출 추진을 목표
 - 이를 위해 신성장동력 발굴, 서비스산업 경쟁력 강화, 사회서비스 일자리 창출 등 일자리의 양을 늘리기 위한 대책과 함께, 고용지원서비스 선진화, 직업능력 개발 혁신, 비정규직 종합대책 등 고용구조 개선을 위한 세부대책을 추진

[그림 I-1] 일자리 창출 종합대책('04년 2월)의 기본틀



○ 그러나 일자리 증가가 연간 30만개 내외 수준에 머무르고 고용률 또한 외환위기 이전 수준을 회복하지 못하는 등 당초 기대에 미치지 못하고, 비정규직·저임금근로자의 비중이 여전히 높아 일자리 양극화가 심화되는 등 일자리 문제의 지속

- 성장과 고용을 함께 고려하는 전략을 채택하였으나, 경제·산업-노동시장-교육 정책이 효과적으로 연계되지 못하여 일자리 증가의 둔화, 일자리의 양극화 초래
- 재정을 통한 일자리 제공 사업에 치중하여 노동시장 구조 개선 등 근본적인 일자리 창출 장애 해소 부족
- 취약계층에 대한 노동시장 프로그램에 사각지대가 존재하여 일자리 대책의 효과가 충분히 전달되지 못함
- 추진중인 일자리 창출 사업에 대한 평가 및 피드백이 소홀, 사업의 효과성 제고 노력 부족

○ 이에, 사람입국일자리위원회는 ‘일자리 창출과 사회통합을 위한 국가고용전략’을 마련하여 2006년 11월 16일 제83회 국정과제 보고회의에서 보고

- 일자리 정책과 관련된 경제·산업, 노동시장, 교육정책의 연계체제를 구축하는 등 일자리 문제의 근본원인에 대한 전략적인 종합 처방이 가능할 수 있도록 일자리 정책 추진의 준거틀과 추진체계 수립을 주 내용으로 함

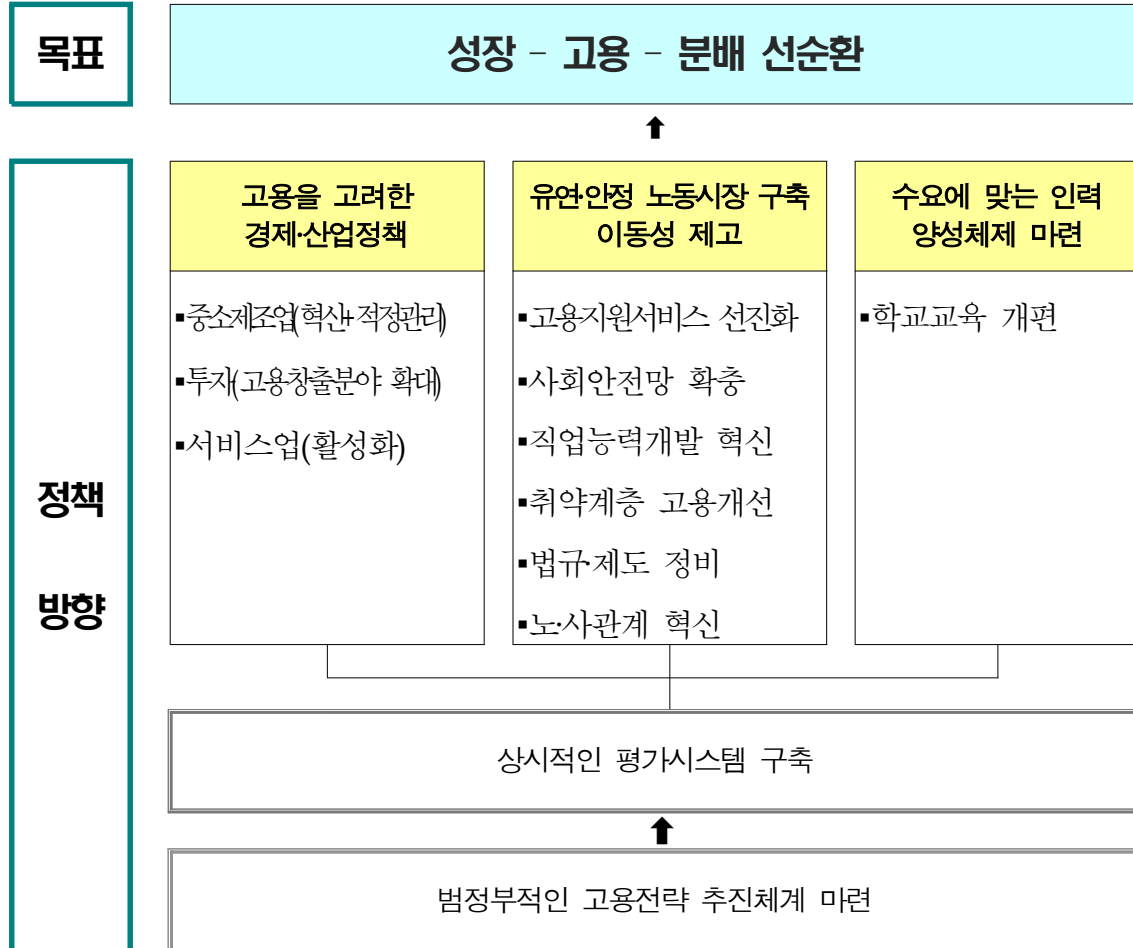
□ 국가고용전략의 기본방향

○ 노동시장내 유연·안정성을 높이기 위한 노동시장 구조 개선과 취약계층에 대한 노동시장 프로그램의 사각지대 해소에 정책적 우선 순위

○ 경제·산업, 노동시장, 교육정책간의 종합적인 연계 강화에 노력하고, 향후에도 체계적인 일자리 정책의 추진이 가능하도록 고용전략의 추진체계 구축

- 개별적인 단위 프로그램의 개발보다는 현 추진대책들이 가시적인 성과를 낼 수 있도록 평가 및 점검시스템을 정비

[그림 I-2] 국가고용전략의 기본틀



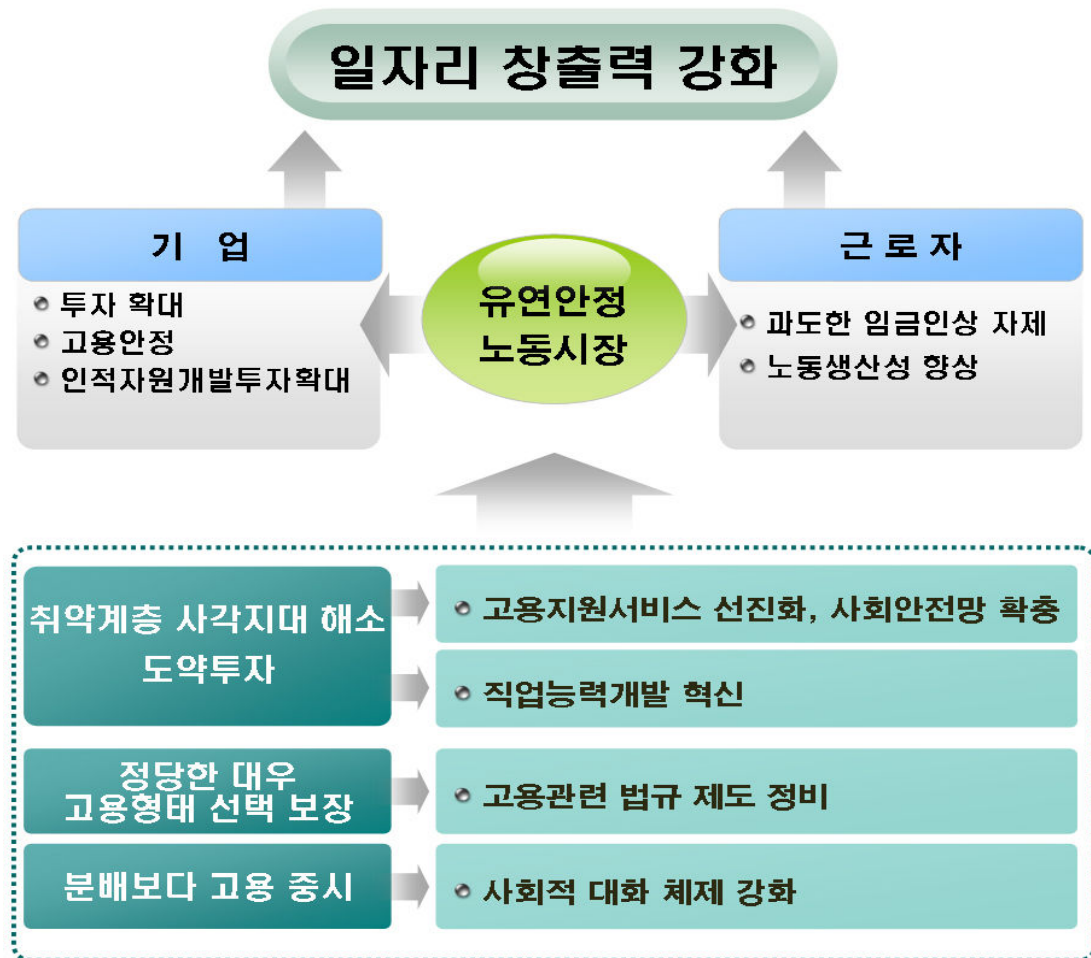
제2절 노동시장정책

1. 유연하고 안정된 노동시장 구축

□ 정책 방향

- 사회안전망 확충, 노동시장정책 및 법제도 혁신, 사회적 대화 체제를 강화하여 노동시장 구조를 유연하고 안정된 형태로 개혁함으로써 기업의 투자 확대와 고용안정, 근로자는 임금 자제와 노동생산성 향상을 유도하여 일자리 창출력을 강화

[그림 1-3] 유연·안정 노동시장 구축 체계도



□ 정책 과제

○ 고용지원서비스 혁신 및 사회안전망 확충

- 영세 취약계층에게까지 고용지원서비스가 효과적으로 제공될 수 있도록 공공직업안정기관의 인적·물적 인프라를 확충하고, 고용지원서비스의 수혜대상을 확대하며, 프로그램간 연계를 강화
- 취약계층에게 고용지원서비스가 효과적으로 제공될 수 있도록 영세기업근로자·자영업자의 사회보험 가입 인센티브 부여 방안을 강구하는 등 사회보험의 사각지대를 해소하고, 자발적인 장기 구직자의 실업급여 수급가격 등을 검토하여 실업급여 수혜를 제고방안 강구

○ 직업능력개발 지원체계 혁신

- 사업주 훈련을 제공받기 어려운 취약근로자에게는 직업훈련카드제 방식의 훈련비 직접 지원 제도를 확대하며, 학습휴가권제 도입을 검토하는 등 직업능력개발 지원방식 혁신
- 시간부족, 비용부담, 정보 부재 등의 문제를 해소하고, 취약계층별 특성에 맞는 훈련 프로그램을 개발하는 등 취약계층에게 차별없는 능력개발 기회 부여
- 훈련기관에서의 학습을 학점으로 인정, 현장근무와 학습을 병행하는 모듈형 교과과정 개설, 현장성·통용성 높은 자격제도를 구축하여 산업현장 인력의 직업능력개발 적극적 참여 유도

○ 고용관련 법규제도 정비

- 제조업·전일근로·직접 고용 형태를 기초로 이루어진 법규제도를 서비스업·다양한 근로형태 등 새로운 여건에 맞게 재정비
- 시간제 근로전환청구권제도 도입 등 자발적 시간제 근로 활성화를 위한 인센티브를 부여하고, 탄력적 근로·재량근로 제도 확대, 성과급 임금체계의 확산을 지원하는 등 근로시간임금제도의 탄력성 증대
- 퇴직연금제를 확대하여 퇴직에 따른 기업의 일시 부담 최소화, 퇴직금을 둘러싼 분쟁소지 제거

○ 노사관계 혁신, 사회적 대화체제 강화

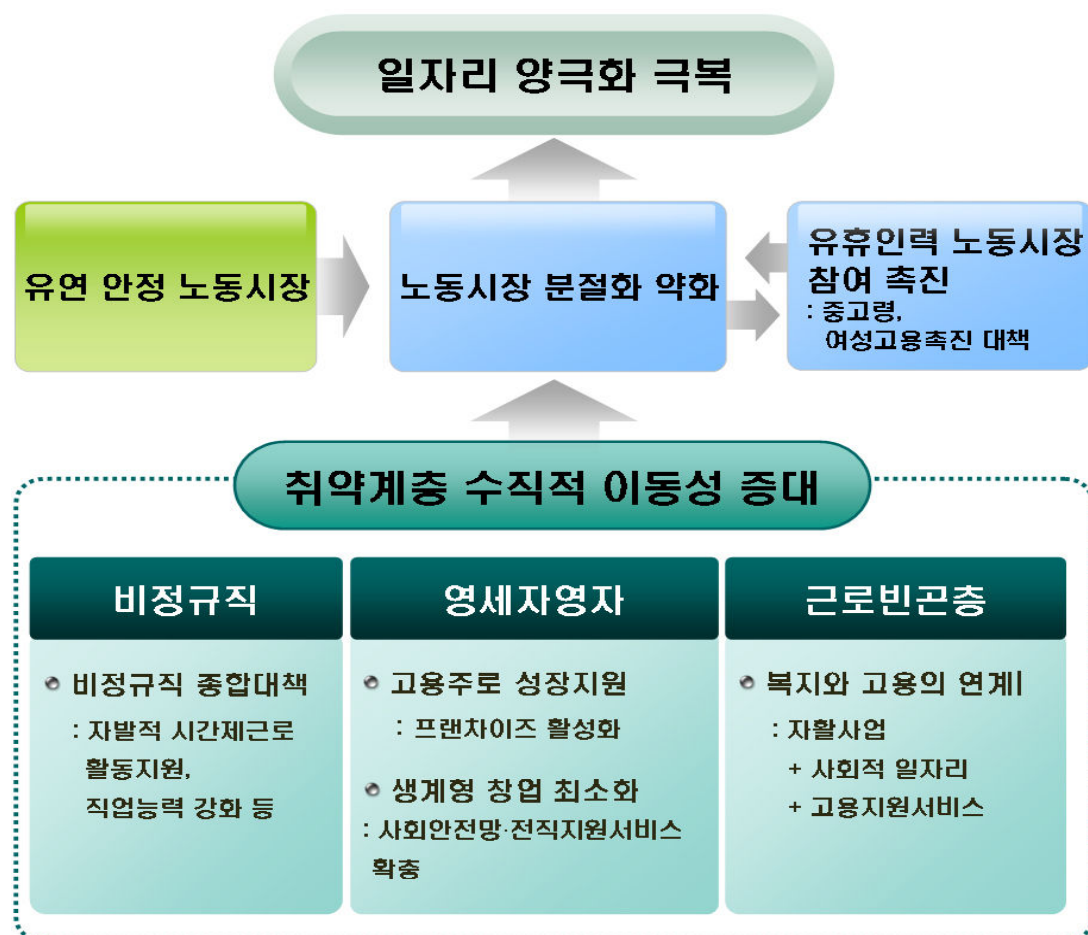
- 영합(zero-sum)인 분배 중심의 노사관계에서 승합(win-win)이 가능한 고용 중심의 노사관계로 전환될 수 있도록, 업종내 내부격차 완화, 지역별·업종별 대화 활성화, 중앙, 지역·업종, 기업 단위의 조율된 대화와 협의의 중층 구조 구축

2. 노동시장 내 이동성 제고

□ 정책방향

- 유휴인력의 노동시장 참여를 촉진하고, 취약계층의 상향 이동성을 제고함으로써 노동시장의 분절화를 약화시키고 일자리의 양극화를 극복함

[그림 1-4] 노동시장내 이동성 체계도



□ 정책과제

○ 유휴인력의 노동시장 참여 촉진

- 연령차별금지를 조속히 법제화 시행하고, 정년연장 의무화 논의를 조기에 시작하는 한편, 임금피크제, 점진적 퇴직제 등을 통해 국민연령 수급연령까지 노동시장 참여를 지원하고 고령자의 계속 근로를 유도하는 사회보험 체계를 구축하는 등 중고령자의 조기퇴직 방지
- 근로시간 유연화, 자발적 시간제 근로의 활성화 등을 통해 여성의 경제활동 참가를 촉진하며, 적극적 조치를 강화하고 일과 가정의 양립 지원제도를 확충

○ 비정규직의 불합리한 차별 해소 및 남용 방지, 정규직으로의 이동 기회 확대

- 비정규직에 대한 차별 해소와 남용 방지, 공정한 대우를 통해 근로자가 자기 선택에 의하여 일자리를 선택할 수 있도록 여건을 조성하며, 비정규직 근로자에 대한 직업능력 강화를 통해 보다 좋은 일자리로의 이동을 지원

○ 영세 자영업자의 임금근로자 고용주화

- 전직지원서비스 활성화, 실업급여 수혜를 제고 등을 통해 영세 자영업으로의 유입을 최소화
- 잠재성 있는 영세 자영업주에 대해 경영·영업활동 관련 능력개발 기회 제공, 컨설팅 등 경영활동 애로요인 제거, 프랜차이즈 활성화 등을 통해 고용주로 성장토록 지원

○ 취약계층 근로자의 고용을 통한 노동시장 통합 및 빈곤 탈출

- 자활사업의 대상 확대, 지자체와 고용지원센터간 연계 강화, 자활사업 내실화, 사회적 일자리 확충, 공공고용안정서비스와 고용보험제도의 강화로 정규노동시장으로의 취업 지원 유도
- 근로장려세(EITC) 도입과 최저임금제를 연계하여 근로유인 인센티브 강화
- 근로감독행정체계를 혁신하고 근로기준법 4인 이하 사업장 적용 확대를 검토하는 등 취약근로자 근로조건 보호의 획기적 개선

제3절 고용을 고려하는 경제·산업정책 추진

○ 성장을 통한 일자리 창출이 한계에 이르는 상황에서 성장과 고용을 함께 하는 경제·산업정책을 추진함.

- 성장과 고용이 증가하는 산업은 성장동력으로 육성하여 일자리창출 잠재력을 강화하고, 성장보다 고용증가가 뚜렷한 업종에서는 고부가가치화를 통한 양질의 일자리를 창출하며, 성장과 고용이 모두 감소하는 영역에서는 역량있는 중소기업을 혁신형 기업으로 육성하는 한편으로 한계기업에 대한 적정 관리를 추진함.
- 세부 추진방안 '07년 1/4분기 별도 수립 예정

[그림 I-5] 고용을 고려하는 경제·산업정책 체계도



제4절 산업수요에 맞는 인적자원개발체계 구축

□ 정책방향

- 산업수요에 맞는 인력 양성을 통하여 인력수급의 양적·질적 불일치를 해소함으로써 일자리 증대를 도모함
 - 성장분야의 소요 인력을 적극적으로 양성하고 산업지역단위의 인력양성 기능을 강화하여 질적인 일자리 불일치 문제에 대응하고, 직업교육시스템 개편과 대학 정원 조정 등을 통해 양적인 인력수급 불일치를 장기적으로 해소
 - 세부 추진방안 '07년 1/4분기 별도 수립 예정

[그림 I-6] 산업수요에 맞는 인적자원개발체계 구축 체계도



제5절 일자리 창출사업 평가체계 정비

☐ 정책방향

- 일자리 창출사업에 대한 상시적인 평가체계를 구축하고 지속적인 피드백을 통해 정책의 효과성 및 대국민 만족도 제고

☐ 정책방안

- 일자리 창출 사업 및 사회적 일자리 사업에 대한 평가 정례화
 - '06년 시범 실시한 평가사업 결과를 토대로 평가지표 및 방식 등 확정
 - 평가결과를 익년도 예산에 반영될 수 있도록 시스템 구축 추진
- 일자리 창출 사업 평가센터 지정·운영
 - 일자리 창출 사업 집행 과정의 문제점 및 국민 여론에 대한 지속적인 모니터링
- 『고용영향평가제』 등 도입·검토
 - 투자지원사업 등의 선정평가기준에 고용창출효과 적용 확대
 - 각종 정부 정책의 일자리 창출 효과를 분석, 정책 결정 기준으로 활용하는 체계 구축

제6절 국가고용전략의 의의

- 1998년 ‘종합실업대책’의 형태로 시작된 고용정책은 2004년 ‘일자리창출 종합대책’을 수립하면서 국가 차원에서의 종합적인 정책의 형태를 띠게 됨
 - 그러나 노동시장의 구조적인 문제에 대한 진단이 미흡한 상태에서 일자리 창출 정책은 5%대의 경제성장과 서비스업 등의 경쟁력 강화 등을 통해 주로 일자리를 창출하며, 고용정책은 경제산업정책의 보완적인 기능을 담당하는 내용으로 수립됨. 이는 기존의 성장을 통한 일자리 창출 전략을 유지하면서 고용정책은 개별 정책수단의 개발·혁신을 도모하고자 한 것임.
- 국가고용전략은 현재의 노동시장(일자리) 문제를 일자리 증가의 둔화와 일자리의 양극화로 진단하고 있음. 그리고 일자리 증가의 둔화 요인으로 성장률 둔화만이 아니라 성장과 고용의 연관관계 약화, 내수 및 투자 부진, 투자의 일자리 창출 효과 저조, 노사의 단기주의 전략 확산을, 일자리 양극화의 원인으로는 경제의 양극화 및 노동시장 분절화를 지적하고 있음.
 - 이러한 진단은 ‘사회정책없는 경제성장’이 고용과 복지를 실현하는 발전국가의 동반성장모델이 해체된 상태에서 고용을 매개로 하여 성장과 복지의 선순환 구축을 지향하는 방향으로 나아가야 할 필요성을 제기하는 것임
- 일자리 창출과 관련된 경제산업정책, 노동시장정책, 교육정책간 연계체제의 구축은 구조조정이나 유연화, 경쟁력 강화만으로는 한계가 있으며, 사회투자를 통한 성장(social investment-led growth)체제의 구축과 경제주체들의 장기주의적인 행위 양식 구축이 필요함을 제기함.
- 낮은 경제활동 참가, 일자리의 양극화, 비경활비정규저임금 함정, 낮은 상하이동성이 밀접한 관련이 있는 것으로 진단되어 노동시장정책에서는 재정을 통한 단기적인 일자리 제공보다는 사회안전망의 확충과 노동시장 인프라의 혁신을 통해 노동시장의 구조적인 문제 해결이 중요함을 제기함.

제2장 국가고용전략 모니터링을 위한 노동지표

제1절 개요

- 국가고용전략에서 노동시장정책의 두 축은 유연하고 안정된 노동시장 구축을 통한 일자리 창출력 강화와 노동시장 내 이동성 제고를 통한 일자리 양극화 극복
 - 국가고용전략 전체를 보면, 인적자원을 개발하는 생애 인적자원개발 부문, 인적자원을 활용하는 노동시장 부문, 그리고 경제산업 부문으로 구성
- 국가고용전략으로부터 노동시장정책 측면에서 정책지침을 도출
 - 국가고용전략에서 각 부문에 대한 정책목표와 정책과제를 면밀히 검토하여 각 부문별 정책상위목표를 설정
 - 각 정책상위목표에 대하여 정책중위목표를 설정
 - 정책중위목표에 해당하는 주요 대상에 따라 정책지침에 해당하는 정책하위목표를 설정
- 노동시장정책의 정책상위목표는
 - ① 노동력의 효과적 활용
 - ② 일자리의 질 제고
 - ③ 노동시장 유연안정성 제고
 - 노동력의 효과적 활용을 위한 정책중위목표는
 - ① 고용률 제고
 - ② 실업 최소화
 - ③ 학교교육-노동시장 연계 강화

- ④ 지역 노동시장 간 불균형 해소
- 일자리의 질 제고를 위한 정책중위목표는
 - ① 고용구조 개선
 - ② 상향이동성 증대
- 노동시장 유연안정성 증대를 위한 정책중위목표는
 - ① 생산성에 조응하는 유연화
 - ② 노동시장위험 대응력 제고

○정책지침을 모니터링하기 위한 노동지표는 네 가지로 구분

- ① 기본지표는 정책지침을 어느 정도 달성하고 있는지 파악하는 1차적 지표
- ② 세부지표는 기본지표를 일자리특성별(산업별, 직업별, 사업체규모별, 지역별, 기타 일자리 특성별) 또는 인구학적 특성별(성별, 연령별, 교육수준별, 기타 인구학적 특성별)로 파악하는 지표
- ③ 분석지표는 기본지표의 결정요인(미시분석이나 거시분석에서)을 나타내는 지표
- ④ 참고지표는 기본지표는 아니지만 보조적으로 정책지침 실행여부를 파악하는 데 필요한 것으로 판단되는 지표

제2절 노동력의 효과적 활용¹⁾

○ 노동력의 효과적 활용은 생애 인적자원개발 부문에서 언급하는 정규교육, 직업훈련, 그리고 평생학습을 포함한 전 생애에 걸친 인적자원개발에 대한 사적 또는 사회적 적정성(private and social Pareto optimum)을 담보하는 효율적 투자를 통해 결과되는 노동력의 활용을 극대화함을 의미²⁾

-
- 1) 노동력의 효과적 활용은 국가고용전략에서 '일자리 창출력 강화', '유휴인력의 노동시장 참여 촉진' '근로능력 있는 빈곤층 노동시장 참여 유도'라는 표현에 내포되어 있으며 OECD 신일자리전략에서 '노동력 활성화(Activation)'이나 '일을 통한 복지(Make work pay)'와 궤를 같이 하고 있음
 - 2) 노동력 활용을 극대화한다는 표현에서 '극대화'란 정태적 시각(static perspective)이나 동태적 시각(dynamic perspective)에서 또는 단기적 시각이나 중장기적 시각에서 각 노동력이 이의 노동생산성을 최대한 발휘할 수 있는 일자리에 배치되어 불필요하게 유향화되지 않는 것을 의미한다.

- 노동력의 효과적 활용에서 정책중위목표는

- ① 고용률 제고
- ② 실업 최소화
- ③ 학교교육-노동시장 연계 강화
- ④ 지역 노동시장 간 불균형 해소

으로 요약됨.

