- 제19차 국제노동통계인총회(ICLS) 지원을 위한 -

ILO 워킹그룹 아태지역회의 참가 결과 보고

(사회통계국 고용통계과, '12.5.9)

Ⅰ. 회의 개요

□ ILO 워킹그룹 아태지역회의* 개요

* 고용통계에 관한 국제표준을 채택할 제19차 노동통계인총회(ICLS, '13.10월 제네바)에서 앞서 ILO에서 제안하는 국제표준을 논의하고 검토하는 실무회의 (Preparatory Regional Meeting of Labour Statisticians in support of the 19th ICLS)

○ **일시 및 장소**

- 2012.5.2(수) ~ 5.4(금), UN Conference Center(방콕)

○ **회의 참가 현황**

- 한국, 중국, 일본, 인도, 호주, 태국 등 **아태지역 22개국** 및 ILO, UNESCAP 등에서 **50여명 참가**

□ 출장개요

○ **출장자 및 출장기간** : 고용통계과 빈현준서기관, 5.1(화)~5.5(토)

○ **주요 일정**

일자		주요 일정
5.1(화)		인천 출발 → 방콕(태국) 도착
5.2(수)~5.4(금)		ILO 워킹그룹 아태지역회의 참가
	5.3(목)	Session 7 (Measures to supplement the unemployment rate) **토론자로 참여**하여 **우리나라의 고용상황 및 보조지표 관련 내용 발표**
5.4(금)~5.5(토)		방콕(태국) 출발 → 인천 도착

Ⅱ. 주요 논의사항

□ Employment

○ **조사대상기간**(reference period)을 **하루 또는 일주일**에서 **7일 또는 일주일**로 정하도록 **명시**하기로 함

○ **자영업자**는 **시장지향적 자영업자**가 **수입을 창출**할 목적으로 적어도 **1시간 이상** 일한 경우 **취업자**로 파악한다는 것을 **명시**

* 자가소비를 위한 생산활동을 판매 또는 교환 목적의 자영업과 구분하기 위함

○ **자영업자**도 **사업장의 계속성이 인정**되는 경우 **일시휴직**자가 될 수 있으며, **물리적 부지의 존재**, **계속적인 원료 이용가능성**, **계속적인 임금의 지불 및 소득의 수령** 등으로 판단

현행 경제활동인구조사 기준

▷ 우리나라의 경우 **조사대상기간**은 이미 **지난 1주간**으로 하고 있고, **수입을 목적**으로 **1시간 이상** 일한 경우를 **취업자로 파악**하도록 **조사지침서에 명시**

▷ 우리나라 **자영업자**의 대부분은 **시장지향형 자영업자**이며, **사업장의 계속성 여부**에 따라 **일시휴직자로 간주**하고 있음

□ Unemployment

○ **실업의 정의와 순서를 변경**

i) without work ii) currently available for work iii) seeking work	⇨	**i) without employment to generate income** **ii) seeking work** **iii) currently available for work**

- **적극적인 구직활동**을 **보다 강조**하고, **취업가능성**과의 **선후관계를 명확**하게 **설정**하기 위해 순서를 변경

○ 실업자 파악을 위한 reference period

- “without work” : 7일 또는 1주일로 확정
- “job search” : 4주 또는 1개월
- “availability for work” : 7일(1주일) 또는 2주까지 추가확장 가능

○ 발령대기자(future starters)

- 대상기간 동안 일이 주어진다면 일을 하고자하는 수요가 있는 사람들이므로 지금처럼 실업자로 파악

현행 경제활동인구조사 기준

▷ 우리나라는 구직활동여부를 취업가능성보다 먼저 질문하고 있음

▷ 실업자 파악을 위한 reference period는 권고안을 준수하고 있으며, 취업가능성 기간 연장에 대해서는 조사표 보완 검토 필요

▷ 현재 1개월 이내 취업가능성이 있는 발령대기자는 실업자로 파악

□ Time-related underemployment(TRU)

○ 현재 i) 추가노동에 대한 의욕 ii) 추가노동 가능, iii) 실제 근로시간(actual hours of work)이 국가별 기준시간보다 적을 경우 TRU로 파악하도록 권고