1. 고용률 제고

가. 개요

○ 고용률은 전체 생산가능인구 중 일자리를 갖고 일을 하는 인구의 비중을 나타내는 것으로 노동력의 활용도를 측정

- 고용률은 생산가능인구 중 노동력으로 활성화되어 시장생산에 참여하는 인구의 비중을 나타내는 것으로 자발적 또는 비자발적으로 비경제활동인구화되어 있는 인구를 포착할 수 있다는 측면에서 경제활동참가율보다 유용한 지표로 고려되고 있음.

- 2005년 현재 고용률은 59.7%로 경제위기 이후 경기변동에 따라 변동을 보이는 하나 전반적으로 60%미만에 불과한 낮은 수준을 보이고 있음.

○ 정책지침

정책지침: 고용률 제고

고령화사회로 진입하고 저출산 추세와 급속한 인구고령화에 따르는 사회경제적 도전을 극복하고 지속가능한 성장을 위해서는 전반적인 고용률을 높여야 할 것

○ 기본지표

기본지표: 고용률과 경제활동참가율

고용률 = 취업자/생산가능인구 x 100

경제활동참가율 = 경제활동인구/생산가능인구 x 100

경제활동인구 = 취업자 + 실업자

유휴화율 = (실업자+비재학 비경제활동인구)/생산가능인구 x 100

- 고용률 제고라는 정책목표를 모니터링하기 위해 필요한 노동지표는 고용률이며, 유사한 개념으로 경제활동참가율 역시 주요한 기본지표³⁾
- 고용률은 생산가능인구 대비 취업자의 수로, 경제활동참가율은 생산가능인구 대비 경제활동인구(비경제활동인구를 제외한 취업자와 실업자의 합)로 정의
- 정의 상 취업률이라는 용어를 사용하는 것이 타당함에도 불구하고 이미 경제활동인구 대비 취업자의 수를 취업률로 정의하여 사용하고 있기 때문에 고용률이라는 용어를 사용
- 유휴화율은 고용률에 대비되는 개념으로 생산가능인구 중 실업자와 인적자본투자 활동을 하는 재학생을 제외한 비재학 비경제활동인구의 비중으로 정의

○ 세부지표

세부지표: 고용률과 경제활동참가율

지역별 고용률과 경제활동참가율

성별 고용률과 경제활동참가율

연령별 고용률과 경제활동참가율

교육수준별 고용률과 경제활동참가율

성·연령별 고용률과 경제활동참가율

성·교육수준별 고용률과 경제활동참가율

성·혼인상태별 고용률과 경제활동참가율

3) 고용률 제고는 경제활동참가율의 제고와 실업의 최소화가 동시에 이뤄질 때 달성될 수 있다.

- 전반적 고용률(경제활동참가율)을 높이기 위해서는 세부 인구특성별 고용률(경제활동참가율)을 파악하고 각각의 고용률(경제활동참가율)을 높이기 위한 정책이 필요
- 경제활동참가율을 성별로 보면 남성 경제활동참가율은 1990년대 중반 이미 정점을 지난 것으로 파악되며,⁴⁾ 여성 경제활동참가율은 지속적인 상승추세를 보이다가 경제위기로 급락한 후 회복세에 있지만 여전히 50% 내외의 낮은 수준에 불과
- 따라서 남성 경제활동참가율이나 고용률을 높이는 데에는 한계가 있으며 전반적인 고용률을 높이기 위해서는 여성의 경제활동참가율이나 고용률을 높이는 것이 필요
- 연령별 고용률이나 경제활동참가율을 보면 동일한 논의를 할 수 있음.
- 고용률(경제활동참가율)의 정의상 산업별이나 직업별 고용률(경제활동참가율) 등 세부지표 개념은 성립되지 않으나 지역별 고용률(경제활동참가율), 인구학적 속성별 고용률(경제활동참가율) 등 세부지표 개념은 가능
- 지역별 고용률(경제활동참가율) 노동지표는 뒤에 논의할 중위정책목표인 지역 노동시장 간 불균형 해소와 관련
- 성별 고용률(경제활동참가율)은 남성과 여성의 고용률(경제활동참가율)이 비교함으로써 여성 노동력의 유희화 정도를 가늠할 수 있도록 할 것⁵⁾
- 또한 여성의 고용률(경제활동참가율)을 연령별로 세분화하면 여성의 경제활동참가율이나 일-가정양립 등과 관련된 문제(예를 들면, 출산으로 인한 경력단절과 그 이후 노동시장에서의 애로 등)를 쉽게 파악할 수 있을 것
- 성·연령별, 성·교육수준별, 성·혼인상태별 고용률(경제활동참가율) 역시 고용률이나 경제활동참가율에서 나타나는 문제를 보다 엄밀하게 파악하는 데 도움을 줄 것⁶⁾

4) 다만 경제위기 이후 다소 상승하는 추세를 보이고 이러한 추세는 2010년까지 이어지다가 다시 하락할 전망이다. 그럼에도 경제위기 이전 수준을 달성하지는 못할 것임.

5) 첫째, 성별 경제활동참가율이나 고용률을 비교하면 여성의 경제활동참가율이 상당히 저조함을 알 수 있고, 둘째, 남성의 경제활동참가율이 이미 이의 정점(turning point)을 지났으며 국민연금 등 사회보험을 포함한 사회안전망 확충에 따라 생애 중 오랜 기간 동안 노동시장에 남아 있을 유인이 줄어들고 있음을 감안할 때 고용률 제고라는 정책목표를 달성하기 위해서는 여성의 고용률과 경제활동참가율을 높이는 것이 중요함을 알 수 있다.

6) 연령별 고용률을 보면, 현재 사회안전망이 OECD 회원국에 비해 상대적으로 미비하여 고령자의 경제활동참가율이나 고용률은 비교적 낮지 않은 수준인 것이 사실이다. 그러나 사회 전반적으로 임

○ 분석지표

- 고용률과 경제활동참가율에 대한 분석지표로는 경제활동참가율에 영향을 미치는 요인들을 들 수 있을 것
- 일-노동 의사결정(work-leisure decision making)에 관한 일반이론은 가용한 시간자원제약 하에서 임금률에 따라 효용을 극대화하는 최적 노동시장을 결정하는 것으로 주된 결론은 시장임금(market wage(offered))이 유보임금(reservation wage)을 상회할 때 노동시장에 참가하게 된다는 것
- 경제활동참가와 관련된 미시분석은 시장임금 즉 한 개인의 인적자본에 대한 시장에서의 가격을 결정하는 요인과 그 개인의 유보임금을 결정하는 요인이 이에 미치는 영향을 분석하는 것. 현재까지의 분석에서 보이는 결정요인으로는 성, 연령, 혼인상태, 교육수준, 자녀의 수 또는 자녀의 연령구조, 비근로소득(non-labor income), 지역노동시장 실업률 등

○ 자료 출처

- 현재 통상적으로 통계청이 매달 조사하는 『경제활동인구조사』 자료를 이용하여 15세 이상 생산가능인구, 취업자, 실업자, 비경제활동인구, 경제활동상태(재학 여부 파악)를 파악할 수 있으며, 기본지표에 제시된 정의에 따라 통계지표 생성
 - ※ 『경제활동인구조사』의 목적: 취업, 실업 등과 같은 인구의 경제적 특성을 조사하여 노동공급, 노동투입, 고용구조, 가용노동시간 및 인력자원의 활용정도 파악하여, 고용창출, 직업훈련, 소득증진 등을 위한 정부정책 입안 및 평가자료 제공
- 동일한 자료를 이용하여 세부지표를 산출할 수 있으나 다만 표본추출과 관련하여

금근로자에 대한 정년연령이 낮은 편이며 또한 최근 상시적 구조조정 속에서 ‘오륙도’, ‘사오정’, ‘삼팔선’ 등 경력일자리(career job)로부터의 조기이탈이 빈번하게 발생하고 있으나 아직은 일부 경직성으로 대표되는 근대적인 노동시장 환경으로 이들의 재취업이 어려운 상황이다. 그 결과 이들이 생계형 자영업자로 전락하거나 비경제활동인구로 편입될 가능성이 높으며 이는 인적자원의 효과적 활용과 배치되는 현상이다. 사회고령화 현상을 함께 고려할 때 고령인적자원을 적극적으로 활용하는 방안을 찾는 활동적 고령화(active ageing)가 전반적 고용률 제고에 중요한 요소임을 알 수 있다.

여 지역별 지표는 광역지자체 수준에서 가능함. 허나 통계청은 정보의 정확도를 문제삼아 일반연구자 등에게는 지역을 변별할 수 있는 자료를 제공하지 않고 있음.

- 기초지자체 수준에서 세부지표를 파악하기 위한 국가통계로는 매5년 실시되는 『인구총조사』가 유일

※ 『인구총조사』의 목적: 인구규모, 분포 및 구조와 주택에 관한 제 특성을 파악, 각종 정책 입안 기초자료 제공 - 각종 경상조사 표본틀(Sampling Frame)의 기초자료로 활용

○ 고용률 제고를 위한 정책하위목표는

- ① 여성의 노동시장참가 촉진 및 양성평등
- ② 활동적 고령화

가 있음.

나. 여성의 노동시장 참가 촉진 및 양성평등

○ 개요

- 여성의 경제활동참가율은 50% 전후로 다른 OECD 회원국과 비교할 때 매우 낮은 수준
- 5세 연령별 여성의 경제활동참가율은 M자형을 보이는 바, 이는 혼인과 출산 및 육아부담에 따른 경력단절을 의미하며, 경력단절 후 재진입에 성공하더라도 저임금근로자화 또는 비정규근로자화되는 경향을 보임.
- 전반적으로 여성의 경제활동참가율이 낮은 원인 중 하나는 채용과 승진 및 임금수준 등에서 여성에 대한 차별적 처우 경향을 보이는 노동시장 관행

○ 정책지침

정책지침: 여성의 노동시장 참가 촉진 및 양성평등

일-가정 양립이 가능한 가정친화적(family-friendly) 일자리 환경을 조성하는 한편 양성평등을 실현함으로써 여성의 경제활동참가율을 높이고 전체 고용률을 제고

○ 기본지표

기본지표: 여성 경제활동참가율 및 고용률

$$\text{여성 고용률} = \frac{\text{여성 취업자}}{\text{여성 생산가능인구}} \times 100$$

$$\text{여성 경제활동참가율} = \frac{\text{여성 경제활동인구}}{\text{여성 생산가능인구}} \times 100$$

$$\text{여성 경제활동인구} = \text{여성 취업자} + \text{여성 실업자}$$

여성의 5세 연령별 경제활동참가율

$$\text{성별 고용률 격차} = \text{남성고용률} - \text{여성고용률}$$

$$\text{성별 임금수준 격차} = \text{남성 임금수준} - \text{여성 임금수준}$$

$$\text{성별 직종분리지수(상이지수)} \quad D = \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{F_i}{F} - \frac{M_i}{M} \right|$$

- 여성의 5세 연령별 경제활동참가율은 M자형 곡선에서 경력단절의 정도를 나타내는 지표로 출산이나 육아부담이 경제활동참가율에 미치는 부정적 영향을 측정
- 성별 직종분리(occupational segregation)는 노동시장에서 여성과 남성의 직업분포가 매우 상이하여 상당수의 직업이 남성지배직종과 여성지배직종으로 분리되는 현상을 말함. 일반적으로는 대부분의 직업이 남성에 의해 전유되고 있는 가운데 여성은 소수의 직업에만 제한적으로 몰려있는 것으로 나타남.
- 가장 일반적으로 사용되는 직종분리의 지표는 Duncan and Duncan(1955)의 상이(相異)지수(Dissimilarity index)임. 상이지수는 여성과 남성이 동일한 직업분포를 갖기 위해서 현재의 직종을 바꿔야 하는 여성(혹은 남성)의 비율을 의미하며 다음과 같은 식에 의해 정의됨.

$$\text{상이지수: } D = \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{F_i}{F} - \frac{M_i}{M} \right|$$

여기서 F와 M은 전체 여성근로자수와 남성근로자수를 의미하며 F_i 와 M_i 는 개개의 직종에서의 여성 및 남성근로자수를 각각 의미함.

- 상이지수는 통상 백분율로 표시되며 상이지수가 0이면 남녀의 직종이 고르게 분포되어 있는 것을 의미하고 상이지수가 100이면 여성과 남성이 각기 다른 직종에 완전하게 분리되어 있는 상황을 의미함.
- 그러나 이러한 상이지수는 직업의 구분방식에 의해서 달라지는데, 예컨대 직업을 대분류로 나눌 경우 남녀간 직업분포의 차이가 뭉뚱그려져 성별 차이가 덜 드러나지만 직업구분이 세분화되면 될수록 직업별로 여성과 남성의 구성이 더 큰 편차를 갖게 되기 때문에 상이지수는 더 큰 값을 갖게 됨. 상이지수가 이처럼 직업의 구분방식에 따라 변하기 때문에 분류체계가 서로 다른 국가간 혹은 시점간의 직접적인 비교는 곤란하다는 점에 주의할 필요가 있음.

○ 세부지표

성·학력별 고용률 격차
 성·연령대별 고용률 격차
 성·혼인상태별 고용률 격차
 유아동 여성의 고용률
 성·지역별 고용률 격차
 산업/직업/지역별 성별 임금격차

○ 분석지표

분석지표: 여성 경제활동참가율(고용률) 결정요인

일반적인 경제활동참가율 결정요인
 배우자의 노동소득 또는 임금수준
 자녀의 수 및 이들의 연령 구조
 가족친화적 일자리 환경지표
 적극적 조치 지표

- 일반적으로 경제활동참가율이나 고용률 또는 노동수요를 결정하는 요인에 추가

하여 여성에게 특유한(women-specific) 요인 및 여성 차별적인 노동시장 환경 지표와 이를 해소함으로써 여성의 고용률을 높이기 위한 정책지표를 포함

- 일반적인 경제활동참가율 결정요인으로서는 시장제의임금(market offered wage)과 유보임금(reservation wage)을 결정하는 인적자본지표(연령, 교육수준, 노동시장 경력 등)와 지역 실업률 등이 있음.

○ 자료 출처

- 기본 지표 중 대부분은 현재 통상적으로 통계청이 매달 조사하는 『경제활동인구조사』 자료를 이용하여 파악이 가능함.
- 성별 임금수준 격차는 노동부의 『매월노동통계조사』를 이용하여 파악 가능하나 표본사업체의 대표성과 이에 따라 근로자의 대표성에 한계가 존재. 대표성 문제를 극복하기 위해서는 통계청이 매년 실시하는 『경제활동인구조사 부가조사』 자료를 이용할 수 있으나 임금수준의 정확성에 대해서는 논란이 존재. 그 외 『사업체근로조건 실태조사』 자료를 이용할 수 있음.
- 직종분리지수는 『경제활동인구조사』 자료를 활용할 수 있으나 직종 중분류 수준에서만 가능하며, 일반에게는 직종 대분류 수준에서 제공되는 한계가 존재. 이를 극복하기 위해서는 매5년 실시되는 『인구총조사』 중 10% 표본조사를 이용하면 직업 세세분류 수준에서 파악이 가능하나 여전히 일반인에게는 제한적으로 제공되고 있음.

※ 『매월노동통계조사』의 목적: 고용, 임금 및 근로시간에 대하여 매월의 변동 추이를 파악하여 노사간의 임금,근로시간 등에 관한 합리적인 기초자료 제공

※ 『사업체근로조건 실태조사』의 목적: 근로자 1인이상 사업체에 종사하고 있는 자영업주를 제외한 정규직 근로자, 비정규근로자의 임금,근로시간,고용형태,사회보험,부가급여 등 각종 근로조건에 관한 사항을 사업체 특성 및 인적 속성별로 파악하여 관련 정책수립의 기초자료 제공

다. 활동적 고령화

○ 개요

- 급속한 인구고령화 추세에도 불구하고 주된 경력일자리(career job)에서 비자발적으로 이직하는 연령은 '낮아지는 추세'를 보이고 있으며 이들 중 대부분이 생계형 영세자영업자로 전환되는 경향 보이고 있음.

○ 정책지침

정책지침: 활동적 고령화

고령화사회로의 진입과 향후 고령사회 또는 초고령사회로의 이행으로 발생하는 사회·경제적 도전을 극복하기 위하여 자발적 또는 비자발적 조기은퇴를 막는 한편 보다 오랜 기간 노동시장에 적극적으로 참여하는 활동적 고령화(active ageing)를 위하여 이에 반하는 노동시장 환경 및 경제제도적 환경을 개선

○ 기본지표

기본지표: 고령자 경제활동참가율 및 고용률

$$\text{고령자 고용률} = \frac{\text{고령자 취업자}}{\text{고령자 생산가능인구}} \times 100$$

$$\text{고령자 경제활동참가율} = \frac{\text{고령자 경제활동인구}}{\text{고령자 생산가능인구}} \times 100$$

$$\begin{aligned} \text{고령자 경제활동인구} &= \text{고령자 취업자} + \text{고령자 실업자} \\ \text{노동시장 은퇴연령} & \\ \text{임금근로자 정년연령} & \end{aligned}$$

- 활동적 고령화를 모니터링하기 위한 기본지표는 고령자 고용률(경제활동참가율)과 임금근로자 정년연령, 노동시장 은퇴연령 등
- 고령자 고용률(경제활동참가율)은 고령 노동력의 활용도를 측정하는 지표로 이미 언급한 방식으로 정의될 수 있음.
- 임금근로자 정년연령은 현재 대부분 사업체에서 명시적 또는 암묵적으로 정년 제도를 실시하는 것이 일반적인 점을 감안할 때, 사업체의 근로자수를 가중치로 평균 정년연령을 산출할 수 있으며, 정년연령의 분포 등을 파악

- 노동시장 은퇴연령은 고용주나 자영업까지 포함한 생산가능인구의 예상 은퇴연령과 은퇴자의 실제은퇴연령을 파악하여 평균 및 분포를 파악하여야 함

○ 세부지표

세부지표: 활동적 고령화

사업체규모별, 산업별 정년연령
산업별, 직종별 노동시장 은퇴연령

○ 참고지표

참고지표: 활동적 고령화

인구지표: 인구성장률, 고령자 비중, 노령화지수, 노년부양비, 평균연령 및 중위연령, 연령별 출산율 및 합계 출산율, 인구피라미드

취업자 연령구조(고령취업자 비중)

노동생명표

임금피크제 적용 비중

○ 자료 출처

- 고령자 고용률(경제활동참가율), 취업자 연령구조 및 고령취업자 비중, 노동생명표는 『경제활동인구조사』 자료를 이용하여 파악이 가능함.
- 그러나 임금근로자 정년연령이나 노동시장 은퇴연령, 임금피크제 적용비중은 기존 통계로는 파악하지 못함. 사업장을 대상으로 한 실태조사나 행정통계, 한국노동패널조사, 고령자패널조사 등 다양한 패널조사자료를 이용하여 일단 기초자료를 확보하는 것이 필요하며 추후 보다 엄격한 자료를 산출하기 위한 방안을 마련할 필요가 있음.
- 인구지표는 통계청의 『추계인구』 자료를 활용하여 산출

2. 실업 최소화⁷⁾

가. 개요

- 2005년 실업률⁸⁾은 3.7%로 2000년 4.4%보다는 낮아진 수준이지만 거의 완전고용을 유지하였던 경제위기 직전보다는 높은 수준
 - 실업률은 경기변동과 상당한 상관관계를 보이고 있으며, 노동시장이 유연화될수록 실업률은 높아질 가능성이 큼.
 - 실업률을 연령대별로 보면, 15~29세 연령층에서는 8.0%로 30대 3.3%, 40대와 50대 2.5%, 60세 이상 1.3%에 비해 매우 높은 수준
 - 고졸 실업률은 4.6%로 대졸 이상 실업률 2.7%에 비해 매우 높은 수준으로 고졸 미취학 청년층의 실업이 심각한 상태임을 알 수 있음.
- 경제활동인구 대비 취업자 수로 정의되는 실업률이 노동시장 상황을 제대로 반영하지 못하므로 실업에 대한 다양한 정의에 따른 실업 지표 또는 불완전고용 지표의 필요성에 대한 지적이 일고 있음.⁹⁾

○ 기본지표

기본지표: 실업률

실업률 = $\frac{\text{실업자}}{\text{경제활동인구}} \times 100$
실업자 수

- 실업 최소화라는 정책목표를 모니터링하는 데 필요한 노동지표는 실업률과 실업자 수

7) 유럽연합의 고용지침(employment guideline)에서는 완전고용(full employment)을 최종목표 중 하나로 설정하고 있다. 완전고용은 성장잠재력이 시현된 낮은 실업률을 의미하는 바, 달리 표현하면, 경제활동참가율의 제고와 실업률 최소화를 통한 성장잠재력을 고려한 최적 수준의 고용률을 의미한다.

8) 2000년부터 '구직기간 1주'에서 '구직기간 4주'로 바뀜.

9) 다양한 정의에 따른 실업률을 인구학적 속성별로 살펴보면 불완전고용계층이 명백하게 나타난다. 진정한 의미에서 실업을 최소화하기 위해서는 이런 불완전고용계층을 완전고용계층으로 전환시키기 위한 정책이 주된 하나의 축을 이루어야 한다.

○ 세부지표

세부지표: 실업률

지역별 실업률과 실업자 수
 성별 실업률과 실업자 수
 연령별 실업률과 실업자 수
 교육수준별 실업률과 실업자 수
 성·연령별 실업률과 실업자 수
 성·교육수준별 실업률과 실업자 수
 성·혼인상태별 실업률과 실업자 수

- 실업률 역시 고용률이나 경제활동참가율과 마찬가지로 정의상 산업별이나 직업별 실업률 등 세부지표 개념은 성립되지 않으나 지역별 실업률, 인구학적 속성별 실업률 등 세부지표 개념은 가능
- 인구학적 속성별 세부지표 중 연령별 실업률이나 교육수준별 실업률은 실업의 문제가 저학력 청년층에 집중되어 있음을 보여 줌.

○ 참고지표

참고지표: 실업구조

$$\text{실업탈출률} = \frac{\text{다음 시점에 실업상태를 벗어난 자}}{\text{한 시점에 실업상태에 있는 자}} \times 100$$

$$\text{구직포기율} = \frac{\text{다음 시점에 구직활동을 포기한 자}}{\text{한 시점에 실업상태에 있는 자}} \times 100$$

평균 실업기간 및 이의 분포

장기실업자 비중 = 실업자 중 구직기간이 12개월(또는 6개월) 이상인 실업자가 차지하는 비중

전직 실업 및 신규 실업 = 실업자 중 이전에 일자리가 있었는지 여부로 파악

- 실업률이나 실업자 수 뿐 아니라 실업구조를 나타내는 실업탈출률, 구직포기율, 평균실업기간 및 실업기간 분포, 장기실업자 비중 역시 중요한 지표

○ 자료출처

- 대부분 노동지표는 『경제활동인구조사』 자료를 이용하여 파악이 가능함.
- 다만 참고지표 중 실업탈출률이나 구직포기율은 『경제활동인구조사』를 패널화하여야 산출가능하나 통계청은 개인식별코드를 제외하고 자료를 제공하기 때문에 일반적으로 산출할 수 없음

○ 실업최소화의 정책하위목표는

- ① 저학력 청년층의 실업 최소화
- ② 불완전고용계층의 최소화 또는 완전고용계층으로의 이행을 들 수 있음.

나. 저학력 청년층 실업 최소화¹⁰⁾

○ 개요

- 저학력 청년층 실업률이 높은 노동시장 환경
- 최근 고학력화 또는 과잉학력화(overeducation) 추세에 따라 대졸(또는 전문대졸) 이상 고학력자들이 과거에는 고졸자들이 담당하던 직업에 종사하는 하향취업 경향이 나타남에 따라 고졸 이하 저학력자 청년층의 실업난이 가중되는 현상이 지속되고 있는 점을 고려할 때, 저학력 청년층 실업을 최소화하는 정책이 실업 최소화에서 주된 축이 되어야 함.

○ 정책지침

정책지침: 저학력 청년층 실업 최소화

고용지원센터는 저학력 청년층에 대해 직업상담에서 직업능력 개발 및 적극적 구인처 개발과 취업알선에 이르는 원스톱서비스를 제공하는 데 역점을 두어 저학력 청년층의 실업률을 최소화함으로써 전반적 실업률을 최소화

10) 고학력자 실업 또는 유희화 문제는 원활한 교육-노동시장 이행과정을 위한 정책에서 고려한다.

○ 기본지표

기본지표: 저학력 청년층 실업
고졸 미진학 청년층의 규모
저학력 청년층 실업자
저학력 청년층 실업률 = $\frac{\text{저학력 청년층 실업자}}{\text{저학력 청년층 경제활동인구}} \times 100$

- 저학력 청년층 실업 최소화를 모니터링하기 위한 기본지표로는 고졸 미진학 청년층의 규모, 저학력 청년층 실업자 수와 실업률을 들 수 있음.

○ 참고지표

참고지표: 실업구조
실업탈출률 = $\frac{\text{다음 시점에 실업상태를 벗어난 자}}{\text{한 시점에 실업상태에 있는 자}} \times 100$
구직포기율 = $\frac{\text{다음 시점에 구직활동을 포기한 자}}{\text{한 시점에 실업상태에 있는 자}} \times 100$
평균 실업기간 및 이의 분포
장기실업자 비중
전직 실업 및 신규 실업

- 저학력 청년층의 실업률이나 실업자 수 뿐 아니라 실업구조를 나타내는 실업탈출률, 구직포기율, 평균실업기간 및 실업기간 분포, 장기실업자 비중 역시 중요한 지표

○ 자료출처

- 대부분 노동지표는 『경제활동인구조사』 자료를 이용하여 파악이 가능함.
- 다만 참고지표 중 실업탈출률이나 구직포기율은 『경제활동인구조사』를 패널화하여야 산출가능하나 통계청은 개인식별코드를 제외하고 자료를 제공하기 때문에 일반적으로 산출할 수 없음

다. 불완전고용계층의 완전고용계층으로 이행 지원

○ 개요

- 우리나라의 경우 취업에서 실업, 실업에서 취업으로 이동하기보다는 비경제활동인구에서 취업, 취업에서 비경제활동인구로 이동하는 비율이 매우 높게 나타남. 이는 비경제활동인구의 일정 부분이 잠재적 실업상태에 있다는 것을 의미하며, 다른 한편으로는 취업의 일정 부분이 준실업상태, 즉 불완전 고용상태에 있다는 것을 의미하는 것이기도 함.
- 완전실업 상태를 기준으로 노동력 상태를 구분하였을 경우 포착되지 않는 이들 불완전고용층을 다양한 지표를 이용하여 포착함으로써 실질적인 실업률을 낮출 수 있는 방향으로 고용정책을 수립
- 실업급여 수혜의 사각지대를 해소하고 고용지원서비스를 확충하여 불완전고용층의 노동시장 정착도를 증가시켜 완전고용층으로 유도하고 고용정책의 예측성과 신뢰성을 제고

○ 정책지침

정책지침: 불완전고용계층의 최소화

다양한 실업률 지표를 이용하여 불완전고용층의 규모를 파악하고 이들의 노동시장 정착도를 증가시켜 완전고용층으로 유도

○ 기본지표

기본지표: 불완전고용계층의 현황과 추이

다양한 실업률 지표

→ 구직단념자 규모, 한계근로자 규모, 한계실업률 등

비자발적 단시간 근로자 비중

추가취업 희망자 비중

- 최근 소위 체감실업률(시장에서 느껴지는 실업률)과 지표실업률에 괴리가 있어 지표실업률이 현실을 제대로 반영하지 못한다는 비판이 제기됨.