○ 추가적으로 TRU를 구직활동여부로 분리하여 파악하는 것과 평소 또는 소정근로시간까지 추가하여 파악할 것을 제안

현행 경제활동인구조사 기준

▷ 우리나라는 36시간미만 추가취업희망자를 발표하고 있으나, availability for work는 고려하지 않아 TRU와는 차이가 남

□ Persons not in the labour force

○ **비경제활동인구**의 **정의** 중 “Population not currently active”를 **삭제**하고 “Persons not in the labour force*”를 **도입**

* 취업자나 실업자가 아닌 특정연령 이상의 모든 사람을 포함하는 개념

○ 비경인구를 **노동시장 결착도**(degree of attachment), **주요 활동상태**(main activity status), **혼합형**(결착도+활동상태)에 따른 **상세분류 필요**(참고)

○ **실망실업자**(discouraged job seekers)는 비경인구 중 **고용가능성**이 있고, **노동시장적인 사유***로 적극적인 **구직활동**을 **하지 않은 사람**

* 자격, 경험, 기술, 연령 등의 부족 등과 같은 이유

- **실망실업자 중 최근 1년**(또는 6개월)내 **구직활동**을 하였으나, 적합한 일자리를 찾지 못해 **조사대상기간 중 구직활동을 하지 않은 구직단념자**(discouraged workers)를 **별도로 파악**할 **필요**

현행 경제활동인구조사 기준

▷ 현재 조사표에서도 **비경제활동인구**를 **노동시장 결착도**(degree of attachment)에 따라 **분리**할 수 있으나, **조사문항 순서**에 대해 **일부 재검토 필요**

* 현재 구직활동을 하지 않은 비경인구 중 취업희망여부가 없으면 취업가능성에 대한 질문을 하지 않도록 되어 있어 한계노동력 파악을 위해 조사문항 순서에 대한 재검토 필요

▷ **확인항목**을 통해 비경인구의 주요활동을 **상세히 분류**하고 있으나, 향후 **주요 활동상태**에 대한 **추가항목 검토 필요**

▷ **구직단념자**(discouraged workers)에 대한 통계는 **이미 발표**하고 있으나, **실망실업자**(discouraged job seekers)에 대한 **통계** 발표 여부에 대해 **추후검토 필요**(향후 보조지표에 포함)

<참고> 비경제활동인구의 상세분류

※ 비경인구 분류(Ⅰ) : 노동시장 결착도(degree of attachment)

a. Persons seeking employment but not available
b. Persons available for employment but not seeking
c. Persons who are neither available nor seeking but want employment
d. Persons who do not want employment

※ 비경인구 분류(Ⅱ) : 주요 활동상태(main activity status)

i . Studies
ii. Unpaid trainee work
iii. Unpaid service work in own household
iv. Production of goods for own consumption(including subsistence)
v . Volunteer work
vi. Begging
vii. Personal care(due to illness, disability)
viii. Leisure(social, cultural and recreation activities)
ix. Other activities

※ 비경인구 분류(Ⅲ) : 결착도와 활동상태를 혼합한 분류

a. Persons without employment seeking only or available only
i . Studies
ii. Unpaid trainee work
iii. Unpaid service work in own household
iv. Production of goods for own consumption(including subsistence)
v . Volunteer work
vi. Begging
vii. Personal care(due to illness, disability)
viii. Leisure(social, cultural and recreation activities)
ix. Other activities
b. Persons without employment neither seeking nor available
i . Studies
ii. Unpaid trainee work
iii. Unpaid service work in own household
iv. Production of goods for own consumption(including subsistence)
v . Volunteer work
vi. Begging
vii. Personal care(due to illness, disability)
viii. Leisure(social, cultural and recreation activities)
ix. Other activities

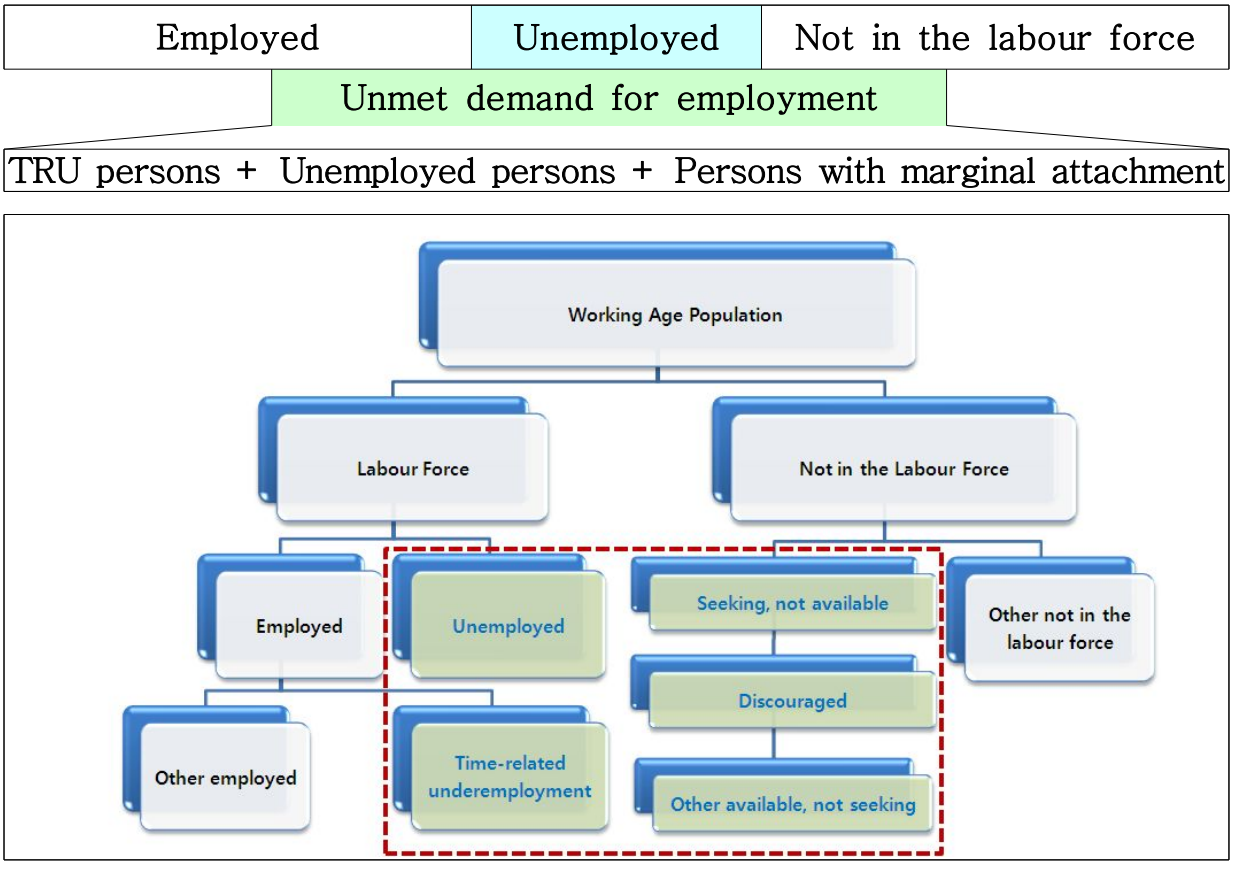
☐ Measures to supplement the unemployment

○ 보조지표의 필요성

- 경제.사회적 관점에서 **실업률 지표**가 **고용에 대해 충족되지 않는 수요**(unmet demand for employment)를 **파악**하는데 **한계**

- **실업률을 보완**하고, **쉽게 측정가능**하며, **대중**들에게 **널리 사용**될 수 있는 **보조지표**의 **개발**이 **필요**

○ 현재 논의되는 보조지표(supplementary measures)의 구조



○ **보조지표의 분모**로 Labour force와 Extended labour force (LF+maginal attachment)에 대한 **논쟁**이 있었으나, **결론을 내지 못함**

※ **우리나라의 고용상황과 보조지표에 관한 내용 발표**(참고2, 3)