- 지표실업률과 체감실업률이 차이가 나는 원인은 현재 사용하고 있는 실업자의 개념 및 실업률의 측정방법을 통해 일차적으로 확인할 수 있는데, 실업자란 단순히 직업을 가지고 있지 않는 자를 의미하는 것은 아니라, ① 15세 이상 인구 중 조사대상기간(지난 1주간 혹은 4주간)에 일할 의사와 능력을 가지고 있으면서도 전혀 일을 하지 못하였으며, ② 적극적으로 구직활동을 하였던 사람으로, ③ 즉시 취업이 가능한 사람으로 파악됨. 이는 국제노동기구(ILO)나 OECD의 실업자 정의에 기반을 둔 측정방법이며, 많은 국가에서 동일한 방법으로 실업률을 측정하고 있음.
- 그러나 이같은 저장적(stock) 실업자 측정방법(조사대상기간 중 직업탐색 여부에 근거함)을 따를 경우 과거 일거리를 찾아보았으나 적당한 일자리가 없어서 조사대상기간 중에는 아예 구직활동을 포기하였다면 이들은 실업자가 아닌 비경제활동인구로 잡히게 됨. 그러나 이들을 정상상태로 보면 유량적(flow) 실업자라 할 수 있으며, 필요에 따라 정책대상이 될 수 있음.
- 이러한 한계를 보완하기 위해 공식실업률 이외에 여러 주변실업자 혹은 불완전취업자를 이용한 유사실업률에 관한 이론적 논의가 활발히 진행되고 있으며, 미국 등에서는 공식실업률 이외에 별도의 보완지표(U1~U6)를 발표하고 있음.

〈표 II-1〉 미국의 유사실업률 정의

	정 의
U-1	노동력 인구 중 15주 이상 장기실업 상태에 있는 실업자 비율
U-2	노동력 인구 중 실직자(job loser) 및 임시고용이 종료된 자의 비율
U-3	전체 노동력 인구 중 전체 실업자 비율(=공식실업률 지표)
U-4	전체 노동력 인구 및 실망실업인구 중 전체 실업자 및 실망실업자의 비율
U-5	전체 노동력 인구 및 한계노동력(marginally attached) 인구 가운데 실업자, 실망실업자 및 모든 다른 한계노동력을 합한 인구의 비율
U-6	전체 노동력 인구 및 한계노동력 인구 가운데 전체 실업자, 전체 한계노동력 및 경제적 이유에 의한 파트타임 취업자를 합한 인구의 비율

- 우리나라의 경우에도 이와 유사한 실업률 지표를 만들어 정책 목표에 따라 다양하게 활용될 필요가 있음. 다음 표는 통계청의 「경제활동인구조사」를 사용하여 다

양한 실업률 지표를 작성할 경우, 각각의 통계적 정의를 요약하고 있음.

〈표 II-2〉 유사실업률의 통계적 정의

	정 의	비 고
U-3	(완전)실업률= 실업자/경제활동인구×100	실업자: 지난 1주간 구직활동을 하였으며, 즉시 취업이 가능한자
U-4	실망실업률= (실업자+구직단념자)/ (경제활동인구+구직단념자) ×100	구직단념자: 한계근로자에 포함되는 사람으로 취 업희망과 취업가능성이 있었고, 노동시장적 사유 와 개인적 사유(① 전공이나 경력에 맞는 일이 없 을 것 같아서, ② 원하는 임금수준이나 근로조건 에 맞는 일이 없을 것 같아서, ③ 근처에 일거리 가 없을 것 같아서, ④ 교육, 기술, 경험이 부족해 서, ⑤ 나이가 너무 어리거나 많다고 고용주가 생 각할 것 같아서, ⑥ 이전에 찾아보았지만 일거리 가 없어서)로 일거리를 구하지 못한 자 중 지난 1 년간 구직경험이 있다고 응답한 자
U-5	한계실업률= (실업자+한계근로자)/ (경제활동인구+한계근로자) ×100	한계근로자: 비경제활동인구 중 취업을 희망하고 즉시 취업이 가능하며 지난 1년 동안 구직활동이 있었다고 응답한 자
U-6	불완전실업률= (실업자+한계근로자+불완전취업 자)/ (경제활동인구+한계근로자) ×100	불완전 취업자: 36시간 미만 일하는 사람 중 경제 적 이유로(일거리가 없어서) 평소 주당 36시간 미 만 근로한 자 혹은 36시간 미만 취업자 중 추가 취업 및 전직희망을 하는 사람으로 첫째, 현재하 고 있는 일의 시간을 늘리고 싶음, 둘째, 현재 하 고 있는 일 이외에 다른 일도 하고 싶음, 셋째, 더 많이 일할 수 있는 일로 바꾸고 싶다고 응답한 자

주: U1과 U2는 장기실업률을 추정하기 위한 것으로 여기서는 제외하였음.

○ 세부지표

세부지표: 불완전고용계층의 세부 규모 파악

청년층, 여성, 고령자의 불완전고용계층의 규모와 비중
일자리 특성별 불완전고용계층의 규모와 비중
지역별 불완전고용계층의 규모와 비중

- 일자리 특성별, 인구학적 속성별 불완전고용계층의 규모 파악

○ 분석지표

분석지표: 불완전고용계층의 행태 분석

불완전고용계층의 경제활동상태 이행 행태
불완전고용계층의 의중임금

- 불완전고용계층의 의중임금이나 임금탄력성, 그리고 경제활동상태 이행 등의 특징을 파악하기 위한 다양한 추가적인 분석이 이루어질 필요가 있음.

○ 자료출처

- 대부분 노동지표는 『경제활동인구조사』 자료를 이용하여 파악이 가능함.
- 다만 참고지표 중 불완전고용계층의 의중임금은 조사되지 않고 있음.

3. 원활한 학교교육-노동시장 이행과정

가. 개요

○ 고등교육 진학률의 상승추세로 표현되는 고학력화 추세

○ 산업구조 또는 노동수요에서의 구조적 변화를 앞지르는 고학력화 추세는 과잉 교육(overeducation)과 이에 따른 하향취업화 경향을 유발

- 기업들의 고성장에 대한 기대(expectation)는 사라지고 국제화에 따른 경기변동성

의 심화 가능성 등 다양한 위험성(risks)에 대한 우려로 고등교육 수혜자들이 선호하는 재벌 등 대기업, 공공부문, 금융부문에서의 일자리는 지속적으로 줄어드는 추세

- 경제위기 이후 채용방식이 신규졸업자를 대상으로 한 연말연시 대규모 공채방식에서 경력직을 선호하는 연중 수시 채용방식으로 전환하여 대졸자들이 노동시장으로 신규진입하는 시기에 고학력자 실업이 급증하고 이후 줄어드는 '2고 9저' 현상이 구조화되고 있음.
- 지나친 노동시장 유연화 또는 노동시장 비정규화 추세와 고등교육 졸업자가 선호하는 일자리의 감소로 하향취업하는 경향이 나타나고, 이는 곧 일자리 불일치로 직결됨.
- 반면 중소기업에서는 구인난이 존재

○ 산업구조와 인력수요에 부합하지 않는 공급자 중심의 교육서비스시장은 자원배분의 효율성을 저해

- 직업별 노동수요 전망, 직업연구를 통한 전공과 직업의 연계, 전공별 고등교육의 성과 등에 대한 정보가 부재한 상태에서 고등교육에 대한 교육서비스를 수요함으로써 교육서비스 수요결정이 불합리하게 됨.
- 이러한 불합리한 수요결정을 바탕으로 한 고등교육에 대한 투자로 졸업 후 노동시장으로의 이행기간(졸업 후 첫 일자리 취득까지 또는 적절한 일자리 취득까지 걸리는 기간)이 적정수준보다 길어지고 일자리 일치도(job match) 역시 하락함으로써 불필요한 인적자본의 유흡화를 초래하여 경제 전반의 효율성을 하락시킴.

○ 학교교육-노동시장 이행과정을 원활하게 만들기 위한 정책하위목표는

- ① 교육의 노동시장 성과 제고
- ② 인력수요에 부응한 인력 양성

나. 교육의 노동시장 성과 제고

○ 개요

- 고등교육 진학률의 급상승과 고등교육 졸업 후 취업난의 구조화로 고등교육의 노

동시장 성과에 대한 관심이 증대

- 고등교육의 노동시장 성과에 대한 정보가 부족한 상태에서 교육서비스 수요는 여전히 특정 학교 또는 특정 학과를 중심으로 한 의사결정구조를 가지는 구태에서 벗어나지 못하는 실정
- 졸업생 취업실태 조사는 당초 단순히 행정통계를 위하여 집계되어 전공별 노동시장 성과에 대한 정보로는 미흡한 점이 많았으며 최근 일부 일자리 특성 정보를 제공하나 여전히 노동시장 성과를 측정하기에는 한계가 존재

○ 정책지침

정책지침: 교육의 노동시장 성과 제고

전공별 노동시장 성과를 고등교육서비스 수요자에게 제공함으로써 고등교육수요를 합리적으로 결정토록 만드는 반면 교육서비스시장을 경쟁적으로 만들어 교육서비스 공급기관이 비교우위가 있는 전공에 특화 또는 치중하게 만드는 한편 학문위주(academic only)의 공급자 중심적 교육서비스에서 노동시장 성과를 고려하는 수요자 지향적(market demand-oriented) 인력양성기관으로 전환토록 만들어 고등교육의 노동시장 성과를 제고

○ 기본지표

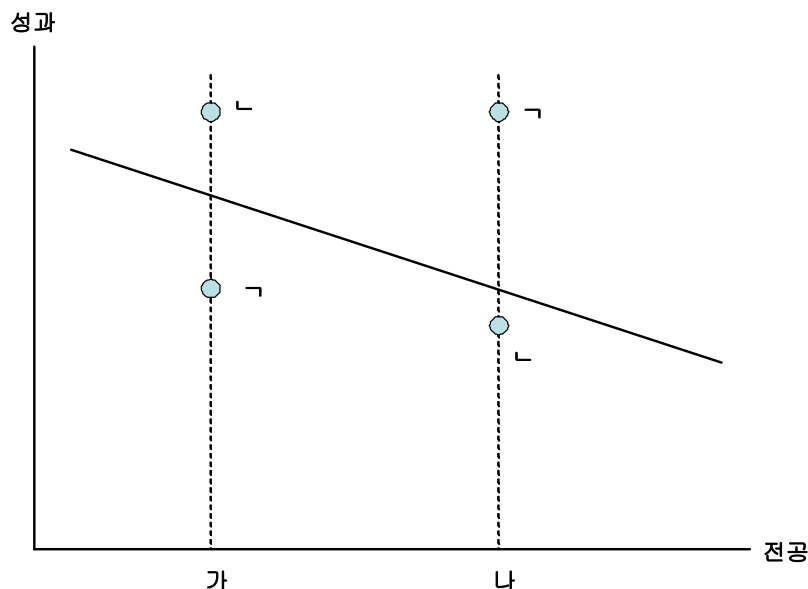
기본지표: 교육의 노동시장 성과

전공별 취업성과: 이행기간과 첫 일자리의 질(decency)

- 교육의 노동시장 성과를 나타내는 기본지표로는 전공별 취업성과를 들 수 있음.
- 전공별 취업성과를 나타내는 지표는 이행기간과 일자리의 질로 구성
- 이행기간은 졸업 시점과 첫 일자리를 취득한 시점 사이에 소요된 기간으로 정의
- ‘괜찮은 일자리’는 임금수준 뿐 아니라 직무일치도, 일자리 만족도, 직무 자율성 등 다양한 측면에서 고려되어야 할 것임.
- 청년층 노동시장이 상대적으로 유동성이 높은 점을 감안할 때 경력일자리(career job)를 찾아가는 중장기 시각에서 고등교육의 노동시장 성과를 측정하는 것 역시 필요함.

○ 전공별 취업성과

- 전공별 취업성과에 대한 정보를 제공하는 것으로 충분하며 학교·전공별 취업성과의 공개는 부작용이 오히려 큰 것으로 판단됨.
- 전공별 성과는 다음 그림에서 선(‘성과선’이라 하자)으로 나타낼 수 있음. 원점에 가까이 갈수록 성과가 높은 전공이며 원점에서 멀어질수록 성과가 낮은 전공
- 두 교육기관(‘ㄱ’과 ‘ㄴ’)과 두 전공(‘가’와 ‘나’)을 고려하면 교육기관 ‘ㄱ’의 전공 ‘가’ 등 정보를 제공할 필요는 없음.
- 전공 ‘가’와 ‘나’의 성과에 대한 정보만 제공하면, 전공 ‘가’에서 비교우위를 가진 (평균 성과보다 높은 성과를 보이는) ‘ㄴ’대학은 자신의 성과를 밝힐 것이고, 마찬가지로 ‘ㄱ’대학은 전공 ‘나’에 대하여 성과를 밝힐 것임.
- 평균 이하의 성과를 가진 전공에 대해서는 어떤 교육기관도 이를 드러내지 않는 반면 평균 이상의 성과를 가진 전공에 대해서는 대부분의 교육기관이 이를 밝히 고자 할 것임.
- 특정한 전공에서 고등교육 서비스를 수요하는 자는 ‘성과선’보다 높은 성과를 보이는 교육기관을 선택할 가능성이 높음.



○ 자료 출처

- 현재 전공별 노동시장 성과를 측정할 수 있는 자료는 교육부에서 2004년부터 실

시하는 ‘고등교육기관 졸업자 취업 통계조사’ 자료가 유일함. 그러나 행정통계조사로서 조사시점 및 조사내용, 자료의 정확도 등에서 한계를 지니고 있음.

※ ‘고등교육기관 졸업자 취업 통계조사’는 과학적인 인력수급정책 수립을 목적으로 2004년부터 실시. 2005년에는 전국 371개 고등교육기관 졸업자(2004년 8월 및 2005년 2월) 53만 명을 대상으로 2005년 4월 1일 현재 취업상태에 대한 전수 조사를 실시. 조사내용으로는 취업구분, 전공일치 여부, 취업경로, 직업, 산업, 근무자, 회사규모 등

- 통계청이 2002년부터 실시하고 있는 『경제활동인구조사 청년층 부가조사』 자료를 이용하면, 이행기간과 첫 일자리에 대한 정보를 어느 정도 파악할 수 있으나 임금수준 등 다양한 정보나 전공에 대한 상세한 정보를 제공하지 않는다는 점에서 전공별 취업성과를 파악하기에는 여전히 한계가 존재

※ 『경제활동인구조사 청년층 부가조사』는 통계청이 ‘청년층의 취업실태에 대해 보다 심층적으로 파악함으로써 효과적인 고용정책 수립을 위한 자료로 제공’을 목적으로 2002년 6월부터 매년 『경제활동인구조사』 표본 중 15-29세 청년층을 대상으로 부가조사를 실시. 주요 조사항목으로는 최종학교(졸업시기와 소재지), 직업훈련 경험 여부, 재학/휴학 중 직장체험 여부 및 횟수, 첫 직장(종사상 지위, 취직 이직 시기, 이직 사유, 산업, 직업, 취업경로, 전공과의 일치도) 등이 있음.

다. 인력수요에 부응한 인력양성

○ 개요

- 인력수요와는 달리 인력양성에는 일정한 기간이 필요하므로 중장기 인력수요 전망체계에 따른 인력양성이 인적자원개발투자의 효율성을 높일 수 있음.
- 인력수요는 전공과의 연계를 고려할 때 산업보다는 직업이 중심이 되어야 하며, 인력양성에 소요되는 기간(짧아도 4년이 소요되며 고급인력일수록 길어짐)을 고려할 때 적어도 10년을 내다보는 중장기 인력수요 전망체계가 필요

- 중장기 인력수요전망은 교육서비스시장과 노동시장에 직업별 인력수요에 대한 중장기 전망에 관한 시그널을 제공하는 것
 - 교육서비스 수요자나 노동공급자들은 이러한 시그널에 따라 (재)교육서비스를 수요할 것이며 시장원리에 따라 동태적으로 적응해 나감으로써 경제 내의 자원배분의 효율성을 확보하게 됨.
 - 중장기 인력수급전망을, 일부에서는, 전공별 인력양성 등 학과 및 전공별 정원을 통제하는 수단으로 활용하고자 하는 경향을 보이고 있으나 이는 시장실패가 발생하지 않은 상태에서의 과도한 정책개입이 될 가능성이 커 오히려 정책실패로 인한 비효율성을 유발할 가능성이 높음
- 신성장동력 산업을 위한 인력양성은 필요한 고급인력을 산정하고 민간과 정부가 공동으로 인적자원개발에 투자함으로써 적정인력을 확보할 필요가 있음.
 - 신성장동력을 제공할 산업에 속하는 상당 수 인력은 현재 존재하지 않거나 그 수가 미미하므로 과거 추세를 바탕으로 하는 중장기 인력수급전망체계로는 추정하기가 어려운 실정
 - 따라서 이들 고급인력에 대한 경제 전반의 수요를 별도로 전망할 필요가 있으며, 이를 충족시키기 위한 민간과 정부 합동의 인력양성계획을 수립하고 추진하여야 함.

○ 정책지침:

정책지침: 중장기 인력수급 전망

세세분류 수준에서 직업별 중장기 인력수요를 전망하고 직업연구를 통하여 직업과 전공의 연계에 대한 정보를 제공함으로써 교육서비스 시장과 노동시장에 시그널을 제공하여 합리적 교육서비스 수요와 직종관 관련된 의사결정을 유도함으로써 중장기 인력수급 불일치를 최소화

○ 기본지표

기본지표: 중장기 인력수요전망 체계

산업별 성장 전망
산업별 취업계수 전망
산업별 노동수요 전망
산업-직업 행렬 전망
직업별 노동수요 전망

- 노동수요가 파생수요인 점을 감안, 과거 자료를 이용하여 목표연도의 산업별 성장을 전망하는 것이 중장기 인력수급전망의 시작
- 취업계수는 부가가치 10억 원을 창출하는 데 소요되는 인력의 수로 정의되며, 이에는 자본집약도와 기술집약도가 내포되어 있음.
- 산업별 성장과 산업별 취업계수에 대한 전망을 활용하여 산업별 노동수요를 전망할 수 있음.
- 산업-직업행렬은 개별 산업의 직업별 종사자로 표현되는 인력구조를 표현하는 것
- 직업별 노동수요는 산업별 노동수요와 산업-직업 행렬에 대한 전망을 활용하여 전망
- 인력수요에 부응하는 인력양성을 위해서는 중장기 인력수급전망체계에 따른 세분류된 직업별 노동수요가 핵심

○ 참고지표

참고지표: 중장기 인력수요전망 체계

직업 세세분류별 취업자
직업과 전공의 연계 정도
직업 간 노동이동
직업별 노동시장 퇴장률
직업별 노동력 과부족

- 중장기 인력수요 전망이 효과적이기 위해서는 세세분류 직업(1400여 개 직업)별 그리고 이를 바탕으로 특수 분야별로 보다 세분화된 직업별 노동수요가 전망되어야 함.

- ※ 현재 인력수급전망 인프라의 부족으로 산업 중분류, 직업 중분류 수준에서만 중장기 인력수급전망이 이뤄져 실질적인 도움이 되지는 못하는 수준
- ※ 지난 2001년부터 인프라구축을 위한 노력을 기울였으나 자료를 생산하는 기관이나 자료의 특성별로 상이한 분류체계를 사용하거나 잦은 분류체계의 개편, 그리고 충분히 세분류된 자료의 부족으로 인하여 신뢰할 수 있는 세분류된 직업별 노동수요를 전망하기는 어려운 상태
- 중장기 인력수요 전망이 고등교육 서비스를 수요하는 고졸(예정)자에게 실질적으로 진로선택에 도움을 주기 위해서는 세분류된 직업별로 주된 직무, 요구되어지는 경력 및 숙련 수준, 필요한 자격 또는 교육수준, 전공과 직업과의 연계, 경력개발 경로, 임금 수준 등 근로조건, 현재 종사자 수 및 전망 등에 대한 상세한 직업정보를 제공하는 직업연구가 핵심
- ※ 현재 직업연구가 이뤄지고는 있으나 취업진로에 실질적으로 도움이 되는 과학적이고 구체적이며 통합된 정보를 제공하고 있지는 못한 실정. 가장 근본적인 원인은 직업전문가의 부족과 직업연구를 위한 충분한 예산이 책정되지 않고 있기 때문
- ※ 직업연구를 위한 대대적인 실태조사 및 직업전문가 델파이조사 등을 위해서는 세세분류 직업별로 약 5천 만 원의 예산이 소요될 것으로 예상되어 총 700억이 필요. 5년을 주기로 전체 직업연구를 마무리한다고 상정하면 매년 140억 정도의 예산이 소요되는 셈.

○ 자료 출처

- 중장기 인력수요 전망에 필요한 자료는 세분화된 산업별 『국민소득계정』, 『산업연관분석표』, 『경제활동인구조사』, 그리고 『인구총조사』 10% 표본조사 자료임.
- 현재 『국민소득계정』은 78개 부문(산업)별 자료가 제공되고 있으며, 『경제활동인구조사』에서는 산업 중분류 수준의 자료가 제공되고 있으나 양자 간 산업분류의 불일치로 인해 중분류 수준의 산업별 노동수요 전망조차 불가능
- 또한 『경제활동인구조사』에서는 직업 중분류 수준의 자료가 제공되는 한계와 더불어 중장기 인력수요전망은 실질적으로 원래의 목적을 달성하지 못하고 있음.

이를 보완하기 위하여 2001년부터 매년 『산업·직업별 고용구조조사』(한국고용정보원)를 도입, 취업자 약 7만 명을 대상으로 고용직업분류 상 직업 소분류(일부는 세분류) 수준에서 조사를 실시하고 있으나 한계가 존재

- 이를 보완하고자, 통계청은 2006년 6만 가구에 속하는 124천 명을 대상으로 한 『인력실태조사』를 실시, 한국표준직업분류에 따라 직업 세분류 수준까지의 정보를 제공, 매년 실시할 예정이어서 향후 중요한 자료가 될 것임.
- 『인구총조사』 10% 표본조사 자료는 직업 세세분류 수준의 세밀한 정보를 제공하나 2000년과 2005년 두 해 만 실시된 상황.
- 산업 또는 직업분류체계의 잦은 변경으로 인하여 중장기 전망을 위한 장기 시계열을 갖는 자료가 확보되지 않고 있는 실정임.

4. 지역 노동시장 간 불균형 해소

○ 개요

- 국가 단위와 지역 단위 노동시장정책목표의 상충 가능성이 존재하는 바 국가 전반적인 효율성만 추구하다 보면 지역 입장에서는 심각한 불균형에 봉착할 가능성을 배제할 수 없음.

※ 예를 들어 일정 지역에서 충분한 고등교육서비스를 제공하여 지역주민(타 지역으로부터 일시적으로 이주한 자를 포함)의 인적자본 수준을 높여 놓았다고 상정해 보자. 고등교육서비스를 제공받은 고학력자에 대한 투자는 개인 뿐 아니라 지역사회에 의해서 행해진 것으로 볼 수 있다. 그런데 문제는 이 지역에는 이 고학력자에게 제공할 적절한 일자리가 없다는 가능성에서 논의가 시작된다. 국가 전체적으로 볼 때 이 고학력자는 어느 지역이건 노동수요가 발생하는 곳으로 이동하는 것이 효율성을 담보할 수 있다. 그러나 이 지역 입장에서는 고학력자를 상실하게 되는 것으로 지역발전의 가능성 역시 상실하게 된다. 더군다나 지역발전을 위해 이 고학력자를 양성하는 데 상당한 투자를 하였다면 그 폐해는 이루 말할 수 없다.

- 전체 경제를 대상으로 한 고용증가가 한계에 이를 때 이를 극복하기 위한 방안으로 지역균형, 지역노동시장에 대한 개념이 등장

- 중앙집권적 행정구조와 중앙정부 주도의 경제발전전략으로 수도권(서울, 경기, 인천) 중심으로 산업 및 인력이 지나치게 집중되어 효율성을 저해시키는 결과
 - ※ 수도권 인구는 전체 인구의 47%에 이르고 국내총생산의 48%가 이에 집중되어 있으며 사업체 수 및 고용 비중 역시 유사한 양상. 지역 간 산업생산의 양극화 역시 심화되어 일반제조업 사업체나 종사자의 수도권 비중은 50%대인 데 비하여 벤처기업, 외국인투자기업, 1000대 기업의 수도권 비중은 70% 이상으로 파급효과가 크고 성장잠재력이 높은 분야일수록 수도권 집중도가 지나치게 높은 현실. 산업활동의 지역적 편중현상은 지방의 산업공동화를 유발시키며 지역의 소득 감소 및 실업 증가를 유발. 출생지와 현재 거주지를 비교하면 서울, 인천, 경기, 대전, 대구, 울산, 부산, 광주 등 대도시를 중심으로 교육과 일자리를 찾아 인구가 이동하는 현상을 보이며 기타 도지역에서는 인구가 유출되는 경향을 보이고 있어 지역발전에 상당한 걸림돌로 작용
- 국가경쟁력 확보와 지속가능한 성장을 달성하기 위한 동력을 확보하는 핵심은 지역혁신체제 구축
 - ※ OECD 회원국을 포함한 선진국에서는 1990년 대 이후 중앙집권적인 산업노동정책에서 탈피하여 지역을 중심으로 한 지방분권적 산업노동정책으로 전환. 수도권 위주의 국가발전전략이 지속가능한 성장을 담보하지 못한다는 판단 아래 참여정부는 국가균형발전을 핵심 국정과제 중 하나로 삼고 지역이 주체가 되는 지방분권화, 지역혁신체제 구축, 지역 전략산업 및 지방대학의 육성 등 지역활성화정책을 추진. 노동부 역시 2005년 4월 국가고용지원서비스 혁신보고를 통해 지역밀착형 고용 능력개발정책 추진계획을 발표하고 지역사업을 실시해오고 있음.

○ 정책지침

정책지침: 지역 노동시장 분균형 해소

지역별 고용지원센터를 중심으로 다양한 지역 주체가 거버넌스를 만들어 가는 지역고용네트워크를 활성화함으로써 지역간 노동시장 성과의 불균형을 해소

○ 기본지표

기본지표: 지역 노동시장

지역별 일자리 창출률/소멸률
지역별 실업률과 격차
지역 간 노동이동

○ 참고지표

참고지표: 지역 노동시장

지역별 인구
지역별 지역총생산(RGDP), 지역별 두당 RGDP
지역별 산업구조
지역별 산업별 사업체 수
지역별 산업별, 직업별 종사자 수

○ 자료 출처

- 현재 지역과 관련된 자료는 『국민소득계정』, 『경제활동인구조사』, 『인구총조사』, 기타 다양한 조사 및 고용보험DB 등 행정통계나 패널조사를 통해 일부 확보할 수 있으나 대부분 광역시도 수준에서 가능하며 기초자치단체 수준에서는 신뢰성 있는 자료를 구축하기는 어려운 실정.
- 통계자료를 만드는 기관(통계청이나 노동부 등)은 광역시도 단위를 변별할 수 있는 기존의 자료를 제한없이 사용할 수 있도록 제공하는 것이 가장 시급
- 점차적으로 기초자치단체 차원에서 기초통계를 만들기 위한 인프라를 구축하여야 할 것임.

제3절 일자리의 질 제고

○ 개요

- 국가고용전략에서 일자리의 질 제고는 ‘취약계층 수직적 이동성 증대’, ‘비정규직 차별해소 및 남용방지’, ‘영세자영업자 대책’이라는 표현에 내포되어 있으며, OECD 신일자리전략에서의 ‘더 나은 일자리(the better jobs)’나 ‘괜찮은 일자리(decent jobs)’의 정책목표와 궤를 같이 하고 있음.
- 즉 일자리 질의 제고는 취업상태에 있지만 불안정한 고용관계와 열악한 근로여건에 처해 있는 근로자들의 상향이동을 지원함으로써 모든 근로자들이 보다 양호한 여건에서 보다 안정된 고용관계를 향유할 수 있도록 하기 위한 고용전략의 하나임.
- 일자리 질의 제고의 주요 정책대상은 현재 노동시장에서 불안정한 고용관계와 열악한 근로여건에 처해 있는 근로자로 집약되며, 우리 현실에서 비정규직과 특수고용근로자, 그리고 영세자영업자로 대변될 수 있음.

○ 정책의 추진방향은,

- 첫째, 비정규직에 대해서는 남용 방지와 자발적 비정규직의 보호, 정규직으로 이동 촉진, 정규직-비정규직간 불합리한 차별 해소와 격차 완화,
- 둘째, 특수고용근로자와 영세자영업자에 대해서는 임금근로자 혹은 고용주로의 분화, 구조조정 및 경쟁력 강화 를 지원하는 방향이 되어야 함.

○ 일자리의 질 제고 정책중위목표는

- ① 고용구조 개선
- ② 상향이동성 증대

로 구성됨. 마찬가지로 이들로부터 정책지침을 도출하고 이를 모니터링하기 위한 노동지표를 설정함.

1. 고용구조 개선

가. 비정규직 남용 금지

○ 개요

- 경제환경이 빠르게 변화하는 가운데 기업들은 이에 대응하기 위해 고용을 유연화하려는 유인을 가짐. 그러나 비정규직을 남용하는 경우 미시적으로는 근로자의 능력개발 저해 및 생산성 저하의 부작용이 발생할 수 있고 거시적으로는 노동시장 불안정, 사회갈등의 확대, 소득분배구조 악화, 성장동력의 손실로 이어질 수 있음.
- 비정규직의 증가원인을 정확히 파악하여 남용 유인을 억제하고 정규직화의 비용을 줄여주는 방향의 정책이 추진되어야 하며, 우선 공공부문이 선도적으로 비정규직을 줄이기 위한 대책을 시행하여 시장에 분명한 신호를 전달해야
- 또한 비정규직은 동질적인 집단이 아니므로 고용조건 및 발생원인에 따라 유형별로 구분하여 파악하는 관점이 필요. 현재는 고용계약 관계만을 분류기준으로 삼고 있으나, 자발적-비자발적, 정규직 채용을 위한 시용, 프로젝트형 고용계약, 아웃소싱, 원하청관계 등 다양한 발생원인별로 구분하여 대상별로 차별화된 전략을 수립해야 함.

○ 정책지침

정책지침 : 비정규직 남용 금지

비정규직의 증가원인을 정확히 파악하여 남용 유인을 억제하고 정규직화의 비용을 줄여주는 방향의 정책 추진

○ 기본지표

기본지표: 비정규직의 유형별 규모 및 변동 추이

비정규직의 유형 구분과 취업자 비중

→ 시간제, 기간제, 비전형(파견, 용역, 특수고용, 가정내, 일일 등)

비정규직의 유형별 변동 추이

공공부문 비정규직 비중

- 비정규직의 개념에 대하여 국제적으로 통일된 기준은 없으나 통상 다음과 같은 분류기준을 활용하고 있음.

※ 분류기준에 따른 비정규근로 정의

고용의 지속성 : 한시적근로

근로시간제 : 시간제근로

근로제공 방식 : 비전형근로

- 현재 우리나라에서는 노사정위원회 비정규직근로자대책특위에서 논의된 사항을 반영하여 한시적근로¹¹⁾, 시간제근로, 비전형근로자 모두를 비정규직근로자로 정의
- 이러한 기준에 따라 2001년부터 통계청의 「경제활동인구조사」에서는 취업자중 임금근로자를 대상으로 고용형태에 관한 부가조사(매년 8월)를 실시하고 있으며, 그 결과는 매년 11월경 발표됨.
- 그러나 비정규직의 개념과 관련해 정부 내에서조차 여전히 혼란이 존재하여 비정규직의 규모와 변화 추이에 관한 정부 통계의 신뢰성에 의문을 제기하는 예가 빈번함. 최소한 정부 내에서는 일관된 개념을 사용하여 통계의 신뢰 기반을 제고하여야 함.
- 비정규직의 규모와 관련하여 종종 사용되는 종사상 지위, 즉 상용·임시·일용의 기준과의 차이를 분명하게 하여 불필요한 논란의 소지를 줄일 필요가 있음. 이를 위해서는 상용의 비정규직(A), 임시·일용의 정규직(C)으로 포착되는 회색 영역 근로자의 특성을 보다 명확히 밝혀내야 함.

11) 한시적 근로는 ‘계약제근로’라는 말로도 사용되며, 미국에서는 contingent workers, EU에서는 temporary employees의 개념으로 사용하고 있음.

〈표 II-3〉 고용형태별 시간제근로자 및 비전형근로자 정의

<한시적근로자>	근로계약기간을 정한 근로자 또는 정하지 않았으나 비자발적 사유로 계속근무를 기대할 수 없는 근로자
기간제근로자	근로계약기간을 설정한 근로가 해당됨
전일제근로자	직장(일)에서 정한 소정의 근로시간대에 정상적으로 출근하여 정상근로시간 동안 근로하는 자로, 평소 1주에 36시간 이상 일하기로 정해져 있는 경우가 해당됨
<시간제근로자>	직장(일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로, 평소 1주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우가 해당됨
<비전형근로자>	파견근로자·용역근로자·특수고용근로자·가정내근로자(재택,가내)·일일근로자
파견근로자	임금을 지급하고 고용관계가 유지되는 고용주와 업무지시를 하는 사용자가 일치하지 않는 경우로 파견 사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자 파견계약의 내용에 따라 사용 사업주의 사업장에서 지휘, 명령을 받아 사용 사업주를 위하여 근무하는 형태
용역근로자	용역업체에 고용되어 이 업체의 지휘하에 이 업체와 용역계약을 맺은 다른 업체에서 근무하는 형태(예 : 청소용역, 경비용역업체 등에 근무하는 자)
특수고용근로자	독자적인 사무실, 점포 또는 작업장을 보유하지 않았으면서 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도, 다만 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서, 개인적으로 모집·판매·배달·운송 등의 업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한만큼 소득을 얻는 근무 형태
가정내근로자	재택근무, 가내하청 등과 같이 사업체에서 마련해 준 공동 작업장이 아닌 가정내에서 근무(작업)가 이루어지는 근무 형태
일일(단기)근로자	근로계약을 정하지 않고, 일거리가 생겼을 경우 며칠 또는 몇 주씩 일하는 형태의 근로자

자료 : 노동부.

※ 두 기준에 따른 근로자의 분류

구 분	비정규직			정규직
	기간제	시간제	비전형	
상용직	A(11.1%)			D(41.7%)
임시직	B(25.9%)			C(21.3%)
일용직				

출처: 노동부, 「04년 경제활동인구 부가조사 결과분석」, 2004.12

- 공공부문의 비정규직 규모는 비정규직 남용 방지를 위한 제반 정책의 바로미터가 되어야 함. 그러나 「경제활동인구조사」 부가조사에서는 ‘사업·개인·공공서비스업’이라는 포괄적인 범주로만 통계가 제시되고 있으며, 다른 대부분의 표본조사에서는 공공행정 분야가 원천적으로 제외되어 있어 정부 부문의 비정규직 규모를 정확히 파악할 수 없음. 이에 대한 체계적인 통계(부처별, 직능별 등)를 작성할 필요가 있음.

○ 세부지표

세부지표: 비정규직의 유형별 규모 및 변동 추이
성, 연령, 교육수준별 비정규직 비중
성, 연령, 교육수준별 비정규직 발생 원인
산업별 비정규직 비중
직업별 비정규직 비중
사업체규모별 비정규직 비중
지역별 비정규직 비중

○ 참고지표

참고지표: 비정규직의 발생원인과 근로조건
자발적/비자발적 비정규직 비중
비정규직 채용원인별 구성
→ 채용전 시용, 프로젝트형 고용계약, 아웃소싱, 원하청관계 등
고용형태별 임금·근로시간
고용형태별 시간당 임금
고용형태별 근로복지 수혜율 격차

- 비정규직은 다양한 고용형태를 취할 뿐만 아니라 발생 원인에서도 매우 다양한 측면이 있음. 공급 측면에서의 원인은 자발성 여부를 기준으로 파악해볼 수 있으나, 수요측면에서의 다양한 원인을 파악하기 위한 별도의 실태조사는 없는 실정임.
- 「경제활동인구조사」는 가구를 조사대상으로 하기 때문에 근원적으로 수요 측면의 동인을 발견하기 어려운 조사임. 노동부가 수행하는 각종 사업체 조사에서 비정규 고용을 포착하는 방식을 고민할 필요가 있음.
- 수요 측면의 원인을 찾아보면, 우선 채용관행의 변화로 정규직 채용을 위한 시용 단계에서 한시적 고용을 사용하는 예가 많아지고 있으며, 기업이 지속적으로 고용 관계를 유지할 필요가 있는 핵심인력(In-house workers)을 제외한 인력에 대해서는 직접 채용하기보다는 프로젝트형 고용계약 및 아웃소싱 등을 통해 고용을 유연화하는 경향을 보이며, 이와 부분적으로 중첩되는 측면은 있으나 원-하청관계에서 비롯된 차별적 처우도 종종 비정규직 문제로 다루어지고 있음. 대상별로 차별화된 전략을 수립하기 위해서는 이같이 다양한 발생원인별로 비정규직의 규모가 파악될 필요가 있음.

○ 분석지표

분석지표: 비정규직의 경력형성			
비정규직	유형별	정규직	이동 비율
비정규직	유형별	교육훈련	및 커리어 변동

- 비정규 고용의 증대는 전통적인 일본형 기업 내부노동시장의 축소와 서구형 직업 노동시장의 확장이라는 양 측면을 반영한다고 볼 수 있음. 비정규직의 커리어가 이후 정규직으로의 진입을 통해 내부노동시장에 흡수되는지, 혹은 직업커리어를 쌓으면서 서구형 직업노동시장의 맹아를 형성하는지, 아니면 이른바 ‘함정(trap)’ 이론이 설명하는 대로 출발시점에서의 정규/비정규 고용 여부가 생애에 걸쳐 지속적인 영향을 미쳐 분절구조를 악화시키는지 정확히 분석되어야 함. 또한 어떤 조건(인적 특성 및 사업체 특성 등)에서 결과가 다르게 나타나는지를 해명될 필요가 있음.
- 이와 관련하여 한국노동연구원의 「노동패널(KLIPS)」을 이용한 분석이 가능하지

만 표본수의 제약으로 확고한(concrete) 결과를 내기에는 다소 한계가 있어 보임.
그러나 우선적으로 이용가능한 통계를 활용한 기초 분석을 거쳐 부족한 통계 수
요를 점검하고 이에 대한 대책을 마련하는 것이 필요함.

○ 자료 출처

- 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 자료를 이용하면 개괄적인 수
준에서 다양한 고용형태의 규모, 임금, 근로시간, 사회보험 가입실태, 교육훈련 경
험 및 기업내 복지 수혜 여부 등을 파악할 수 있음.

※ 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」는 ‘임금근로자에 대한 세
부 분석 및 한시적, 시간제, 비전형(파견근로, 용역근로, 특수고용, 가정내) 근
로자 등 다양한 근로형태에 대한 실태 및 규모를 파악하여 노동관련 정책 및
연구에 활용’할 것을 목적으로 2001년 8월부터 매년 실시해 오고 있음.

「경제활동인구조사」 부가조사의 근로형태 관련 18개 조사항목

- 계약반복·갱신여부
- 단기근로여부
- 계속근로 가능여부 및 계속근로 가능사유
- 향후기대 근속기간
- 근속기간 제한이유
- 근로시간 형태
- 임금 지급업체
- 실제 근무 사업체(장)
- 특수고용형태 근로여부
- 주로 일한 장소
- 지난 주 일자리 취업동기 및 주된 취업사유
- 사회보험 가입여부
- 퇴직금 등 수혜여부
- 근로계약서 작성여부
- 노동조합 가입여부
- 임금 형태
- 3개월간 평균임금
- 교육·훈련
- 주5일 근로제 실시여부

나. 비정규직의 차별 해소

○ 개요

- 수요측과 공급측 요인에 의해 고용형태가 점차 다양화되는 추세이며, 이로 인해 다양한 비정규고용의 출현은 불가피한 측면이 있음.
- 다양한 고용형태에서도 생산성에 부합하는 공정한 대우를 보장함으로써 근로자가 자기선택에 의하여 일자리를 선택할 수 있도록 여건을 조성하여야 함.

○ 정책지침

정책지침 : 비정규직 차별 해소

다양한 고용형태와 무관하게 공정한 대우를 보장함으로써 근로자가 자기선택에 의해 다양한 고용형태의 일자리를 선택할 수 있도록 여건 조성

○ 기본지표

기본지표: 비정규직 고용형태별 임금/복지 격차

고용형태별 상대임금 격차
고용형태별 근로복지 수혜율 격차
비정규직 유형별 교육훈련 격차

- ‘상대임금’은 기준그룹(예컨대 정규직)의 임금을 100으로 할 때 분석그룹(예컨대 비정규직)의 임금비로 표시되는 지표임. 다양한 고용형태별로 임금(시간당 임금)에 대해 상대임금을 작성하여 추이를 분석할 수 있음.
- 그러나 상대임금은 그룹 평균값을 이용하여 손쉽게 작성할 수 있다는 이점이 있는 반면 그룹간 임금에 영향을 미치는 다른 특성의 상이함을 반영하지 못하는 한계가 있음. 따라서 상대임금의 추이를 통해 개략적으로 차별의 추이를 파악하는 것은 가능하지만, 상대임금을 곧바로 차별의 크기를 측정하는 지표로 사용하는 것은 잘못된 것임.
- 교육훈련 격차는 향후의 고용기회에 영향을 주는 요인이라는 점에서 중요하게 다루어져야 할 지표임. 현재 「경제활동인구조사」 부가조사에서는 교육 경험 유무와

비용 부담 주체에 대해서만 파악하고 있으나, 좀 더 세밀한 조사가 요구됨.

- 근로복지 수혜율, 특히 4대 보험 및 퇴직금 실태는 정부가 직접 정책수단을 활용하여 개선할 수 있으므로 반드시 점검될 필요가 있음.
- 현재 노동부 「기업체노동비용조사」에서 기업복지에 관한 실태를 조사하고 있으나 정규/비정규, 즉 고용형태별 분석은 어려운 상태임. 다양한 발생원인을 감안하여 비정규 고용을 파악할 수 있는 방법을 고안하는 한편 이를 보완할 별도의 실태조사가 요구됨.

○ 세부지표

세부지표: 비정규직 차별 해소

성, 연령, 교육수준별 고용형태별 임금/복지 격차

산업별 고용형태별 임금/복지 격차

직업별 고용형태별 임금/복지 격차

사업체규모별 고용형태별 임금/복지 격차

○ 참고지표

참고지표: 비정규직 생산성과 노동비용 격차

비정규직 생산성

비정규직 노동비용

○ 분석지표

분석지표: 비정규직 차별의 측정

고용형태별 차별적 처우의 비중

- 우리 사회에서 차이를 포함한 격차를 차별로 간주하여 논의되는 경우가 빈번하게 있음. 이 경우 차별 해소와 형평성 제고를 위한 정책 방향을 설정함에 있어 그릇된 판단을 하게 할 가능성이 있음.
- 경제학적 의미에서 노동시장에서의 ‘차별’이란 특정 그룹의 구성원에 대해서 그의 ‘능력(ability)’에 따라 ‘보장된’ 대우를 제대로 받지 못하는 것을 의미함(Becker,

1968; 1971). 즉, 노동시장에 서비스를 제공하는 사람 중에서 육체적으로나 정신적 능력에서 동일한 생산성을 가지고 있으나, 외견상 구별되는 특성(성, 인종, 민족)으로 인해 불공평하게 대우받는 경우를 노동시장 차별로 정의함. 따라서 개인적인 능력에서 상이한 생산성을 가지는 경우에는 다르게 취급하는 것이 오히려 합리적인 처우이며, 이는 정당한 ‘차이’로 간주됨.

- 이를 간단한 임금방정식을 이용하여 설명하면 다음과 같음.

$$Y = X\beta + \alpha Z + e$$

위의 임금 Y에 대한 방정식에서 X는 생산성을 결정하는 생산성 요소들의 벡터이며, 기업에 의해 관찰할 수 있으며, 외생적임. β 는 생산성 요소와 관련된 추정계수 벡터이며, Z는 차별 여부를 포착하기 위한 변수로 한 개인이 비주류 집단의 구성원이면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 가짐. α 는 그 추정계수로서 만약 α 가 0보다 작게 추정된다면 그 집단은 차별받고 있다고 판단할 수 있음.

- 지금까지 우리 사회에서 차별에 관한 논의는 단편적이고 원론적인 수준에서만 이루어져 왔기에 이론적, 실증적 토대가 취약하며, 차별의 개념에 있어 노동시장에서의 차별과 차이에 대한 구분이 명확하지 않음에 따라 효과적인 차별시정의 정책방향을 설정하기가 용이하지 않았음.
- 차별의 크기를 측정함에 있어서 생산성과 관련된 부분과 차별적 요인에 의한 부분을 구분하는 것은 비정규직의 불이익의 원천을 판별해냄으로써 그에 합당한 정책적 지원방안을 모색함에 있어 필수적이라고 할 수 있음.
- 그러나 현실의 노동시장에서 실제로 차별과 차이를 구분하는 것이 그리 용이하지 않은 것임. 그에 따라 차별의 크기를 측정하는 것도 어려운 경우가 많으며, 연구자의 견해에 따라 차별 판단의 진폭이 매우 클 수 있음. 차이와 차별을 초래하는 원인에 대한 보다 심도 있는 논의와 구체적인 연구의 축적을 통해 보다 합리적인 차별의 측정방법을 모색할 필요가 있음.

○ 자료 출처

- 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 자료를 이용하면 대부분 노동지표를 파악할 수 있음.
- 노동생산성을 측정할 수 있는 자료로는 통계청의 「광업·제조업통계조사」와 한국은행의 「기업경영분석」 등이 있으나, 현재로서는 고용형태별 구분이 용이하지 않

음. 노동비용은 노동부의 「기업체노동비용조사」가 이루어지고 있음. 사업체 정보를 추가하여 고용형태별로 구분하여 생산성과 노동비용을 측정할 수 있도록 보완할 필요가 있음.

다. 자영업 근대화

○ 개요

- 자영업자의 규모는 지속적으로 감소하고 있으나 아직도 전체 취업자중 자영업자 비율이 매우 높은 수준을 유지하고 있으며, 특히 생계형 영세자영업자의 비중이 높아 고용구조의 후진성을 반영하고 있음.
- 영세자영업의 경쟁력이 점점 더 취약해지고 있음을 감안할 때, 사회안전망, 전직지원서비스 확충으로 임금근로자로 남아있을 가능성을 높임으로써 영세자영업으로의 유입을 억제하고, 특히 40-50대 조기퇴직자의 고용촉진 대책을 마련하여 생계형 창업을 최소화하는 것이 요구됨.
- 영세자영업자에 대해서는 경영·영업활동 관련 능력개발 기회 제공, 컨설팅 등 경영활동 애로요인 제거, 프랜차이즈 활성화 등 자영업 내부경쟁력을 강화하여 고용주로 성장할 수 있도록 지원

○ 정책지침

정책지침 : 자영업 근대화

사회안전망, 전직지원 확충으로 임금근로자로 유인하고 성장성 있는 자영업자에 대해서는 경영지원, 프랜차이즈 활성화 등을 통해 경쟁력을 강화

○ 기본지표

기본지표: 자영업 근대화

생계형 자영업 규모

특수고용근로자 중 영세자영업자 비중

- 자영자 혹은 자영업자(self-employed worker)란 자기 혼자 또는 무급가족종사자와 함께 자기 책임 하에 독립적인 형태로 전문적인 업무를 수행하거나 사업체를 운영하는 사람을 지칭함. 1993년에 개최된 ‘제15차 국제노동통계회의(The 15th International Conference of Labour Statisticians)’에서 채택된 자영업자의 정의는 다음과 같음.

※ ICSE-1993의 자영업자 정의: 자영업자(Own-account worker)란 조사대상기간에 상시적인(continuous) 피고용자(employee) 없이 혼자 또는 1인 이상의 사람(partner)과 함께 ‘자영업(self-employment job)’ 활동을 하는 사람을 말한다. 자영업자는 피고용자를 고용할 수는 있으나 그 피고용자는 반드시 비상시적인(non-continuous) 피고용자이어야 한다.

- 통상 취업자는 임금소득을 목적으로 일하는지의 여부에 따라서 임금근로자와 비임금근로자로 구분되는데, 이중 비임금근로자는 다시 자영자, 고용주, 무급가족종사자로 구분됨(표 참조). 흔히 자영업자와 유사한 개념으로 ‘자영업주’가 사용되기도 하는데, 엄밀하게 이는 자영업자와 고용주를 합한 개념임.

〈표 II-4〉 취업자 분류

취업자	임금근로자	상용직 근로자
		임시직 근로자
		일용직 근로자
	비임금근로자	자영자
		고용주
		무급가족 종사자

- 자영자 혹은 자영업자는 사업의 성공 여부에 따라 일부가 고용주로 성장해 가지만, 상당수는 임금근로자로부터 유입되고 임금근로자를 희망하지만 조건이 맞지 않아 자영자로 남아 있는 경우가 많음. 대표적인 예가 이른바 ‘생계형’ 자영자임.
- 생계형 자영자에 대해 엄밀한 통계적 정의가 있는 것은 아니지만 지역 생활권을 바탕으로 한 소매업이나 자신의 노동에 의존하는 소규모 서비스업을 운영하는 등 사업의 성격상 고용주로 성장할 가능성이 거의 없는 자영자에 해당됨. 이 영역은 최근 대형마켓의 등장이나 서비스업의 프랜차이즈 확장 등으로 경쟁력을 점차 상실해가는 분야라 할 수 있음.
- 기존 통계를 이용하는 경우 산업(도·소매, 음식숙박업)과 기업 규모, 종사상 지위

등을 이용하여 생계형 자영자의 규모를 개략적으로 추정해볼 수 있음.

- 경제활동인구조사 부가조사의 특성 상 일부 특수고용근로자는 종사상지위가 임금 근로자인 자와 자영업자로 분류된 자로 구성되어 있음. 이는 특수고용근로자가 근로자성과 자영자성을 동시에 갖고 있는 고용형태에 해당되는 것으로 일부는 근로자에 가까운 특성을 갖지만 일부는 자영자에 가까운 특성을 갖기 때문에 특수고용근로자 전체를 근로자 문제로 풀기에는 어려움이 있다는 것을 의미함. 특수고용근로자 중 자영자에 가까운 취업자는 자영자 대책으로 접근할 필요가 있음.

○ 세부지표

세부지표: 자영업 근대화
전직의 산업, 직업별 자영자 비중
지역별 생계형 자영업 규모

○ 참고지표

참고지표: 생계형 자영업의 창업 동기와 특성
창업률과 폐업률
자영업 규모 및 매출
자영업 기업경영지표
임금노동 퇴장 이후 창업 비중
전직지원서비스 수혜 현황

- 생계형 자영업자의 개념에 입각해 이들의 창업 동기, 창업률과 폐업률, 기업 규모와 매출, 기업경영지표 등의 주요 특성들을 파악할 필요가 있음. 이러한 분석을 토대로 임금근로자로의 유입 혹은 자영업 경쟁력 강화의 정책적 선택과 판단이 이루어져야 함.
- 특히 임금근로자에서 자영자로의 편입과정에 대해 보다 정밀한 탐구가 필요함. 「경제활동인구조사」 부가조사를 이용하는 경우 자영자 전 직장의 산업, 직업 등을 확인해볼 수 있으며, 「노동패널」을 이용하는 경우에는 직접적으로 개인의 직업력 자료를 구축해 변화과정 및 상세한 특징을 살펴볼 수 있음.
- 동시에 자영자중 임금근로자로의 이동을 희망하는 경우 이들에 대해 필요한 전직

지원서비스가 적절하게 제공되고 있는지 점검할 필요가 있음. 이를 위해서는 일선 고용안정센터에서 취합하고 있는 구직자 정보와 같은 행정통계의 적극적 활용이 요구됨.

○ 분석지표

분석지표: 자영업 근대화

자영업을 포함한 취업상태 이동 분석

- 통상 노동력 상태 이동은 취업-실업-비경제활동 간 이동을 중심으로 분석이 이루어져 왔음. 취업상태를 좀 더 세분화하여 고용주-임금근로-자영(무급가족 포함)-실업-비경제활동의 5×5 취업상태 이동을 측정하여 자영자의 구체적인 유입과 유출의 흐름을 파악해볼 수 있음.
- 취업상태 이동은 Markov 이행확률로 구해질 수 있음. 5개의 고용상태, 즉 임금근로(T), 고용주(A), 자영자(S), 실업자(U), 비경제활동인구(N)의 고용상태간 이행 확률 행렬은 다음 표와 같음.

〈표 II-5〉 Markov 이행확률 행렬

t (t-1)		Et			Ut	Nt
		Tt	At	St		
Et-1	Tt-1	tt	ta	ts	tu	tn
	At-1	at	aa	as	au	an
	St-1	st	sa	ss	su	sn
Ut-1		ut	ua	us	uu	un
Nt-1		nt	na	ns	nu	nn

○ 자료 출처

- 통계청의 「경제활동인구조사」 자료를 이용하면 자영업의 규모를 파악할 수 있으나 ‘생계형’ 자영업의 규모를 파악하기는 어려움. 다만 산업(도·소매, 음식숙박업)과 기업 규모, 종사상 지위 등을 이용하여 생계형 자영자의 규모를 개략적으로 추정해볼 수는 있을 것이나 통계의 보완을 통해 정확한 규모를 파악할 필요가 있음.
- 특수고용근로자 중 영세자영자 비중은 특수고용에 대한 체계적인 실태조사가 부

족한 실정이기 때문에 특수고용을 더 세분화하여 규모를 살펴보는 것은 거의 불가능함. 지금까지의 특수고용의 근로자성 판단기준에 관한 연구 성과를 반영하여 체계적인 조사가 설계될 필요가 있음.

- 참고지표들을 파악하기 위해서는 「경제활동인구조사」나 「한국노동패널조사」 이외에 국세청 자료를 활용하는 한편 자영업자 조사를 목적으로 한 실태조사나 패널조사가 필요함

2. 상향 이동성 제고

○ 개요

- 노동력의 효율적 배분을 위해서는 노동이동이 원활하게 이루어져 최적의 일자리-근로자 매칭이 이루어질 수 있어야 함. 특히 부문, 계층별로 진입장벽이 작동하여 노동이동을 제한하는 경우 또 다른 사회적 신분을 형성할 위험성이 있음. 가능한 노동이동을 제한하는 제도적 요인은 줄이고 근로자의 선택이 주된 요인으로 작동할 수 있는 시스템이 되어야 함.
- 고용지원서비스 및 직업능력개발 프로시저를 혁신하여 노동시장 내 정보유통 및 이동성을 원활화하고, 부문별·계층별 노동이동을 통한 상향이동 기회를 제공함으로써 사회 양극화를 완화하고 계층간 통합력을 높임.
- 보다 근원적으로는 우리 경제의 양질의 일자리 창출 능력을 제고하고 동시에 사회보험 수혜요건 완화, 최저임금 인상 등 사회보장의 최소수준을 높여 전반적인 상향이동의 기반을 마련하여야 함.

○ 정책지침

정책지침 : 상향 이동성 제고

노동시장내 정보유통 및 이동성을 원활화하고 모든 근로자들에게 노동이동을 통한 상향이동 기회를 제공함으로써 사회양극화 완화

○ 기본지표

기본지표: 상향이동성
고용형태별 이동성 (비정규직 → 정규직)
임금계층별 이동성 (저임금 → 고임금)
기업규모별 이동성 (중소기업 → 대기업)
경제활동상태별 이동성 (취업, 실업, 비경활 등)

- 고용형태별로 비정규직→정규직으로의 이동률, 임금(혹은 소득)계층별로 저임금→고임금으로의 이동률, 기업규모별로는 중소기업→대기업으로의 이동률 등을 파악하여 상향이동의 정도를 측정함. 더 나아가 보다 심층적인 연구를 토대로 이와 관련된 다양한 분석지표(특히 상향이동 요인)를 작성할 수 있음.
- 경제활동상태별 이동성은 앞서 언급한 Markov 이행확률로 측정할 수 있음. 비경활 혹은 실업에서 취업으로의 이동이 주된 관심대상임.

○ 분석지표

분석지표:
상향이동의 변화요인 분석
괜찮은 일자리(Good Job)의 측정

- 고용형태 간 노동이동, 임금분위별 고용변동, 기업규모간 노동이동시 수반되는 임금 및 근로조건의 변화요인을 분석하여 상향이동의 기반을 확충하는 정책을 모색할 필요가 있음.
- 궁극적으로는 우리 노동시장에 양질의 일자리 비중이 증가하는 것이 목표가 될 것임. 따라서 ‘괜찮은 일자리(Good Jobs)’의 개념을 확립하고 이에 기반하여 괜찮은 일자리의 규모를 파악할 수 있어야 함. 가장 간단하게는 대기업과 공공부문 일자리 규모의 변동으로 파악할 수 있을 것이나, 괜찮은 일자리의 통계적 정의와 관련해 보다 심도 있는 연구와 실증분석이 요구됨.

○ 자료 출처

- 통계청의 「경제활동인구조사」 자료를 패널화할 경우 기본지표의 대부분을 파악할 수 있으나 임금계층별 이동성이나 고용형태 간 노동이동은 고용형태와 임금수준이 포착되는 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 자료를 패널화하여 파악할 수 있음.
- 팬잡은 일자리의 측정은 현재 자료로는 파악할 수 없음.

제4절 노동시장 유연안정성 증대

1. 생산성에 조응하는 유연화

가. 노동시장의 유연성 제고

○ 개요

- 외부 환경변화에 인적자원이 신속하고도 효율적으로 배분 또는 재배분되는 노동시장의 능력으로 정의되는 노동시장 유연성은
 - ① 거시적 측면 및 미시적 측면,
 - ② 수량조정(고용자수 및 근로시간) 및 가격조정(임금)으로 대별됨.

○ 정책지침

정책지침 : 노동시장 유연성 제고

고용안정성과 결합된 유연성을 증진시킴으로 기업의 투자확대와 고용안정, 근로자의 임금인상 자제와 노동생산성 향상을 유도하여 일자리 창출력을 강화

○ 기본지표

기본 지표: 노동시장 유연성 제고

고용(근로시간)탄력성
임금탄력성

- 고용(및 근로시간)탄력성은 생산물수요의 증감에 대하여 수량지표인 고용량(고용자수 및 근로시간)이 어느 정도 탄력적으로 조정되는지 측정하는 지표. 고용자수 변화는 기업 외부에 대한(on extensive margin) 유연성의 원천, 실근로시간의 변화는 기업 내부에 대한(on intensive margin) 유연성의 원천임. 대부분 고용, 근로시간의 경기변동에 대한 민감도로 계량모형을 통하여 추정됨.
- 임금탄력성은 생산물수요의 증감에 대하여 가격지표인 임금이 어느 정도 탄력적으로 조정되고 있는가를 측정한 지표. 특히 거시적 임금유연성은 노동시장의 성과를 반영하는 주요 지표로 종종 간주되며, 지속적인 실업을 설명하는 주된 요인임. 대부분 실업률이 실질(또는 명목) 임금에 미치는 효과를 계량모형을 통하여 추정함. 이들 지표의 국가 및 산업간 차이는 고용관행 또는 법률, 제도의 차이 및 근로자구성의 차이에도 기인함.

○ 참고지표

참고 지표: 노동시장 유연성 제고

파트타임, 임시직, 자영자 비율
채용 및 해고비용
근로시간
기능적 유연성
노동이동
미시적 임금유연성
상대적 임금유연성(지역, 산업, 인적자본)

- 파트타임 비율(취업자 및 임금근로자 기준)은 기업활동의 특정한 요건에 대응하기 위한 파트타임 근로시간의 대응능력을 대리하는 변수로서 주당 평상 근로시간이 30시간 미만인 자의 비율로서 측정함.
- 임시직 비율은 수요의 불확실성 및 가변성 모두에 적응하기 위한 수단을 대리하

는 변수로서 임시직 요건에 부합한 근로자의 비율로서 측정함.

- 자영자 비율은 기업과의 고용계약이 아닌 용역계약을 통한 유연성 제고를 대리하는 지표로서 전체 취업자 중에서 자영자가 차지하는 비율로서 측정함. 도급계약도 이 범주에 포함됨.
- 채용비용은 선발 및 훈련비용 그리고 해고비용은 해고수당 및 기타 비용으로 구성되고 이들 고정비용은 노동시장 경직성을 발생시키는 요인으로 인식됨. 이들 비용이 상대적으로 크다면 기업은 근로자를 적게 고용하고 또한 고용은 경기변동에 대하여 보다 안정적임. 이들 비용은 전체 노동비용 중에서 채용 및 해고비용이 차지하는 비율로서 측정됨.
- 근로시간: 근로시간제도 유연화에 대한 수요는 산출물수요의 가변성 및 불확실성, 그리고 생산과정의 특성에 의존함. 이는 일정 기간 동안의 평균 실근로시간의 유연성(초과근로 또는 단시간근로)과 일정 실근로시간 내에서의 근로시간제도의 유연성(파트타임, 교대제, 탄력적 근로시간제 등)으로 대별됨. 이는 평균 실근로시간 및 다양한 형태의 유연근로시간제도로 측정됨.
- 기능적 유연성은 기업이 노동력을 생산과정의 다른 영역에 배분할 수 있는 재량 정도 즉 노동력의 대내적 배분의 효율성을 반영하는데, 이는 비관리직 직무조직에서의 관리자의 권한 제한 등과 같이 측정하기가 용이하지 않음.
- 노동이동은 노동력이 산업, 직업, 지역간에 효율적으로 배분되도록 하는데 중요한 역할을 하며, 이는 실업유입·유출율, 노동이동율, 근속년수 등으로 측정됨.
- 임금의 유연성은 미시적으로 임금은 어떻게 결정되는가(임금결정의 제도적 구조), 임금은 성과와 어떻게 연계되어 있는가(성과주의 임금), 그리고 임금수준에 영향을 미치는 요인은 무엇인가(임금결정요인)와 관련되어 즉 수요 및 공급조건에 임금이 어느 정도 속도로 반응하는가를 나타내며, 이는 단체협약적용률, 성과배분제 적용근로자 비율, 임금교섭시 주요 고려요인 비율 등으로 측정됨.
- 상대적 임금유연성은 지역, 산업, 인적자본(학력, 숙련수준, 직업 등) 등의 영역에서 상대적 임금수준이 수요 및 공급불균형에 반응한다면 이는 기업 및 개인으로 하여금 자본 및 노동을 가장 생산적으로 활용하도록 하는 유인을 제공함. 이는 각종 임금격차로 측정됨.

○ 자료 출처

- 주요 지표는 거시집계자료를 활용한 계량모형을 통하여 추정. 예를 들면,

$$\ln E = a \ln X + b Z + e$$

$E=LH$ =유효노동수요, L =근로자수, H =근로시간, X =생산물 수요,

Z =기타 주요 변수

를 추정하면, a =유효노동수요(고용량)탄력성이며 마찬가지로 고용탄력성 또는 근로시간 탄력성, 임금탄력성(E 대신에 W =임금)을 도출할 수 있음.

- 참고지표는 가구조사인 「경제활동인구(부가)조사」 및 사업체조사인 「기업체노동비용조사」, 「임금구조기본통계조사」, 「매월노동통계조사」 등을 통하여 집계가 부분적으로 가능
- 다만, 사업체 조사통계의 조사대상이 거의 대부분 '민간부문 상시직'에 한정되어 있기 때문에 소위 비정규직까지 포함한 노동시장 전체의 유연성을 파악하는 데 상당한 한계가 있음.

나. 생산성에 조응한 임금결정

○ 개요

- 임금을 생산성과 연계하여 결정하도록 함으로써 근로자의 고용안정성과 결부된 기업의 유연성 증가요구를 임금유연성 제고로 달성하도록 유도

○ 정책지침

정책 지침: 생산성에 조응한 임금 결정

생산성증가율을 벗어나지 않은 임금상승률, 생산성 격차를 초과하지 않는 임금격차, 생산성 격차를 반영한 임금(결정)체계 등을 구축함으로써 근로자의 동기유발, 비정규직에 대한 불합리한 차별 해소 및 남용 방지를 도모

○ 기본지표

기본지표: 생산성에 조응한 임금 결정

생산성증가율
임금상승률
단위노동비용
임금격차 및 임금체계

- 생산성증가율은 취업자 1인 당 또는 취업시간 당 실질 GDP로 정의되는 취업자 당 또는 취업시간 당 실질부가가치 기준 노동생산성의 증가율로서 생산의 효율성을 평가할 수 있는 주요 지표임. 특히 부가가치 기준 노동생산성은 임금지불능력, 노동소득분배 등을 평가하는데 적합함.
- 임금상승률은 임금근로자 1인당 임금수준의 증가율로서 임금상승률이 생산성증가율을 초과하지 않는다면 비용전인 인플레이션은 발생하지 않음. 미시적으로도 개별 기업에서 임금상승률이 생산성증가율과 일치하면 노동소득분배율의 변화가 발생하지 않음.
- 단위노동비용은 산출량 1단위를 생산하는데 지출된 노동비용으로 이는 명목노동비용을 실질산출량으로 나눈 평균가변비용(AVC)과 동일함. 따라서 단위노동비용의 수준 및 그 증가율이 경쟁 기업(또는 국가)에 비하여 낮을수록 가격경쟁력에서 우월함.
- 임금격차가 생산성격차와 일치한다면 임금차별이 발생하지 않고, 기업에 대한 기여 즉 생산성을 반영한 직무성과급이 기존의 연공급에 보다 반영되는 병존형 임금체제로 이행될수록 기업의 해고 및 근로자의 사직이 억제됨.

○ 자료 출처

- 현재 한국생산성본부(KPC)의 생산성 통계는 통계적 시의성, 측정방법 등에서의 문제로 그다지 활용되고 있지 않음. 향후 생산성 통계의 국제비교 가능성, 적시성 및 정확성 제고를 위한 혁신이 요구됨. 특히 불변부가가치 기준 노동생산성을 근간으로 하고 물적기준 노동생산성을 보조적으로 작성하는 방안을 검토
- 임금은 현재 가구조사(경제활동인구부가조사)를 통해서 전체 임금근로자, 사업체조사(노동부의 임금관련 조사통계 대부분)를 통해서 ‘민간부문의 상시직’ 만을

조사하고 있음. 향후 비정규직을 포함한 전체 임금근로자를 대상으로 하는 조사 통계를 활용하는 방안을 강구

- 단위노동비용도 전체 임금근로자에 대한 생산성 및 노동비용(또는 임금) 자료를 활용하여 국제비교가 가능한 지표를 생산하여야 함. 이를 위해서는 「기업체노동비용조사」, 「국민계정」 등을 통하여 노동비용을 보다 정확하게 추정할 수 있는 통계기법을 개발하여야 함.
- 임금격차는 임금관련 각종 조사통계를 활용하여 추정한다 하더라도 현재 임금체계를 포함한 임금제도 전반에 대한 조사통계는 제대로 실시되고 있지 않음. 향후 2006년 이후 실시되고 있는 「임금제도실태조사」(이전 연봉제 및 성과배분제 실태조사)를 통하여 임금체계를 포함한 임금제도 전반에 대한 보다 객관적인 실태파악이 요구됨.

2. 노동시장 위험 대응력 제고

가. 개요

- 외환위기 이후 평생고용 관행이 약화되면서 실직, 직장 이동, 경력 변동, 자영업으로의 전환 등에 따른 고용 및 소득의 불안정을 초래하는 노동시장 위험이 증가하여 옴
 - 고용조정 중심의 유연화는 노동력의 효율적인 재배분을 통해 노동시장의 효율성을 제고하기보다는 근로자의 고용 불안정 및 임금 저하 등을 통해 노동시장의 불안정성을 높이고, 노사의 단기주의적인 행위를 초래할 가능성 증대
- 노동력의 유동화가 노동시장의 효율성 개선으로 이어지기 위해서는 사회안전망의 확충과 적극적 노동시장정책의 강화를 통해 노동시장 위험에 대한 대응력의 제고가 요구됨.
 - 유럽연합에 채택하고 있는 이행노동시장(transitional labor market) 논의는 여성의 노동시장 참여, 고령화, 노동 이동의 증가, 비정규 고용의 확대에 따라 남성 가장 중심의 완전고용이 불가능해진 상황에서 노동시장정책과 사회보장체계의 목표를 노동시장에서의 원활한 이행을 지원하는 방향으로 재구조화하는 것임

(Schmid, 1998)

- 노동 이동의 보호(protected mobility in transition)는 유연성과 안정성을 조화시킬 수 있는 방안일 것임(Auer, Berg and Coulibaly, 2005),

○ 정책지침

정책지침: 노동시장 위험 대응력 제고

고용서비스를 통한 노동시장 중개기능을 강화하고 경력개발을 지원하여 근로자의 적응력을 높이는 등 적극적 노동시장정책을 강화하고 사회안전망을 확충하여 안정적인 노동시장으로의 통합을 지원

○ 기본지표

기본지표: 노동시장 위험 대응력 제고

실직확률

노동력 상태 이동률

1년 미만 근속자의 비중

- 실직확률은 t-1 시점에 취업해 있던 사람들 가운데 t 시점에 실업이나 비경제활동상태로 이행한 사람들의 수를 t-1 시점의 취업자수로 나눈 이행확률임

$$eu + en = \frac{E_{t-1}U_t + E_{t-1}N_t}{E_{t-1}}; E \text{ 취업, } U \text{ 실업, } N \text{ 비경제활동상태}$$

- 노동력 상태 이동률은 경제활동인구 가운데 취업, 실업, 비경제활동상태 간 이동을 경험하는 개인의 비중임

○ 참고지표

참고지표: 노동시장 위험 대응력 제고

직장 유지율

실직 경험률

직장 이동률

자영업 전환율

경력 변동률

- 직장 유지율(job retention rate)은 일정한 근속의 근로자가 현재의 직장에서 계속

$$\text{일할 확률} : R_{xc}^0 t = \frac{N_{x,t+c}^{0+t}}{N_{x,c}^0}$$

$N_{x,c}^0$: 기준년도에 근속년수가 c이고 x의 특징을 가진 근로자의 수

$N_{x,t+c}^{0+t}$: t년도에 근속년수가 t+c이고 x의 특징을 가진 근로자의 수

- 실직 경험률은 한 해동안 취업 경험자가 실업이나 비경제활동 상태 등의 실직을 경험하는 비중임
- 임금근로자의 직장 이동률은 한 해 동안 임금근로를 경험한 개인이 다른 직장으
로 이동하는 비중임
- 임금근로자의 자영업 전환률은 한 해 동안 임금근로를 경험한 개인이 자영업으로
이동하는 비중임
- 경력 변동률은 한 해 동안 취업자가 종사하는 산업과 직업을 바꾸어 이동하는 비
중임.

○ 자료 출처

- 노동시장 위험은 노동시장에서 개인이 경험하는 동태적인 변화이므로, 패널자료
를 이용한 유량 분석을 통해 지표가 작성됨. 따라서 노동시장에서의 동태적인 변
화를 파악하기 위해서는 일정한 기간에 걸쳐 동일한 개인에 대한 추적이 가능한
패널 자료가 구비되어야 함
- 이용가능한 패널자료로는 「한국노동패널」이 있으나, 5,000여 가구에 속한 개인
의 추적조사이기 때문에 표본 규모가 작은 한계를 가지고 있음
- 고용보험DB를 이용하여 고용보험에 가입한 근로자의 노동이동을 추적할 수 있으
나, 고용보험 적용대상이 아닌 자영업과 소기업·비정규직의 상당수가 누락되는
한계를 가지고 있음
- 우리나라의 대표적인 노동력조사인 「경제활동인구조사」는 33천 가구에 속한 7
만명 이상의 15세 이상 가구원을 대상으로 조사하고 있으며, 가구 및 개인식별번
호를 이용하여 패널자료 구성이 가능함. 그러나 통계청은 패널화가 가능한 가구
및 개인식별번호를 공식적으로 제공하고 있지 않음. 선진 주요국은 통계생산기관
이 노동력조사를 패널화하여 자료를 제공하고 있는 현실에 비추어보더라도 시급

히 개선되어야 할 것임.

나. 노동시장 중개기능 강화

○ 개요

- 일자리 창출 능력이 저하되는 가운데 경력자 채용 관행의 확산, 빈번한 노동이동에도 불구하고 사람과 일자리간의 불일치가 심화되어 노동시장의 효율성을 저해
- 저출산·고령화의 가속화에 따라 노동력 부족과 노동시장의 활력 둔화가 장차 심각한 문제로 대두될 전망에도 불구하고 여성·청년·중고령자 등 유휴인력의 노동시장 참여가 저조
- 따라서 노동시장 중개기능을 강화하여 인력수급의 불일치를 해소하고 유휴인력의 노동시장 참여를 촉진함으로써 인적자원의 효율적인 활용·배분을 촉진

○ 정책지침

정책지침: 노동시장 중개기능 강화

영세 취약계층에게까지 고용지원서비스가 효과적으로 제공될 수 있도록 공공직업안정기관의 인적·물적 인프라를 확충하고, 고용지원서비스의 수혜대상을 확대하며, 프로그램간 연계를 강화

○ 기본지표

기본지표: 노동시장 중개기능 강화

GDP 대비 적극적 노동시장정책 지출 비율
신규 취업자 대비 공공고용지원서비스기관 점유율

- 투입지표로 PES를 포함한 적극적 노동시장정책 지출이 GDP에서 차지하는 비율을 국제비교 통계와 함께 제시
- 성과 지표로 전체 신규 취업자 중 PES를 통한 취업자가 차지하는 비중
- 신규 취업자에 대한 엄밀한 정의가 필요. 예를 들면, 최초로 노동시장에서 일자리를 취득한 자 또는 일정 기간(예를 들면 최근 3년) 동안 비경제활동인구로 있었다

가 노동시장에 진입(실업자), 일자리를 취득한 자로 정의.

○ 참고지표

참고지표: 노동시장 중개기능 강화
유효구인배율
PES 직원 1인당 구직등록자수
알선율, 취업성공률, 구인충족률, 알선성공률

- 취업을 희망하는 구직자수 대비 기업의 구인자 수로 작성되는 유효구인배율을 인적특성별, 산업·직업·지역별, 임금수준별로 세분화하여 노동시장정보를 체계적으로 제공
- 공공직업안정기관의 인프라 지표로 PES 직원 1인당 구직등록자수를 국제비교 통계와 함께 제시
- 공공직업안정기관의 성과 지표로서 알선율(신규 구직자수 대비 알선건수), 취업성공률(신규 구직자수 대비 취업건수), 구인충족률(신규 구인자수 대비 취업건수), 알선성공률(알선건수 대비 알선에 의한 취업건수)

○ 자료 출처

- 한국고용정보원이 세분화된 구인·구직 정보 및 공공직업안정기관의 성과 지표를 체계적으로 제시

다. 경력개발 지원

○ 개요

- 평생능력개발을 통한 취업능력 제고는 원활한 노동이동을 촉진하여 노동력의 효율적인 배분과 효과적인 활용에 기여
- 근로자의 숙련 향상은 고용안정과 유연성을 함께 달성하고 임금과 생산성간의 괴리를 완화하며 생산현장의 혁신에 기여

- 능력개발은 실직 위험과 직장 이동시 직장전환비용을 최소화하여 실업 없는 노동 이동을 지원
- 인적자본 수준이 낮은 취약계층에게 제2의 학습기회를 부여함으로써 노동시장에 안정적으로 통합하는데 기여
- 생애에 걸친 능력개발을 통해 조기퇴직을 억제하고 활동적인 고령화(active aging) 조성

○ 정책지침

정책지침: 경력개발 지원

평생능력개발 참여 기회 확대 및 내실화를 통하여 학교 졸업 후 인적자원 투자를 확대하고 기업간·근로자간 인적자원개발 기회의 불균등 시정

○ 기본지표

기본지표: 경력개발 지원

평생학습·직업훈련 참여율
기업간·근로자간 평생학습·직업훈련 참여율 격차
직업능력개발사업 참여의 기업간·근로자간 격차

- 성인의 평생학습·직업훈련 참여율을 국제 비교 통계와 함께 제시
- 평생학습·직업훈련 참여의 불균등을 인적 특성, 기업 특성, 고용형태별로 제시

○ 참고지표

참고지표: 경력개발 지원

평생학습 참여 형태
평생학습·직업훈련 비용의 부담 주체
직업훈련 이수자의 취업률·직장 정착률·임금수준·자격 취득률

- 평생학습은 직장연수, 직업훈련뿐만 아니라 교양강좌, 인터넷 통신, 학원 수강 등 다양할 수 있으므로 참여 동기, 참여 기관 등을 제시. 특히 (전문)대학의 평생학습 참여 정도를 제시

- 평생학습 참여는 비용 부담 주체에 따라 상이할 수 있으므로 회사 부담, 정부 부담, 본인 부담 등의 여부를 파악
- 직업훈련의 성과 지표 제시

○ 자료 출처

- 성인의 평생학습 참여에 관한 조사는 통계청에서 4년 주기로 실시하는 「사회통계조사 : 교육부문」 임. 가장 최근에 실시된 2004년 조사는 33천 표본가구내의 만 15세 이상 가구원에 대한 조사를 실시하여, 가장 대표성 있는 자료라고 할 수 있음. 다만 조사 주기가 4년이라는 한계를 가짐
- 매년 8월에 조사하는 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」(통계청)에서는 2006년에 처음으로 임금근로자를 대상으로 지난 1년간의 교육훈련 참여 여부 및 비용 부담주체를 조사하였음. 고용형태별 직업훈련 참여의 불평등을 파악하는데 유효하지만, 임금근로자에 한정된 조사라는 한계를 가짐
- 한국직업능력개발원의 성인의 직업기초능력 조사(Adult Literacy and Life-skills Survey) 조사 또한 평생학습 참여를 묻고 있으며, 표본은 5,500명임.

라. 사회안전망 사각지대 해소

○ 개요

- 사회안전망을 통한 보호수준이 낮아서 취약계층은 실직시 실업을 거치지 않고 비경제활동상태로 이동하는 비중이 높음.
- 이에 따라 실업률은 낮더라도 비경제활동상태에 머무르는 취업애로계층이 상당수 존재하며, 이들은 취업과 비경활을 빈번하게 경험하는 ‘반복비경활’의 성격을 강하게 가지고 있음. 이들이 실업자로 포착되지도 않음에 따라 고용정책의 사각지대에 놓인 경우가 많음.

○ 정책지침

정책지침: 사회안전망 사각지대 해소

사회안전망의 사각지대를 해소하여 취약계층에게 적극적 노동시장정책을 효과적으로 제공함으로써 안정적인 일자리로의 취업을 지원

○ 기본지표

기본지표: 사회안전망 사각지대 해소

사회보험 가입률
실업급여 수혜율

- 사회보험 사각지대를 해소하기 위하여 기업간·근로자간 국민연금·의료보험·고용보험 등의 사회보험 가입률 제시
- 실업급여 수급기간 동안 생활안정과 적합한 일자리 탐색이 가능하도록 실업급여 수혜율 제시

○ 참고지표

참고지표: 사회안전망 사각지대 해소

실업자 수 대비 실업급여 수급자 비중
이직사유·구직기간별 구직자 비중

- 실업자의 사회안전망으로서 실업급여의 효과를 파악하기 위하여 실업자수 대비 구직자급여 수급자 비중 제시
- 정당한 사유가 없는 이직자라고 하더라도 이후에 구직노력을 계속하였음에도 불구하고 실업기간이 장기화되어 실질적으로는 비자발적인 실업상태에 있는 장기 구직자의 비중 파악

○ 자료 출처

- 매년 8월에 조사하는 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」(통계청)를 통해 고용 형태별 사회보험 가입률 파악

- 고용보험DB를 통해 실업급여 수혜율 파악

마. 일을 통한 빈곤 탈출

○ 개요

- 외환위기 이후 성장의 고용창출 효과 및 고용구조 개선 효과 약화에 따라 소득불평등 및 상대적 빈곤의 심화
- 취업하더라도 빈곤 상태를 벗어나지 못하는 취업 빈곤(in-work poverty)이라는 신빈곤 문제 등장

○ 정책지침

정책지침: 일을 통한 빈곤 탈출

근로능력이 있는 빈곤계층에게는 적극적 노동시장정책을 통해 노동시장에 참여하도록 함으로써 빈곤 탈출을 지원하는 한편 취업빈곤층은 저소득불안정 일자리-실직-빈곤을 반복적으로 경험하는 악순환에서 벗어나도록 상향이동을 지원하는 한편 근로기준법 확대적용 및 최저임금제의 단계적 내실화를 통해 근로조건 보호

- 자활사업의 대상 확대, 지자체와 고용지원센터간 연계 강화, 자활사업 내실화, 사회적 일자리 확충, 공공고용안정서비스와 고용보험제도의 강화로 정규노동시장으로의 취업 지원 유도
- 근로장려세(EITC) 도입과 최저임금제를 연계하여 근로유인 인센티브 강화

○ 기본지표

기본지표: 일을 통한 빈곤 탈출

상대적 빈곤률
근로빈곤률 및 취업빈곤률

- OECD 주요국과 비교가능한 상대적 빈곤률(중위소득의 일정비율 이하에 속하는 자의 비율, 예를 들면 50%)을 매년 제시. 특히 가구주가 근로자인 가구뿐만 아니

- 라 자영자 가구, 무직자 가구도 포함하여 관련 통계 제시 필요
- 근로능력 유무 및 경제활동상태를 기준으로 근로빈곤률 및 취업빈곤률 통계 제시

○ 참고지표

참고지표: 일을 통한 빈곤 탈출
빈곤 진입·탈출 및 재빈곤률
저임금 고용 비중
중위임금 대비 최저임금 수준

- 인구학적·가구 특성, 취업여부, 고용 형태별 빈곤 진입·탈출 및 재빈곤률을 제시함으로써 근로연계복지정책의 기초자료로 활용
- 일을 통한 빈곤 탈출이 지속될 수 있도록 저임금 고용 비중, 중위임금 대비 최저임금 수준 등의 관련 지표 제시

○ 자료 출처

- 국제 비교가 가능한 빈곤 관련 지표는 「전국가계조사」에서 산출 가능
- 그러나 근로능력 유무 및 취업빈곤 여부를 판별하기 위해서는 장애·건강, 모든 가구원의 경제활동상태 및 근로·사업소득의 조사가 이루어져야 함. 고용과 빈곤의 동학 파악이 가능하도록 「전국가계조사」의 패널화가 필수적임
- 고용과 빈곤간의 관계가 중요해짐에 따라 「경제활동인구 부가조사」로 소득 및 복지 욕구조사를 매년 정기적으로 실시하거나 반드시 패널조사를 실시할 필요가 있음.
- 또한 이를 토대로 한 빈곤동학의 연구를 통하여 보다 엄밀하게 정의된 개인빈곤률이나 가구빈곤률이 산출되어야 할 것임.

〈표 II-6〉 기본지표의 정의와 자료 출처

정책지침	노동지표	정의	자료
고용률 제고	고용률	15세 이상 생산가능인구 중 취업자의 비중	경제활동인구조사
	경제활동참가율	15세 이상 생산가능인구 중 경제활동인구의 비중 경제활동인구=취업자+실업자	경제활동인구조사
	유휴화율	15세 이상 생산가능인구 중 실업자와 비재학 비경제활동인구가 차지하는 비중	경제활동인구조사
여성 노동시장 참가 촉진 및 양성평등	여성 고용률	15세 이상 여성 생산가능인구 중 여성 취업자의 비중	경제활동인구조사
	여성 경제활동참가율	15세 이상 여성 생산가능인구 중 여성 경제활동인구의 비중	경제활동인구조사
	여성 경제활동인구	여성 취업자와 여성 실업자의 합	경제활동인구조사
	여성의 5세 연령계층별 경제활동참가율	각 연령계층에 속하는 여성 생산가능인구 중 여성 경제활동인구가 차지하는 비중	경제활동인구조사
	성별 고용률 격차	남성 고용률 - 여성 고용률	경제활동인구조사
	성별 임금수준 격차	남성 평균 임금 - 여성 평균 임금	경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 매월노동통계조사(표본에 한계)
	성별 직종분리지수(상이지수)	$D = \frac{1}{2} \sum_i \left \frac{F_i}{F} - \frac{M_i}{M} \right $ F, M: 전체 여성 근로자 수와 남성 근로자 수 Fi와 Mi는 각 직종에 속하는 여성 및 남성 근로자 수	경제활동인구조사(직종분류에서 분류수준에 한계)
활동적 고령화	고령자 고용률	65세(또는 55세) 이상 생산가능인구 중 취업자의 비중	경제활동인구조사
	고령자 경제활동참가율	65세(또는 55세) 이상 생산가능인구 중 경제활동인구의 비중	경제활동인구조사
	고령자 경제활동인구	65세(또는 55세) 이상 취업자와 실업자의 합	경제활동인구조사
	노동시장 은퇴연령	기대은퇴연령: $R^e = Average(R_i^e)$ R_i^e : 조사대상 개인의 노동시장 은퇴연령 ‘은퇴 않겠다’는 응답에 대해서는 평균 수명 실제은퇴연령: $R^{ex-post} = Average(R_i^a)$ R_i^a : 실제 노동시장 은퇴자의 은퇴연령	부재
	임금근로자 정년연령	$R = \sum_i a_i R_i$ R_i : 각 사업장에서 명시적 또는 암묵적으로 정한 정년 연령 a_i : 각 사업장이 전체 임금근로자 중 차지하는 비중	부재 (노동부 행정통계 등에서 일부 파악 가능)
실업최소화	실업률	경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비중	경제활동인구조사
	실업자 수	경제활동인구 중 취업하지 아니한 자	경제활동인구조사
저학력 청년층	고졸 미진학 청년층	15-29세 생산가능인구 중 고졸미만 미진학자	경제활동인구조사
	저학력 청년층 실업자	고졸 미진학 청년층 중 실업자	경제활동인구조사
실업최소화	저학력 청년층 실업률	고졸 미진학 청년층 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비중	경제활동인구조사

정책지침	노동지표	정의	자료
불완전고용 계층 최소화	다양한 실업률 지표	U-3: 완전실업률 = 경제활동인구 중 실업자 비중 U-4: 실망실업률 = 경제활동인구와 구직단념자 중 실업자와 구직단념자가 차지하는 비중 U-5: 한계실업률 = 경제활동인구와 한계근로자 중 실업자와 한계근로자가 차지하는 비중 U-6: 불완전실업률= 경제활동인구, 한계근로자, 불완전취업자 중 실업자, 한계근로자, 불완전취업자가 차지하는 비중	경제활동인구조사 (일부 보완 필요)
	비자발적 단시간근로자 비중	단시간 근로자 또는 취업자 중 비자발적인 이유로 단시간근로를 하는 취업자의 비중	경제활동인구조사
	추가취업 희망자 비중	취업자 중 추가로 취업하기를 희망하는 취업자가 차지하는 비중	경제활동인구조사
교육의 노동시장 성과 제고	전공별 취업성과: 이행기간	졸업 시점과 첫 일자리 취득시점 사이에 경과된 기간	경제활동인구조사 청 년층 부가조사 각종 패널조사 노동-교육기관의 졸업 과 취업관련 행정통 계조사(한계)
	전공별 취업성과: 첫일자리 질 (decency)	임금수준, 직무일치도, 일자리 만족도, 직무 자율성 등 다양한 지표로 표현된 첫 일자리 의 질	고학력자 직업이동경 로조사를 통해 구축 중
인력수요에 부응한 인력양성	산업별 성장 전망	국민계정 상 산업별 부가가치 산업연관표 상 산업별 산출액	국민계정: 현재 78부문 이나 보다 상세한 분 류가 필요.
	산업별 취업계수 전망	부가가치 10억원을 창출하는 데 소요되는 인력	국민계정과 경제활동 인구조사를 활용
	산업별 노동수요 전망	표준산업분류(소분류 이하 세부 분류) 상 산 업별 노동수요	경제활동인구조사 상 중분류까지 활용 가능.
	산업-취업 행렬 전망	산업별-직업별 취업자의 비중	인력실태조사는 세분 류까지 가능.
	직업별 노동수요 전망	표준직업분류(세세분류 수준에서) 상 직업별 취업자 수에 근거한 노동수요	인구총조사를 활용하 면 차후 보다 세부 분 류까지 가능할 것임.
지역 노동시장 간 불균형 해소	지역별 일자리 창출 률(소멸률)	한 시점의 일자리 수 대비 다른 시점에서 늘 어남(줄어든) 일자리의 수의 비율	고용보험DB. 전체 취업자를 파악하 지 못함.
	지역별 실업률	지역별 경제활동인구 중 실업자가 차지하는 비중	경제활동인구조사 광역시도 수준
	지역별 실업률 격차	한 지역의 실업률-다른 지역의 실업률	경제활동인구조사 광역시도 수준
	지역 간 노동이동		고용보험DB. 전체 취업자를 파악하 지 못함.

정책지침	노동지표	정의	자료
비정규직 남용 금지	고용형태별 비정규근로자 비중	전체 임금근로자 중 비정규근로에 속하는 각 고용형태에 속하는 근로자가 차지하는 비중	경제활동인구조사 근로형태부가조사
	비정규직의 유형별 변동 추이	한 시점의 비정규근로자 수 대비 다른 시점의 비정규근로자의 수	경제활동인구조사 근로형태부가조사
	공공부문 비정규직 비중	공공부문 근로자 중 비정규근로자가 차지하는 비중	부재
비정규직 차별 해소	고용형태별 상대임금 격차	정규근로자 시간당 임금 대비 각 고용형태에 속하는 비정규근로자의 시간당 임금	경제활동인구조사 근로형태부가조사
	고용형태별 근로복지 수혜율 격차	정규근로자에 대한 근로복지(사회보험 및 부가급부) 적용률 - 비정규근로자에 대한 적용률	경제활동인구조사 근로형태부가조사
	고용형태별 교육훈련 격차	정규근로자에 대한 교육훈련 실시 비율 - 비정규근로자에 대한 교육훈련 실시 비율	경제활동인구조사 근로형태부가조사
자영업 근대화	생계형 자영업 규모	‘생계형’에 대한 정의가 필요	부재
	특수고용근로자 중 영세자영업자 비중		부재
상향이동성 제고	고용형태별 이동성	한 시점에서 한 고용형태에 속하는 근로자가 다른 시점에 다른 고용형태로 이동하는 비중	경제활동인구조사(패널화를 통해 가능) 및 각종 패널조사
	임금계층별 이동성	한 시점에서 한 임금계층에 속하는 근로자가 다른 시점에 다른 임금계층으로 이동하는 비중	경제활동인구조사(패널화를 통해 가능) 및 각종 패널조사
	기업규모별 이동성	한 시점에서 한 기업규모에 속하는 근로자가 다른 시점에 다른 기업규모로 이동하는 비중	경제활동인구조사(패널화를 통해 가능) 및 각종 패널조사
	경제활동상태별 이동성	한 시점에서 한 경제활동상태에 속하는 근로자가 다른 시점에 다른 경제활동상태로 이동하는 비중	경제활동인구조사(패널화를 통해 가능) 및 각종 패널조사
노동시장 유연성 제고	고용(및 근로시간) 탄력성	생산물 수요 변동률 대비 고용(또는 근로시간)의 변동률로 거시모형 $\ln E = a \ln X + b Z + e$ 를 추정하여 파악 (E=고용량, X=생산물수요, Z=그외 변수)	산업연관표나 국민소득계정, 경제활동인구조사(부가조사), 매월노동통계조사 등 활용
	임금탄력성	생산물 수요 변동률 대비 임금의 변동률로 거시모형 $\ln W = a \ln X + b Z + e$ 를 추정하여 파악 (W=임금, X=생산물수요, Z=그외 변수)	산업연관표나 국민소득계정, 경제활동인구조사(부가조사), 매월노동통계조사 등 활용
생산성에 조응한 임금결정	생산성 증가율	취업자 1인당 실질 GDP로 표현된 (평균) 노동생산성의 증가율	생산성본부의 생산성 통계는 활용가능성 희박 국민계정, 경제활동인구조사
	임금 상승률	임금근로자 1인당 임금수준의 증가율	매월노동통계조사, 임금구조기본통계조사, 민간부문 상시직 만 대상으로 하는 한계
	단위노동비용	산출량 1단위를 생산하는 데 지출된 노동비용	기업체노동비용조사, 민간부문 상시직 만을 대상으로 하는 한계
	임금격차 및 임금체계	임금격차와 생산성격차와의 관계 기업에 대한 기여 즉 생산성을 반영한 직무성과급이나 연공급을 포함하는 임금체계	임금제도실태조사에서 일부(연봉제 및 성과배분제) 파악 가능

정책지침	노동지표	정의	자료
노동시장 위험 대응력 제고	실직확률	한 시점에 취업자 중 다음 시점에 실직할 확률	경제활동인구조사를 패널화할 때 가능
	노동력 상태 이동률	한 시점에서 한 경제활동상태에 속하는 근로자가 다른 시점에 다른 경제활동상태로 이동하는 비중	경제활동인구조사를 패널화할 때 가능
	1년 미만 근속자의 비중	취업자 중 근속기간이 1년 미만인 취업자가 차지하는 비중	경제활동인구조사 (최근부터 본조사를 이용하여 변별 가능)
노동시장 중개기능 강화	적극적 노동시장정책 지출 비율	GDP 대비 적극적 노동시장정책에 지출되는 금액	국민계정, 고용보험 자료
	신규취업자 대비 공공 고용지원서비스 기관 점유율	전체 신규 취업자 중 공공고용지원서비스기관을 통해 취업한 자가 차지하는 비중	구인구직정보 및 공공 직업안정기관 성과지표
경력개발 지원	평생학습 직업훈련 참여율	성인 중 평생학습/직업훈련에 참여한 경험이 있는 자가 차지하는 비중	사회통계조사-교육부 문 경제활동인구조사 근 로형태별 부가조사 성인직업기초능력조 사 고용보험DB RHD-net DB
	기업 간 근로자간 평생학습 직업훈련 참여율 격차	상이한 기업 또는 상이한 근로자 간 참여율의 차이	고용보험DB RHD-net DB
	직업능력개발사업 참여의 기업 간 근로자간 격차	고용보험 적용사업장의 직업능력개발 참여비율을 구하고 이 비중의 기업 간 차이	고용보험DB RHD-net DB
사회안전망 사각지대 해소	사회보험 가입률	취업자 또는 임금근로자 중 4대 사회보험에 가입된 비중	각 사회보험 DB와 경제활동인구조사 부 가조사
	실업급여 수혜율	실업자 중 실업급여를 받는 자가 차지하는 비중	고용보험DB
일을 통한 빈곤 탈출	상대적 빈곤율	빈곤선(중위소득의 일정 비율, 예를 들면 50%) 이하의 소득을 가진 자	전국가계조사(한계)
	근로빈곤율 및 취업 빈곤률	빈곤가구에 속한 자 중 적어도 일정 기간(예를 들면 1년 중 반) 일하거나, 고용되어 있거나, 구직기간을 한 자가 차지하는 비중.(미국 노동부) 근로(능력)자 또는 취업자 중 상대적 빈곤층에 속하는 비중	전국가계조사나 각종 패널조사. 근로능력이나 취업여 부 판단을 위한 보완 이 필요.

제3장 노동통계시스템 개선을 위한 정책방향

제1절 노동통계 및 정보 인프라 구축 방향

1. 효율적·체계적 노동시장정보인프라 구축

- 경쟁적 시장환경 속에서 노동시장 유연화 추세는 지속될 전망
 - 기업내부노동시장 체계에 편입되는 근로자층은 점차 축소되고 외부노동시장에 다양한 근로자층이 양산될 전망
 - 기업의 지속적인 구조조정 과정에서 발생하는 실업자
 - 고용형태 다양화에 따른 비정규인력 확대 등
- 급속한 사회의 고령화 속에서 지속가능한 발전을 위해 효과적이고 높은 수준의 인적자원활용이 필수
 - 청년층, 여성, 고령자 등 다양한 신규인력의 노동시장 진입을 활성화할 필요성이 존재
 - 이들의 경우 내부노동시장의 핵심인력으로서 보다는 이를 둘러싼 유연한 노동시장으로의 진입이 이루어질 개연성 높음
- ‘실업 없는 직장이동’을 통한 고용안정성 확보가 주요한 정책목표
 - 과거와 같은 기업내 고용유지는 고용안정성의 지표로서의 역할을 상실
 - 구조적, 마찰적 실업을 줄이고 원활한 노동이동이 가능하도록 노동시장정보를 신속·정확하게 수집·분석·제공할 수 있는 효율적인 노동시장정보시스템 구축이 필수

2. 효과적인 노동시장정책 수립을 위한 국가적인 통계·정보시스템 구축

- 중장기 관점에서 국가인력수급계획이 가능하도록 고용 및 인적자원에 관한 통계·정보시스템의 획기적 개선 필요
 - 현재의 통계조사 수준으로는 지역, 업종, 직업 단위의 세분화된 부문에서의 인력수급에 관한 실태를 정확하게 파악할 수 없는 실정
 - ※ 전국 단위의 대표적인 노동력조사인 통계청의 ‘경제활동인구조사’는 개인표본이 9만 건에 불과하여 지역별 등 세부 부문에서의 대표성 확보에 애로
 - 각종 노동·경제통계를 지역·업종·직업의 세분화된 부문으로까지 조사될 수 있도록 노동부, 통계청 등 조사부문에서의 인력과 예산의 확충이 필요
- 국가인적자원 정보인프라 구축의 맥락에서 고용 및 인적자원 통계를 생산하는 부처들(통계청, 노동부, 교육부 등) 간 긴밀한 연계 추진
 - 인적자원에 관한 다양한 정보시스템 간의 상호 연계 및 통합시스템을 구축함으로써 콘텐츠 부족을 보완하고 중복투자 방지
 - ※ 노동부의 Work-Net, HRD-Net, 교육부의 Career-Net 등 유사한 직업정보네트워크의 연계 및 보완 검토
 - 이밖에도 고용보험, 국민연금 등 4대보험 DB 및 다양한 국가행정 DB의 연계방안 마련
 - ※ 단, 보험 및 행정 DB의 활용에 있어서 개인비밀보호와 보안문제에 대한 철저한 대비책을 마련

3. 직업연구를 강화하여 중장기 인력수급체계 개선

- 구체적 인력수급전망을 위한 세분류별 직업통계의 생산
 - 직업정보분류체계 일원화를 통해 직업정보 DB화 및 활용에 혼선을 방지
 - ※ 현재 통계청에서 사용하는 한국표준직업분류(KSOC)는 국제비교에 적합하고 장기시계열(물론 분류체계 변동에 따른 단절 발생)을 보유하고 있다는 점에서 장점을 가지고 있으나 직무를 바탕으로 하는 취업알선 등 직업정보체계에는 다소 약점을 지니고 있음.

- ※ 이러한 약점을 보완하고자 한국고용정보원은 한국직업정보시스템(KNOW)에서 국가표준분류인 표준직업분류(KSOC) 대신 ‘직무유형에 따라 교육 및 자격요건, 작업환경 등의 정보를 제공함으로서 취업알선 등 노동시장의 직업정보 체계 구축을 위한’ 독자적인 직업분류체계인 ‘고용직업분류’를 적용하고 있음.
- ※ 현재 통계청은 한국표준직업분류를, 노동부는 고용직업분류를 사용함으로써 혼선이 야기되고 있는 실정

- 내실 있는 직업연구를 통해 ‘직업-교육’, ‘직업-산업’ 간의 연계를 강화하고 중장기 인력수급체계를 개선
 - 직업연구를 활성화하고 직업에 관한 상세정보 DB를 구축하여 이를 일선 교육현장 및 산업현장에서 활용할 수 있도록 함

4. 다양한 노동통계 및 정보 콘텐츠의 확충

- 노동이동과 같은 동학적 현상 파악 및 정책평가에 유용한 패널자료의 구축 확대
 - 현재 한국노동연구원이 조사하는 ‘한국노동패널(KLIPS)’, ‘사업체패널(Korea Workplace Survey)’에 추가하여 청년패널, 고령자패널 등 다양한 패널자료를 구축하여 목표집단별 정책수립 및 평가에 적극 활용
- 장기실업자이나 장애인 등 취업취약계층에 대한 기본정보의 구축 및 정책수요 파악 등 다양한 통계 및 정보 콘텐츠 개발

제2절 노동정책 평가체계

1. 중립적·객관적 정책평가체계를 통해 노동행정의 투명성·공정성을 확보하고 노동정책의 효율성·효과성을 제고
- Good Governance의 5대 원칙은 개방성(Openness), 참여성 (Participation), 책임성(Accountability), 유효성(Effectiveness), 그리고 일관성(Coherence)

- 개방성이란 노동정책이 무엇을 목적으로 하는가, 의사결정이 어떻게 진행되는가에 대한 적극적 의사소통으로 일반대중 또는 정책수요자의 이해와 접근성을 높여 복합상황에서도 신뢰를 유지토록 하는 것
- 참여성은 정책수요자를 포함한 관련자 모두가 정책개념으로부터 정책집행까지 모든 정책과정에 참여토록 하는 것으로 최종 결과에 대한 신뢰를 제고하는 수단이며 폭넓은 참여의 유도를 위해 정책개발 및 집행이 통합성이 필요
- 책임성이란 정책과정의 주체가 각자의 역할에 책임을 지는 것을 의미하며 이를 위해서는 정책과정의 명료성이 필요
- 유효성은 노동정책이 분명한 목적을 갖고 과거의 경험과 기대효과에 대한 평가속에서 수립·집행됨을 의미
- 일관성이란 복합적 체계에서 각 주체가 일치된 접근방식을 취하는 것으로 이에선 정책적 판단, 정치적 통솔력, 강력한 책임성이 필요

2. 효율적인 노동정책을 수립하는 과정의 투명성과 책임성을 확립

- 정책입안자는 노동정책(project-based labor policy)의 수립시 반드시 전문가로 구성된 자문단이 정하는 중립적·전문적인 연구기관의 사전평가를 거친 후 정책입안서를 작성
 - 정책자문단은 장관 직속으로 하여 공익을 대변하는 전문가 중 7~10인을 장관이 임명하여 구성
 - ※ 명망을 위주로 한 자문단의 구성을 지양하고 실질적 역할을 담당하는 공익전문가를 지향
 - 정책의 사전평가는 정책의 효율성(efficiency)을 제고하는 중립적·과학적 기준에서 실행됨과 동시에 정책의 타당성(feasibility)을 확보하고자 정책대상자와 정책전달체계 및 이와 관련된 자들의 견해를 청취하는 종합적 평가라야 함
 - ※ 기존사업을 연장하는 경우 이전사업의 정책입안서, 사전·중도·사후평가보고서를 별첨자료로 제출
 - 정책의 책임성을 보장하기 위하여 정책입안자(정책입안에 동의한 상급자를 포함)와 정책의 사전평가자의 실명을 기록하는 정책실명제를 실시

○ 정책사전평가보고서를 포함한 정책입안서는 최소한 다음 사항을 담아야 할 것임.

- 노동정책의 명칭과 정책프로젝트의 특성
 - ※ 정책프로젝트의 특성은 1년 이내의 정책은 단기정책프로젝트, 1년 이상 5년 미만은 중기정책프로젝트, 5년 이상은 장기정책프로젝트로 구분
- 입안코자 하는 노동정책과 관련된 현황인식 및 정책필요성
- 정책의 목표 및 이의 학문적 근거와 국정철학, 노동부의 중장기 정책기조와의 관계를 명시
- 정책대상자의 범위 및 규모와 정책목표의 달성으로부터 예상되는 기대효과와 부작용
- 기대효과를 최대화하고 부작용을 최소화하기 위한 효과적인 정책전달체계
 - ※ 정책담당부서 및 협조부서와 이의 협조사항을 명시
 - ※ 정책전달체계는 기존의 전달체계의 활용 또는 기존의 전달체계가 부적절한 경우 필요한 전달체계의 수립까지를 포함
- 정책의 중간평가 및 사후평가를 위한 평가지표와 평가를 위한 자료의 수집방법을 적시
 - ※ 평가자료란 기존자료의 활용방안 또는 정책의 특성상 필요한 새로운 자료의 구축방법을 포함
- 정책관련예산은 인건비와 사업비를 구분하되 사업비에는 사전·중도·사후평가에 소요되는 비용(전체 사업비의 5% 이내)과 평가를 위한 자료수집에 소요되는 비용을 적시
- 별첨으로 정책사전평가보고서를 첨부

○ 정책입안서는 정책집행과 동시에 공개하는 한편 사후평가 후 일정기간까지 정부공식문서로 보관

3. 노동정책의 효과적 집행과 지속적인 모니터링을 통한 중간평가

○ 정책집행과정을 지속적으로 모니터링하는 한편 정책입안자 및 정책전달체계의 담당자는 수시로 정책집행과정을 검토·보고하고 전달체계 상 문제가 발생할

때 이를 개선하기 위한 방안을 제시

- 2년 이상의 중기 또는 장기정책프로젝트의 경우에 정책집행 후 일정기간이 경과한 후(예를 들면, 매년)에 사후평가에 준하는 수준에서 중간평가를 실시

4. 노동정책의 중립적·객관적 사후평가를 통하여 노동정책의 실효성을 확보하고 과학적 노동행정을 확립

- 정책집행 후 중립적이고 전문적인 연구기관을 지정하여 과학적이고 객관적인 정책의 사후평가를 실시

- 정책자문단은 정책의 집행완료 이전(예를 들면, 3월 전)에 정책사후평가 제안서 공모를 실시하고 (예를 들면, 1월 전) 정책의 사후평가를 담당할 기관 또는 전문가를 정하여 정책의 집행완료 후(예를 들면, 3월 후) 정책사후평가보고서를 접수

- 정책사후평가보고서는 최소한 다음 사항을 답아야 할 것임.

- 정책수립과정에 대한 전반적 이해 및 비판적 검토
- 엄정한 평가지표와 객관적 자료를 이용한 정책목표 및 기대효과의 달성여부와 정책으로 발생한 부정적 효과의 분석
- 정책전달체계의 정책목표와의 합치성과 정책집행과정에서 나타난 문제점과 이의 개선방안
- 필요한 경우 정책대상자에 대한 사후추적조사를 실시하고 이를 바탕으로 한 분석을 실시

- 사후평가담당기관 또는 전문가는 정책의 사후평가에서 정책대상자와 정책전달체계 담당자 및 이와 관련된 자들의 견해를 충분히 청취하되 평가의 공정성과 투명성은 견지

- 정책사후평가보고서의 접수 후 1월 이내에 정책자문단, 정책입안자 및 정책사전평가자, 정책중간평가자 및 정책사후평가자로 구성된 정책평가보고회를 실시

- 정책수립 및 집행과 효과 등 정책의 제반과정을 검토하고 기존정책이 제시한 정책필요성의 존재 여부에 따라 정책의 지속여부를 결정
 - 정책지속의 필요성이 인정되는 경우 지속정책으로 계속하되 제반과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위한 방안을 포함한 일련의 자료를 새로운 정책입안서에 별첨 자료로 첨부
- 사후평가과정에서 정책입안자 및 정책대상자 등 관련자의 간섭을 배제함으로써 평가의 공정성과 투명성을 확보
- ※ 정책입안서 작성시 정책입안자의 ‘공정투명선서’를 포함
- ‘본인은 본 노동정책의 입안자로서 공정하고 투명한 정책수립과정을 확보하기 위한 제반 노력을 하였으며 향후 중간·사후평가의 공정성과 투명성을 저해하는 일체의 수단이나 방법을 사용하지 않을 것을 선서합니다.’
5. 정책의 수립·실행·평가과정을 공개함으로써 노동행정의 공정성과 투명성을 보장
- 정책의 제반과정 및 이로부터 획득된 자료 및 보고서를 노동부 홈페이지에 게재
- 노동부를 포함한 전부처의 정책입안자가 이를 참고자료로 활용함으로써 정책의 효율성 및 효과성을 제고

제3절 노동통계 개선방안

1. 국가통계

가. 고용 통계

1) 현황과 문제점

- 고용관련 대표적인 조사통계로는 「경제활동인구조사」(통계청, 매월), 「산업·

직업별 고용구조 조사」(한고원, 2001년 이후 매년), 「인력실태조사」(통계청, 2006년 이후 매년), 「노동력수요동향조사」(노동부, 매년), 「중소기업인력실태조사」(중소기업청, 매년) 등을 들 수 있음

- 고용구조 관련한 「인력실태조사」와 「산업·직업별 고용구조 조사」 간, 노동력 수급 동향 관련한 「노동력수요동향조사」와 「중소기업인력실태조사」 간 유사중복 가능성

○ 「경제활동인구조사」는 우리나라의 대표적인 노동력 조사로 약 33천 가구에 속한 15세 이상의 7만명 이상을 대상으로 경제활동상태를 매월 조사하고 있음.

- 외환위기 이후 실직 및 직장 이동 등 노동시장에서 개인이 경험하는 변화가 많이 발생하고 있으며, 이에 따라 패널 자료를 이용한 동태적인 분석은 고용 구조 및 정책 효과를 평가하는 주요한 방법임. 패널화를 목적으로 한 조사통계가 아니지만, 가구 및 개인 식별번호를 이용하여 패널화할 경우 별도의 패널 자료를 구축하지 않고서도 유량 분석이 가능함. 그러나 통계청은 관련된 정보를 공식적으로 제공하고 있지 않음. 선진 주요국의 통계생산기관인 노동력조사를 패널화하여 자료를 제공하고 있는 현실에 비추어보더라도 시급히 개선되어야 할 것임
- 지역별 고용성과의 격차가 지속됨에 따라 지역 단위 노동시장정책의 필요성이 증가하고 있음. 그러나 통계청은 광역시도 단위별로 기초적인 수준의 2차 정보만을 제시하고 있어, 지역 노동시장에 대한 통계가 매우 미흡한 실정임
- 상대적 빈곤이 심화되고 있으며, 일을 하는 빈곤층이 빈곤층의 30%를 차지하고 있음. 일을 통한 빈곤 탈출이 원활하게 이루어지기 위해서는 개인의 경제활동상태만이 아니라 가구 소득 및 가구 여건 정보가 함께 필요함

2) 혁신 방안

○ 실직, 자영업 전환, 비정규직의 상향 이동, 경력 변동 등의 노동시장의 동태적인 변화를 파악하기 위해 통계청은 「경제활동인구조사」의 패널화가 가능하도록 가구 및 개인식별번호를 공개하거나 패널화된 자료를 제공

○ 지역 노동시장 파악을 위해 「경제활동인구조사」에서 지역 식별 정보를 공개

하며, 인구센서스, 주민등록인구, 「인력실태조사」와 「산업·직업별 고용구조 조사」 등을 고려하여 시군구의 소지역 고용통계를 생산

- 「경제활동인구 부가조사」의 소득 조사를 임금근로자만이 아니라 비임금근로자로 확대 하여 개인의 노동공급에 관한 의사결정을 파악
- 미국 노동력조사인 Current Population Survey의 부가조사인 Annual Social and Economic Survey처럼, 가구 소득 및 복지 욕구를 묻는 새로운 「경제활동인구 부가조사」를 실시하여 일을 통한 빈곤 탈출의 기초 자료 제공
- 그 외에도 「경제활동인구조사」에 장애인의 고용 실태 파악을 위한 장애 유무, 민간 부문과 고용 안정성이 차이가 있는 공무원 및 공공부문 종사자의 식별, 직장 이동 여부 등을 묻는 문항을 추가

나. 임금 및 생산성 통계

1) 현황과 문제점

- 임금은 생산성과 연관되어 고용에 영향을 미침. 일반적으로 임금(또는 노동비용 포함)관련 지표는 조사통계로 작성됨에 반하여, 생산성 관련 지표는 가공통계로 작성됨.
- 임금 관련 주요 조사통계는 사업체 집계조사, 사업체 개인조사, 가구 개인조사 등으로 세분됨. 사업체 집계조사로 노동부의 「매월노동통계조사」, 「매월노동통계특별조사」, 「기업체노동비용조사」 사업체 개인조사로 노동부의 「임금구조기본통계조사」, 「소규모사업체근로실태조사」, 「사업체근로실태조사」, 가구 개인조사로 통계청의 「경제활동인구부가조사」가 대표적임.

〈표 III-1〉 임금관련 주요 조사통계

조사명칭	조사대상			표본크기	주기
	산업	규모	고용형태		
매월노동통계조사	A, B, N, S, T제외	5인 이상	상용직	7,438개소	매월
특별조사	A, B, N, S, T제외	“	“	10,388개소	연간
기업체노동비용조사	A, B, N, S, T제외	10인 이상	“	3,560개소	연간
임금구조기본통계조사	N, S, T 제외	“	“	6,495개소	연간
소규모사업체근로실태조사	A, B, N, S, T제외	1~4인	“	9,122개소	연간
사업체근로실태조사	N, S, T 제외	1인 이상	전체 임금근로자	37,000개소	연간
경제활동인구부가조사	전산업	전규모	“	33,000가구	연간

- 생산성 관련 주요 지표로 한국생산성본부의 (물적)노동생산성, (불변)부가가치노동생산성이 있음. 이들 지표는 모두 통계청 「경제활동인구조사」, 「사업체기초통계조사」, 「광공업동태조사」의 산업생산지수, 한국은행 「국민계정」의 불변부가가치, 노동부 「매월노동통계조사」 등 거의 대부분 조사통계 및 일부 가공통계에 근거하여 가공됨.

〈표 III-2〉 노동생산성 측정형태(KPC)

생산성종류	포괄범위	노동투입량	산출량	주기
(물적) 노동생산성	대분류(광업/제조업/전기가스수도업)	(M-H), (M-M)	산업생산지수	분기
	제조업 중분류(22개 업종)	(M-H), (M-M)	산업생산지수	분기
	제조업 소분류(65개 업종)	(M-M)	산업생산지수	연간
(불변)부가가치 노동생산성	대분류(광업/제조업/전기가스수도업)	(M-H), (M-M)	부가가치	분기

* 산출자료 : 한국은행 부가가치, 통계청 산업생산지수

노동투입자료 : 통계청 사업체기초통계조사(년간), 경제활동인구조사(월간), 노동부 매월노동통계조사(월간)

〈표 III-3〉 노동투입량 추계(KPC)

규모	근로자수		근로시간	
	상용근로자	비상용근로자	상용근로자	비상용근로자
10인이상	노동부 「매월노동통계조사」	「사업체기초통계조사」 「경제활동인구조사」	노동부 「매월노동통계조사」	「사업체기초통계조사」 「경제활동인구조사」
5~9인	노동부 「매월노동통계조사」	「사업체기초통계조사」 「경제활동인구조사」	노동부 「매월노동통계조사」	「사업체기초통계조사」 「경제활동인구조사」
1~4인	「사업체기초통계조사」 「경제활동인구조사」	「사업체기초통계조사」 「경제활동인구조사」	「사업체기초통계조사」 「경제활동인구조사」	「사업체기초통계조사」 「경제활동인구조사」

* 음영 부분은 한국생산성본부에서 노동부 「매월노동통계조사」, 통계청 「경제활동인구조사」 등의 자료를 이용하여 자체연장추계한 근로자수, 근로시간 자료임

- 근로자수 : 전년도 「사업체기초통계조사보고서」의 조사결과에 「경제활동인구조사」의 월별증가율을 활용하여 근로자수를 추계하며, 차기연도에 조사공표되는 「사업체기초통계조사보고서」의 결과치로 근로자수를 연간 보정·확정함
- 근로시간 : (「매월노동통계조사보고서」의 상용근로자 월평균근로시간 / 「경제활동인구조사」의 10인 이상 상용취업자의 주당근로시간) = 환산율을 적용하여 규모별, 종사상지위별로 근로시간을 추계함.

○ 비록 임금대장(payroll)에 근거한 사업체조사 임금통계는 정확성은 높지만, 비정규직이 거의 대부분 조사되지 않음. 이에 반하여 가구조사 임금통계는 전체 임금근로자를 조사하지만, 임금의 범위가 다소 부정확함.

○ 생산성통계는 기초통계의 수집에서 공표까지 장시간 소요에 따른 시의성 제약, 산출량 및 투입량의 포괄범위 불일치에 따른 정확성 부족 등 활용상의 제약으로 국가통계로서 권위를 인정받지 못하고 있음. 실제로 개별 연구자(기관)들은 연구 및 정책목적에 부합하도록 생산성통계를 별도로 추계하여 활용하고 있음.

2) 혁신 방안

2-1. 임금통계

○ 사업체 개인조사: 조사대상 확대, 명칭 변경 등

- 「전국임금구조조사」로 개칭: 현행 「사업체근로실태조사」는 다른 조사통계(예; 사업체기초통계조사, 사업체노동실태조사) 및 가공통계(예; 사업체노동실태현황)와의 명칭상의 혼란이 심각하고 주된 조사변수가 임금임을 고려하여 명칭 변경
- 조사대상(산업, 규모, 고용형태)을 점진적으로 확대하면서도 시계열적 일관성을 유지하기 위한 방안 검토: 조사는 「전국임금구조조사」로 일괄적으로 발표는 일정 기간 별도의 보고서로 하는 방안
- 수요자(기업, 근로자, 구직자, 학생 등)의 의견을 반영하여 조사항목(개인조사표 및 사업체조사표) 개편, 통계수집방식 개선, 통계처리 분석 역량 제고 등

○ 사업체 집계조사: 기본 및 특별부가조사 방식으로 전환

- 「매월노동통계조사」의 조사 및 집계·발표 주기 변경 검토: 현행 월별 자료에 대한 수요 저조 및 월별 정보의 유용성 의문, 향후 통계청 「가계조사」와 같이 조사는 매월로 집계·발표는 분기별로 하는 방안 검토, 이 경우 「노동통계기본조사」
- 「매월노동통계특별조사」: 지역(광역자치단체)별 임금, 근로시간 등 집계자료 작성을 위하여 「지역별 노동통계조사」로 변경
- 「기업체노동비용조사」: 사업체 수준에서 작성 가능(미국 NCS 사례), 규모별 임금 수준 비교 가능하여 노동비용 통계 정확성 제고 => 「노동비용조사」로 변경
- 응답자 부담 완화, 정확성 제고, 임금 및 각종 부가급여 등 일괄 분석을 위하여 조사는 같이 하고(조사항목의 개편 수반) 집계·발표는 분리하는 방안 검토

2-2. 생산성통계

○ 작성기관 이관 검토

- KPC는 생산성 통계를 가공하기 위한 기초통계를 전혀 생산하고 있지 않음. 이에 따라 시의성 및 정확성 부족으로 수요는 실제로 그다지 발생하지 않음.

- 현재 생산성 통계 작성을 위한 주요 기초통계들을 제공하고 있으며 통계전문작성 기관인 통계청으로 이관하여 시의성, 정확성, 일관성을 제고하는 방안 검토(대만은 통계청인 주계처에서 작성)

2. 패널 조사

가. 정책수요에 대한 대응

○ 표본수의 확충 필요

- 기존 통계에서 분석할 수 없는 많은 분석이 노동연구원의 ‘한국노동패널’을 이용하면 가능하지만 현재 표본수가 부족하여(현재 3,600여 가구) 패널조사의 장점을 십분발휘하기 어려움.
- 최근 정책수요가 급증하고 있는 비정규문제를 다루는데 있어서도 표본수의 한계로 심층있는 분석이 어려움.
- 향후 4년간 매년 4,000가구가 증가될 필요가 있음.
- 정책수요를 뒷받침하기 위해 온라인상에서 손쉽게 패널조사DB에 접근할 수 있는 방안 필요

1) 패널조사의 중복 해소

○ 기존의 여러 가지 패널조사를 과감하게 통합하는 것이 바람직

- 노동연구원의 ‘고령자패널’과 국민연금연구원의 ‘국민노후보장패널’을 비롯하여 노동연구원의 ‘사업체패널’과 직능원의 ‘기업인적자원패널’ 등 조사목적이 유사한 패널들을 과감하게 통합하는 것이 필요함.

나. 개별 패널조사 현황과 발전 방안

1) 한국노동패널

가) 현황과 문제점

- 한국노동패널조사는 한국에서 가장 성공적인 패널조사이며 타 패널조사들의 모형이 되고 있으나, 표본이탈에 따른 문제를 가지고 있음.
 - 5,000 가구를 표본으로 시작한 노동패널사업은 매우 성공적으로 수행
 - 2006년 현재 3,600 가구 정도만 표본으로 남아 있으며 1,400 가구는 표본에서 탈락한 상태이므로, 적어도 탈락한 가구에 대한 표본 보충이 절실함.
- 한국노동패널조사가 패널조사로서 장점을 최대한 발휘하기 위해서는 추가적인 표본 확보가 시급함.
 - 노동패널이 최초 5,000 가구를 표본으로 선정한 이유는 외국의 우수 패널조사(미국의 PSID, 독일의 SOEP, 영국의 BHPS 등)들이 그러한 정도로 시작하였기 때문임.
 - 그러나 최근 들어 노동패널과 유사한 대부분의 패널조사들이 5,000 가구로는 패널의 장점을 발휘하기 부족하며, 20,000 가구 이상의 표본이어야 패널조사의 장점이 십분 발휘될 것이라는 데에 대해 국제적으로 의견의 일치가 이루어지고 있음.
 - 이에 따라 독일의 SOEP은 20,000 가구 확보를 목표로 2006년 현재 12,000 가구를 표본으로 확보한 상태이며, 영국의 BHPS는 30,000 가구 확보를 목표로 표본을 늘려가고 있음.
- 현장방문 조사에 컴퓨터를 활용하고 있지 못함에 따라 조사에서 자료 공표에 이르는 기간이 길고 공표되는 자료의 품질도 저하되는 문제가 존재함.
 - 패널조사에 컴퓨터를 활용하는 것은 이미 거스르기 어려운 추세이나 한국노동패널조사는 아직 이에 부응하지 못하고 있음.
- 한국노동패널 자료에 대한 해외의 잠재된 수요가 존재하나 이들의 수요를 충족시키지 못하고 있음.

- 항목무응답대체(imputation)가 실시되고 있지 못함.
 - 그동안 노동패널자료는 매우 낮은 항목 무응답률을 기록하고 있어서 항목 무응답에 대해 별도의 통계학적인 처리를 하지 않았음.
 - 그러나 10년 이상 성공적으로 이루어진 패널조사에서 항목 무응답에 대한 처리가 이루어지지 않은 것은 한국의 노동패널이 유일할 정도로 외국의 패널조사들은 이에 대한 노력을 기울이고 있음.
- 한국어가 아닌 언어를 사용하는 연구자들이 한국노동패널자료를 사용하여 분석하는 데에 불편함.
- 온라인에서 한국노동패널 자료를 사용하려는 요구가 크나 온라인 DB가 구축되어 있지 못함.

나) 혁신 방안

- 추가적인 표본 확보
 - 노동패널이 20,000 가구를 표본으로 확보하여 조사하기 위해서는 2008년부터 2011년까지 4년에 걸쳐 매년 4,000 가구 정도를 표본으로 추가 확보하여야 함.
 - 표본이 충분히 확보된다면 기존의 성공적이지 못한 패널조사들을 한국노동패널로 통합함으로써 예산에 있어 효율을 기할 수 있음.
 - 표본추가를 위한 검토 및 준비는 완료된 상태이며 예산 확보가 시급함.
- 조사방법의 변경
 - 조사방법을 기존의 P&P(Paper and Pencil)에서 CAPI로 변경함으로써 오류를 줄이고 자료 공표기간을 단축할 수 있음.
 - 현재 한국노동패널조사에 CAPI를 성공적으로 도입하기 위해 어떤 노력들이 필요한지 알아내기 위해 과학적인 실험을 설계하고 있으며, CAPI 도입에 필요한 재원 마련이 시급함.

- 무응답 대체(imputation) 기법 개발 및 대체치의 구현
 - 노동패널조사 자료의 항목 무응답을 보정하기 위해 무응답 대체 기법을 개발하고 그 대체치를 구현하여 완성된 자료를 만들어 제공함으로써 자료 사용자들이 일관된 분석을 할 수 있게 함.
- 한국노동패널의 국제화
 - 노동패널자료를 외국의 연구자들도 사용할 수 있도록 영문화 작업을 비롯한 국제화 사업을 실시하는 한편, 외국의 주요 패널조사 기관들과 교류함으로써 노동패널 조사가 더욱 발전할 수 있게 함.
- 사용자 편의 도모를 위한 한국노동패널 자료의 온라인 DB구축
 - 온라인을 통해 노동패널조사 자료를 제공함으로써 연구자들의 접근성을 제고하는 한편 보다 신속한 자료 이용이 가능하도록 함.
- 이상과 같은 혁신 방안들을 실행하기 위해서는 무엇보다도 예산의 추가적인 확보가 가장 시급함.
 - 사업의 타당성 및 사업을 위한 준비는 거의 완료된 상태임.

2) 고령패널조사

가) 현황

- 고령화연구패널조사는 2005년에 기초연구를 시작하여 2006년 8월부터 제1차 기본조사를 시작하여 12월에 종료하였음.
- 제1차 기본조사 결과
 - 표본(패널)수 : 제주도를 제외한 일반 가구에 거주하는 45세이상 중고령자 10,255명
 - 조사 내용 : 인구학적 특성, 가족관계, 건강, 고용, 소득, 자산, 주관적 기대감과 삶의 만족도 등 7개 영역으로 구성
 - 조사 주기 : 1년

- 2006년부터 짝수년도에는 동일한 항목을 반복적으로 조사하는 기본조사 실시
- 2007년부터 홀수년도에는 기본조사에 포함되지 않은 내용을 중심으로 특정 주제를 정하여 특별조사 실시
 - ※ 2007년은 개인생애사(Life History) 조사를 실시할 계획
- 조사 방법 : 노트북을 이용한 대인면접법(Computer Assisted Personal Interviewing: CAPI)

나) 조사의 의의 및 타 조사와의 차별성

○ 고령화에 대한 포괄적인 학제적 패널 자료 구축

- 고령화는 인구구조의 변화뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 다양한 사회경제적 변화를 초래할 것으로 예상되는 바, 보다 폭넓은 분야에 걸쳐 자료 수집이 요구됨.
- 고령화연구패널조사는 고용뿐만 아니라 가족 및 세대관계, 육체적·정신적 건강, 의료 보장 및 시설 이용, 사회보장, 소득 및 자산, 개인의 심리적 특성 및 사회활동 등에 대한 자료를 수집하고 있어서, 노동경제학, 사회학, 인구학, 가족학, 보건학, 사회복지학, 심리학, 노년학 등 고령화에 대한 학제적 연구가 가능한 자료를 구축한다는 점에서 큰 의의가 있음.
- 현재 보건 분야 연구기관인 국립보건연구원 유전체센터 생물자원은행과 함께 2008년에 바이오마커(Biomarker) 조사 시행을 계하고 있어서 보다 정확한 건강 관련 자료를 구축할 예정
 - ※ 국민연금연구원에서 2005년부터 시작한 <국민노후보장패널조사>는 50세 이상 중고령자를 대상으로 고용, 소득 및 자산 등 경제활동을 중심으로 조사를 실시하였지만, 고령화연구패널조사에 비하여 조사 내용의 범위가 좁고 조사 항목이 적어 자료 활용성이 제한되어 있음.

○ 국제비교연구 제고

- 고령화는 경제적 발전을 이룩한 대부분의 국가에서 겪고 있는 현상인 바, 서구 국가들은 최근 들어 고령화연구를 위한 패널조사를 실시하고 있음.
- 미국은 1992년부터 Health and Retirement Survey(HRS)를, 영국은 2002년부터 English Longitudinal Study of Ageing(ELSA)를, 유럽 10개국은 2004년부터

Study of Health, Ageing, and Retirement in Europe(SHARE)을 패널조사로 실시하고 있어서, 고령화연구패널조사 자료를 이러한 외국 자료들과 함께 사용하여 고령화에 대한 국제비교연구가 가능하도록 설계하여 고령화에 대한 국제비교연구 및 교류를 활성화하고자 하였음.

○ 컴퓨터를 이용한 새로운 조사방법(CAPI) 도입

- 서구 국가에서 대규모 패널조사들은 이미 1990년대부터 CAPI 방식으로 조사를 수행하고 있지만 우리나라에서는 고령화연구패널조사가 처음으로 노트북을 이용한 대인면접(CAPI)을 실시하여 관련 기술 및 노하우를 보유한 상태임.

○ 조사 자료 사용의 국내외 무료 개방

- 고령화연구패널조사 데이터는 고령화에 대한 정책 및 학술 연구를 위하여 무료로 공개하며, 특히 데이터뿐만 아니라 데이터 사용에 관한 관련 자료(설문지, 코드북, 사용자 가이드 등)를 국문뿐만 아니라 영문으로도 제작하여 외국 연구자의 사용을 도모할 예정임.

※ 국민연금연구원 <국민노후보장패널조사>는 현재까지 데이터를 공개하지 않아서 국내외 연구자들이 사용할 수 있는 고령화 관련 연구 자료는 고령화연구패널조사가 유일하다고 할 수 있음.

다) 발전 방안

○ CAPI 시스템 및 관련 기술 축적 및 개발

- 한국노동연구원이 사회경제적 분야 연구의 허브로서 기능하기 위하여 관련 자료 수집에 강점을 가지고자 한다면, CAPI 관련 기술 축적 및 개발에 지속적으로 투자하여야 하며, 이를 위해서는 인력 배치뿐만 아니라 지속적인 교육훈련을 할 수 있어야 함.

○ 시설 가구 거주자 추가 표집

- 고령자의 경우 시설 가구에 거주하는 비율이 상대적으로 많을 뿐만 아니라 일반 가구에 거주하는 고령자와는 차별되는 특성과 정책을 필요로 하기 때문에, 현재

일반 가구에 거주하는 중고령자를 대상으로 구축한 패널을 시설 가구 거주자까지 확대하여 명실 공히 우리나라 중고령자를 모두 포괄할 뿐만 아니라 시설에 거주하는 이들에 대한 정책 수요에 적극적으로 대응하여야 함.

○ 국제비교연구 활성화

- 고령화연구패널조사는 조사 설계부터 미국(HRS), 영국(ELSA), 유럽 10개국(SHARE) 등 외국 고령화패널조사와의 비교연구를 감안하여 시행한 바, 외국 자료와의 비교연구를 적극적으로 활성화하여 조사 자료에 대한 외국 연구자의 이용을 높이고 해외에서도 고령화연구패널조사에 대한 인지도 및 신뢰도를 높여야 함.

3) 사업체패널조사

가) 현황

- 사업체패널조사는 2002년부터 2004년까지 종이를 이용한 대인면접법(Paper and Pencil Interviewing : PAPI)로 3년간 조사를 실시하였음. 2005년에 기초연구를 시작하여 설문 및 표본을 새로 설계하여 2006년 7월부터 본조사를 시작하여 11월에 종료하였음.

○ 본조사 결과

표본사업체수 : 농임어업 및 광업을 제외한 전산업에서 상용근로자 30인 이상 규모인 모든 사업장 4,275개(공공부문 359개 포함)

응답사업체수 : 일반사업장 1,615개와 공공부문 290개(총 1,905개)

조사 내용 : 사업체특성, 고용현황 및 고용관리, 보상 및 평가, 인적자원관리 및 작업조직, 인적자원개발 대한 설문을 인사담당자, 노사관계에 대한 설문을 노무담당자 및 근로자대표가 진행함.

조사 주기 : 2년(본조사 기준)

조사 방법 : 노트북을 이용한 대인면접법

(Computer Assisted Personal Interviewing : CAPI)

나) 조사의 의의 및 타 조사와의 차별성

○ 사업체패널 조사의 의의

- 사업체패널조사는 사업체에서의 고용구조 및 노동수요를 체계적으로 파악하고 기업의 인적자원관리체계를 평가하며 이에 부응하는 인력공급체계 마련하고자 함.
- 표본 사업체에 대한 추적조사를 통해 기업의 고용관리 및 인적자원관리의 변화를 파악하여, 이를 통해 기술변화나 인적자원관리전략, 노사관계변화 등의 성과를 분석할 수 있는 토대를 마련하고, 급변하는 경제환경 하에서 정부의 고용정책 및 인적자원개발정책의 효과를 평가하고자 함.
- 사업체패널조사는 우리나라 전체 사업장을 모집단으로 하는 국내 유일의 대규모 패널조사임.

※ 한국직업능력개발원의 인적자본기업패널조사는 기업체 단위의 패널조사임.

○ 컴퓨터를 이용한 새로운 조사방법(CAPI) 도입

- 서구 국가에서 대규모 패널조사들은 이미 1990년대부터 CAPI 방식으로 조사를 수행하고 있지만 사업체패널조사는 우리나라 사업체조사 처음으로 노트북을 이용한 대인면접(CAPI)을 실시하여 관련 기술 및 노하우를 보유한 상태임.

○ 사업체패널 웹 서비스 및 조사 자료 사용의 국내외 무료 개방

- 동종업계의 노동수요 현황 및 인사관리, 인적자본투자, 노사관계 현황을 비교하여 우리나라 사업체에 맞는 관련 시스템을 제고하기 위하여 웹-서비스를 실시할 예정임.
- 사업체패널 데이터는 고용구조 및 노동수요를 체계적으로 파악하고 기업의 인적자원관리체계를 평가에 대한 정책 및 학술 연구를 위하여 무료로 공개하며, 데이터뿐만 아니라 데이터 사용에 관한 관련 자료(설문지, 코드북, 사용자 가이드 등)를 국문뿐만 아니라 영문으로도 제작하여 외국 연구자의 사용을 도모할 예정임.

다) 발전 방안

○ 자료의 활용 및 분석의 강화

- 국내외 학술대회 뿐만 아니라 자료를 활용한 다양한 기초보고서 작성이 필요

○ CAPI 시스템 및 관련 기술 축적 및 개발

○ 국제화연구

- 영국은 1980년부터 WERS(Workplace Employment Relations Survey), 캐나다는 1999년부터 WES(Workplace and Employee Survey), 호주는 1990년부터 AWIRS(Australian Work and Industrial Relations Survey) 등 여러 나라에서 패널조사를 실시하고 있음.

현재 구축된 사업체패널조사 자료가 외국의 사업체패널 자료와 국제비교가 가능하도록 하여 사업체패널조사에 대한 국제화 연구가 필요함.

- 국제사업체패널 네트워크를 형성하여 관련연구자간 커뮤니티 활성화 및

○ 패널유지

- 사업체패널조사는 2007년 1월 현재 1차 본조사가 완료되었고, 응답사업체를 패널로 유지하여 2년 후 다시 조사를 하기 때문에 패널유지를 할 수 있도록 추후 관리가 필요함.

3. 통계 행정 시스템

가. 자료 공개의 문제

○ ID 공개 및 지역 코드 공개

- 통계청의 ‘경제활동인구조사’ 등에서 panel analysis가 가능하도록 개인별 ID를 제공해야 함.
- ‘경제활동인구조사’의 ID제공을 통하여 기존 통계자료로 불가능한 영역인 직장이동과 관련된 정보를 얻을 수 있음.

- 현재 경제활동상황과 가구소득이 연결된 통계가 부족함. 따라서 ‘경제활동인구조사’에 가구소득과 관련한 정보 수록할 필요.
- ‘경제활동인구조사’ 등에서 현재 원자료에서는 지역 코드를 제공하지 않고 있는데, 지역노동시장 분석을 위해서 이를 제공하여야 함.
- 부가조사를 통해서 장애인, 공공부문 종사자에 대한 설문을 실시할 필요가 있음.

나. 자료 및 관련 지침 및 매뉴얼의 관리 및 공개의 문제

○ 통계조사지침의 공개 필요

- 통계분석자가 설문항목을 정확히 이해하기 위해서는 실제 조사자가 어떠한 기준을 가지고 조사하였는지를 알아야 하지만, 현재 ‘경제활동인구조사’등의 조사지침서를 일반인이 얻기가 매우 어려워 이를 공개하는 것이 바람직

부록: 고용정책평가 시스템 구축

1. 정책평가 방법론

○ 시뮬레이션 모형

- 시뮬레이션 모형(simulation model)은 투입물을 산출물로 변환시켜주는 모형임.
- 사업에 따르는 불확실 위험요인을 파악하고자 할 경우 시뮬레이션 결과는 유용.

○ 투입산출 모형

- 투입산출모형(input-output model)은 경제 내 각 부문의 상호의존성을 고려하여 사업의 효과를 측정하는 정태적 경제모형(static economic model)임.
- 투입산출모형을 통해 재정사업이 재화와 용역의 생산과 소비에 어떤 영향을 미치는지를 구체적으로 파악할 수 있음.
- 정태모형이므로 정책의 미래효과를 추정하는 데에는 한계가 있고, 몇 년 전의 자료를 바탕으로 만들어지기 때문에 그동안의 기술진보나 상대가격의 변화 등을 반영하기 어려워 잘못된 결론을 유도할 우려 있음.

○ 미시경제모형

- 미시경제모형(micro-economic model)은 특정한 시장구조와 환경 속에서 활동하는 개별 경제주체(소비자, 가계, 기업 등)의 행태를 기술하는 각종 방정식으로 이루어진 모형임.
- 대부분의 재정사업은 소비자, 가계, 기업 등을 대상으로 실시되기 때문에 미시경제모형은 사업평가에 있어 유용한 수단이 될 수 있음.
- 평가의 목적이 정책이나 사업이 가격과 물량에 영향을 미치는 것을 살펴보는 데 있을 경우 이 모형을 사용하는 것이 유용함.

○ 거시경제모형

- 거시경제모형은 물가, 금리, 실업, 국민소득 등의 거시경제변수들 간의 관계를 나타내는 모형임. 주로 통화정책이나 재정정책이 이들 변수에 어떠한 영향을 미치는가 파악에 활용.

- 거시경제모형을 사업평가에 활용하는 데에는 상당한 제약이 따름. 모형에 중요 변수가 누락될 경우 잘못된 결론 도출 가능함.
- 거시경제모형의 예측력은 낮으며 특히 단기 예측력은 매우 낮음.
- 사업효과가 장기에 걸쳐 나타나거나 사업규모가 경제 전체로 볼 때 상당히 큰 경우 거시경제모형이 유용할 수도 있음.

○ 회귀분석

- 회귀분석은 가정된 변수들간의 관계를 검정하거나 예외적인 사례(outlier)를 찾아내거나, 장래의 사업효과를 예측하는데 사용될 수 있음.
- 사업과 그 효과 사이의 인과관계를 찾아내고 사업의 효과를 측정하는 최종적인 수단으로 사용되는 경우가 많음.
- 단순한 상관관계(correlation)가 인과관계(causality)를 의미하지 않으며, 인과관계의 방향을 잘못 판단하는 오류에 조심할 필요 있음.

○ 비용효과분석 및 비용편익분석

- 모든 사업은 비용을 초과하는 편익을 낳을 목적으로 수행됨.
- 사업의 각종 비용과 편익을 추정하고 이들을 비교함으로써 평가자는 사업의 가치에 대한 판단을 내릴 수 있음
- 비용편익분석은 편익을 화폐가치로 환산하여 비용과 비교.
- 비용효과분석은 편익을 비화폐단위로 측정하여 비용과 비교. 편익을 화폐로 가치화하기 어려운 경우 유용.
- 비용편익분석과 비용효과분석은 사업의 가치를 평가하는 중요한 수단이 되기는 하지만, 그 자체로는 사업이 소기의 목적을 달성했는지를 판단할 수 없음.

2. 주요국의 고용정책 평가 지표

가. 미국

- 미국노동성은 정부성과평가법(GPRA)에 의거 2003~2008년까지의 5개 회계년도에 걸친 전략계획(strategic plan)을 수립하고, 이를 바탕으로 매년도 성과계획

서를 작성하여 사업을 수행하고 있음

○ 미국노동성의 조직목표 또는 비전(vision)은 다음과 같음

“노동성은 차별 없는 안전하고 건강한 작업장을 육성함과 동시에 ‘보다 높은 임금’, ‘보다 안전한 연금과 건강급여’, 그리고 ‘경제적 기회의 확충’ 등을 통해 근로자와 그 가족들이 아메리칸드림을 실현할 수 있도록 공헌 한다.”

○ 이 기간 동안의 조직목표의 하위목표로서 전략목표를 수립

- 또한 매 전략목표에 대하여 구체적인 결과목표(outcome goal)가 2~3개 정의됨
- 결과목표는 일종의 세부적인 전략목표로 간주될 수 있음

〈부표 1〉 「결과목표 1.1 고용, 수입 및 고용유지의 향상」에 대한 성과목표와 성과지표

성과목표	성과지표
A. WIA성인프로그램 참여자의 취업, 고용유지, 소득 증가	·프로그램 후 취업률 ·프로그램 후 고용유지율 ·소득 증가율 ·목표 달성의 효율성 ·프로그램 후 취업한 장애인의 숫자 ·프로그램 후 취업한 문맹인의 숫자 ·프로그램 후 취업한 55세 이상의 근로자수 ·프로그램 후 취업한 노숙자의 숫자 ·프로그램 후 취업한 이민자계절농업근로자수
B. 견습생 프로그램의 강화	·견습생 프로그램 수료자의 숫자 ·수료자의 평균 소득
C. 자유무역협정으로 인해 직장을 상실한 근로자의 취업, 고용유지, 소득 증가	·프로그램 후 취업률 ·프로그램 후 고용유지율 ·소득 증가율 ·목표 달성의 효율성
D. One stop career center서비스 또는 전역자프로그램 참가 전역자의 취업	·프로그램 후 취업률 ·프로그램 후 고용유지율 ·프로그램 후 소득 증가율 ·목표 달성의 효율성 ·프로그램 후 취업률(상이군인) ·프로그램 후 고용유지율(상이군인) ·프로그램 후 취업률(노숙전역자) ·프로그램 후 고용유지율(노숙전역자) ·프로그램 후 소득 증가율(노숙전역자) ·목표 달성의 효율성(노숙전역자)

주: WIA: Workforce Investment Act

나. 영국

- 영국의 경우 중앙정부 차원에서 이루어지는 성과관리체계는 국립감사청(National Audit Office)에서 수행하고 있음.
- 1998년부터 우선 각 부처는 예산회계와 관련된 종합지출계획서(CRS; Comprehensive Spending Review)를 작성함
- 이에 동반하여 각 부처는 공공서비스협약(PSA: Public Service Agreement)을 작성하여 각 회계연도를 대상으로 부처별 임무(aim) 및 전략목표(objectives)와 이를 달성하기 위한 성과목표(performance targets)를 수립
- 교육·직업훈련부 PSA 작성 사례¹²⁾
 - 임무(Aim): 모든 사람들을 위한 지속적인 배움의 기회를 창출하고, 국민들이 자신의 잠재능력을 극대화하도록 도와주며, 교육수준과 직업능력수준의 우수성(excellence)을 견지함으로써 경쟁력을 갖춘 경제와 포용력을 갖춘 사회를 건설하는데 기여
 - 전략목표: 청년 및 성년의 직업능력 향상 및 16세 이상자를 대상으로 한 교육 및 훈련의 질 제고와 참여확대
 - 성과목표: 2004년까지 청년층의 최소한 28%가 28세 이전에 현장실습사업(Modern Apprenticeship)에 참여.
 - 성과목표: 정부와 「학습 및 직업능력위원회(Learning and Skills council; LSC)」는 계속 교육학교(FE college)와 여타 학교들이 달성해야 할 최소한의 성과목표 및 비용효과성 목표를 설정할 계획(이는 교육·직업능력부의 비용효과성 목표이기도 함).
 - 전략목표: 성인의 직업능력 부족문제(Skill gap) 해결을 위해 노력
 - 성과목표: 2001년 평생직업능력사업(Skills for Life)을 개시한 후 2007년까지 150만 성인의 기초직업능력을 향상(2004년에는 75만 명을 목표로 함).

12) 고영선외(2004)에서 재인용

·성과목표: 2010년까지 2단계 국가직업능력기준(NVQ 2) 또는 그에 상응하는 기준에 미달하는 성인을 최소한 40% 감축.

·이미 경제활동을 하고 있는 성인 가운데 1백만 명은 2003년과 2006년 사이에 2단계 국가직업능력기준을 달성

- 목표달성의 책임: 교육직업능력부 장관은 PSA의 달성에 책임을 지고, 문화체육부 장관은 성과목표 4의 달성에 공동책임을 짐.

다. 호주

- 호주의 경우 재정운용은 재무행정부에서 담당하며 ‘지속가능한 정부재정의 운용(sustainable government finances)’를 목표로 성과관리체계를 운용

- 정부의 예산관리 및 배정방식의 변화를 통해 공공부문의 개혁을 추진(예; 고용안정사업의 민영화; 예산의 관리와 배정을 구매자와 공급자의 관점에서 계약을 통해 추진¹³⁾)

- ‘고용및직장관계부(DEWR)’는 다음 2개의 결과(Outcomes; 전략목표)를 목표로 설정하고 있음

- Outcome 1> 효과적으로 작동하는 노동시장
- Outcome 2> 생산성 향상과 고임금 직장의 양산

- DEWR이 지향하고 있는 4개의 산출(Outputs; 성과목표)¹⁴⁾

- 산재인원과 산재비용의 최소화
- 여성에게 동등한 고용기회의 제공
- 직장에서 발생하는 질병과 재해를 제거
- 호주 국민의 경제적 번영과 복지를 증진시키기 위한 협동적인 노사관계 진작

13) 정부기관들은 시장에서 활동하는 민간기업처럼 재화와 용역을 공급하고 그로부터 수익을 얻는 방식을 모방하여, 예산을 지출하면 나타나는 결과에 따라 예산을 더 배정할지 또는 삭감할지를 결정

14) 각 사업의 산출에 대해 담당자가 명시되어 있음.

3. 고용정책 평가시스템 구축 방향

가. 일자리창출효과 평가의 한계

□ 일자리창출효과의 평가는 일자리창출 자체가 정책목표로 설정된 일자리지원사업 및 기타 고용정책에 대한 평가와, 일자리창출이 정책의 기본목표는 아니나 정책의 부차적 목표 혹은 간접적으로 일자리창출에 기여하는 정책에 대한 평가로 대별할 수 있음.

□ 일자리지원사업 평가의 한계

○ 미시적 평가 방법의 특징

- 일자리 정책의 일환으로 어떤 프로그램이 시행될 경우 그 프로그램에 참가한 기업의 일자리창출 성과와 프로그램에 참가한 기업이 만약 참가하지 않았더라면 어떤 성과가 나타났을 것인가를 비교하여 그 영향을 평가
- 평가의 대상이 되는 기업의 일자리창출 성과란 주로 정책 실시 후 정책 대상이 된 기업의 고용(혹은 고용가능성:employability)이 증가하였는가 혹은 이들의 임금이 정책의 대상이 된 후에 더 증가하였는가 등.

○ 이 같은 평가를 하는데 있어 가장 큰 문제점은 프로그램에 참가한 기업이 두 개의 다른 상황에 동시에 있을 수 없다는 점임.

- 올바른 평가를 위해서는 프로그램에 참가한 기업의 프로그램 참가 후 일자리창출 성과와 바로 그 기업이 프로그램에 참가하지 않았을 경우(가상적인 상황)에 일자리창출 성과, 이 둘을 비교하여야 함. 그러나 가상적인 상황에 대한 정보는 존재하지 않기 때문에 정책 평가에 문제가 발생.

○ 이 문제를 해결하기 위해서는 통상 두 가지의 방법을 사용: 실험적 방법 및 비실험적인 방법(혹은 준실험적 방법)

- 실험적 방법이란 프로그램에 참가할 의사가 있는 기업들을 모집한 후 이들을 대상으로 실제 프로그램에 참가시킬 집단과 프로그램에 참가시키지 않을 집단을 무

작위로 할당하여, 이 두 집단의 일자리창출 성과를 비교

- 비실험적 방법은 실제 프로그램에 참가한 집단(treatment group)과 특성이 매우 비슷한 집단을 전국적인 통계조사 등을 이용하여 추출하여 소위 비교집단(comparison group)을 만드는 것임. 그리고 나서 계량경제학적인 기법을 통하여 이들간의 차이를 통제하고 프로그램의 효과를 측정.

cf) 계량적 기법의 예: 이중차감법 (double-difference method), Heckman의 이단계 추정법, Panel method, Propensity score method 등

□ 거시적 평가의 한계

○ 거시적인 평가에서는 개별적인 미시 평가에서 알 수 없는 사하중 손실, 대체효과, 전치효과 등을 측정하는 것이 중요한 과제임.

- 예를 들면 일자리창출정책은 그 정책의 대상이 되는 근로자의 취업은 촉진시키는 반면 다른 근로자의 취업가능성을 떨어뜨릴 수 있음.

- 첫째, 사하중 손실(deadweight effect) : 일자리 창출 정책이 없었더라도 어차피 채용될 인력을 대상으로 정부가 지원 정책을 펴는 경우. 이 경우는 지원을 받는 개인이나 혹은 기업만 특혜를 받게 되는 것이고, 원래 정책의 목표는 실현하지 못하게 됨.

- 둘째, 대체 효과 (substitution effect): 정부의 정책을 통하여 기업이 지원을 받는 경우 기업은 기존의 근로자를 해고하고 지원대상 자격이 되는 근로자로 대체할 가능성이 있음.

- 셋째, 전치효과 : 정책적 지원혜택을 받은 기업은 그렇지 못한 동종의 기업보다 자금여력이 나아짐으로써 상품시장에서 더 경쟁력을 가지게 되고, 지원 받지 못한 기업의 시장까지 잠식하게 될 수 있음. 이 경우 지원 받지 못한 기업에서는 상품수요가 줄어들고 따라서 인력수요 역시 감소하여 기존 근로자를 해고할 수밖에 없어짐. 결국 경제 전체로 볼 때 순고용 효과는 그 만큼 줄어들게 됨.

○ 이 같은 효과들 중 사하중 손실의 경우는 특정 프로그램이 개별 참가자에게 미친 영향을 분석함으로써 어느 정도 파악이 가능

- 그러나 개별 참가자에게 미친 영향 분석만으로는 전치효과와 대체효과는 파악할 수 없음.
- 따라서 특정 개인보다 전체적인 고용효과를 분석할 필요가 있음. 더구나 특정 실업자군(연령별, 혹은 실업기간별)의 실업 탈출율에 대해서 분석

□ 일자리창출이 고용사업 목적이 아닌 정책에 대한 일자리창출효과 평가의 한계

- 산업정책, 복지정책, 금융정책, 대외정책, 지역개발정책 등은 정책의 고유 목적이 일자리창출에 있는 것은 아니나, 정책추진으로 인하여 고용에 일정한 영향을 미칠 수 있는 정책들임.
- 이러한 정책의 일자리창출효과를 평가하기 위해서는 기본적으로 일반균형모형(CGE 모형) 혹은 Micro-simulation 모형을 사용하는 것이 일반적임.
 - 그러나 일반균형모형의 경우, 실증분석을 수행함에 있어서 강력한 가정에 기초하는 경우가 많아, 실증분석 결과에 대한 신뢰성에 대해 논란을 불러일으킬 가능성이 있음. (예) 한미FTA가 노동시장에 미치는 영향에 대한 분석결과에 대한 사회적 논란)
 - 따라서 이러한 정책에 대한 일자리창출효과 평가결과에 대해서는 매우 신중한 해석이 요구되며, 때로는 여러 가지 분석방법을 적용하여 연구결과를 축적할 필요가 있음.
- 다른 한편 이러한 정책들에 대한 일자리창출효과 평가는 결과의 활용에 있어서도 일정한 한계가 있을 수 있음.
 - 예를 들어 산업기술개발사업의 경우, 정책의 기본적인 목표가 산업기술개발에 있으므로 이러한 정책으로 인하여 단기적으로는 오히려 일자리를 감소시키는 결과를 초래할 수도 있음.
 - 보다 현실적으로는 이러한 정책들에 대한 일자리창출효과를 평가하기 위한 자료수집에 어려움이 있을 것으로 예상됨.
- 따라서 부처별 정책에 대한 일자리창출 효과 평가는 정책의 고용영향에 대한

참고자료로만 활용하여야 하며, 평가결과가 정책선택에 직접적으로 영향을 미치는 방식으로 활용되는 것을 강제하지 말아야 할 것임.

- 또한 부처별 정책의 일자리 창출효과 평가는 가급적 부처의 자발적 요구가 있는 경우로 한정하여 수행하는 것이 바람직함.

나. 평가시스템 구축의 기본방향

☐ 정책평가 역량의 지속적 확대

- 산업정책, 대외정책, 복지정책 등 각종 정부정책이 고용시장에 미치는 영향에 대한 평가에 대한 연구를 지속적으로 확대
- 정부의 일자리 창출사업 전반에 걸쳐 공통적으로 적용할 수 있는 평가지표 개발
 - 단, 평가지표는 일자리 창출사업이 갖는 다양성을 고려하여 정책목표집단과 이와 연계된 사업의 특성을 감안하여 마련하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단됨
 - 평가지표는 크게 성과관리에 입각한 평가를 고려할 수도 있고 보다 포괄적으로 접근할 경우 사업의 계획-집행-성과-사후관리 전반에 걸쳐 지표를 개발할 수도 있을 것임
- 개발된 지표에 의거하여 정기적인 평가수행을 통해 정책목표 대상별 유효정책 수단을 발굴함으로써 선택과 집중을 통해 사업의 효과성을 제고하도록 함
- 평가결과의 feedback을 통한 사업의 조정 및 관리체계의 구축이 이루어지도록 함으로써 평가체계 내에 반드시 평가결과의 전달체계가 작동되도록 해야 할 것임

☐ 일자리지원사업의 총괄 조정기능 구축

- 일자리지원사업 관련한 주관기관을 두어 체계적으로 사업목표를 설정하고 평가 및 성과관리를 실시하여 사업지원 차등화 방안을 마련

- 총괄적인 조정기능이 이루어질 경우 부처별 유사중복사업의 통합 및 목표대상 그룹별 정책수단의 유기적 연계성 강화, 노동시장의 환경변화에 따른 탄력적인 일자리 사업 수행이 가능

□ 일자리 사업관련 정보의 데이터 베이스화

- 일자리창출사업을 평가하기 위해서는 각 사업의 특성에 맞는 평가지표의 개발 및 사업실적, 수혜자의 특성, 지원인원 및 취업실적, 취업자의 노동시장 정보 등 관련 정보에 대한 데이터 베이스를 체계적으로 구축할 필요가 있음
- 이러한 데이터베이스는 비록 일자리창출사업을 수행하는 개별 기관에서 관리되겠지만 정보이용의 효율화를 위해서는 일정한 기준에 의거하여 자료의 수집 및 관리방식을 통일할 필요가 있을 것임

□ 전담연구 기능을 수행할 수 있는 기구의 필요성

- 평가연구 및 평가사업의 지속성과 권위를 담보하기 위해 전담기관 지정 필요
 - 앞에서 논의한 평가체계의 구축 및 평가기능의 수행, 조정기능의 원활한 수행을 위한 기초 인프라 구축 및 관련 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 전담연구 기구가 필요할 것으로 판단됨.
- 전담연구기관에서는 일자리 창출사업의 효과성 분석을 통해 예산의 효율적 배분을 유도하고 각 사업에 대한 정기적인 평가를 통해 사업성과를 제고할 수 있는 방안을 모색하며 특히 경제환경 변화나 노동시장 변화에 맞추어 효율적인 일자리 사업이 전개될 수 있도록 지속적인 연구기능을 수행