- 최근 **노동저활용이 심화**되고 있는 **우리나라의 상황**과 그간 논의되었던 **보조지표 관련 우리나라의 입장**을 **충분히 설명**

Ⅲ. 향후 검토사항

□ 조사 기준 및 용어

○ **고용, 실업, 비경**에 관해 **국제적으로 논의되는 기준**을 이미 **대부분 준수**하고 있어 **현행 조사체계**의 **큰 변화는 불필요**

○ 실업자 요건 중 availability for work의 reference period가 **(1주일+추가 2주)**로 **확장**할 것에 대비해 **조사표 개선 검토 필요**

□ 시간관련 불완전 취업자(Time-related underemployment)

○ 취업가능성 조건만 추가하면 현행 조사표에서도 국제기준에 맞는 **시간 관련 불완전취업자**(Time-related underemployment) **통계의 생산**이 **가능**하므로 **지표 공표여부**에 대한 **검토 필요**

□ 비경제활동인구

○ 현행 조사표에서도 비경인구를 **노동시장 결착도**와 **주요 활동상태**에 따라 **분리가능**하나, 정확한 자료 생산을 위해서는 **조사항목의 순서조정** 및 **주요 활동항목**에 대한 **추가검토 필요**

○ 미국 기준의 **구직단념자**(discouraged workers)에 대한 통계는 이미 **발표**하고 있으나, **실망실업자**(discouraged job seekers)에 대한 **통계 생산여부**에 대한 **추가검토 필요**(향후 보조지표에 포함)

□ 실업률 보조지표

○ 우리나라의 **실업률 보조지표**가 **국제기준**에 맞게 **생산가능한지 검토**한 후 **조사표 및 지침서** 등의 **재설계 추진 필요**

○ **보조지표**를 **비율로 공표**할 경우 **분모**를 **노동력**(Labour force)으로 할지 **확장된 노동력**(LF+marginal attachement)으로 할지 **논의 필요**

참고1	세션별 주요 내용

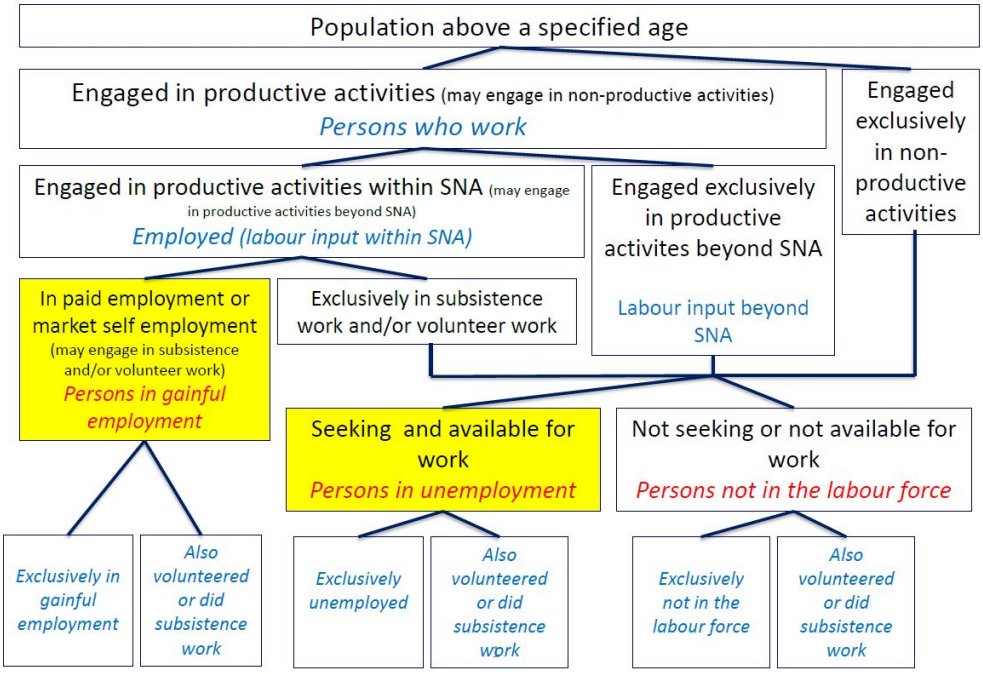
□ 세션1 : 노동력통계에 대한 개념적 framework

○ SNA 생산계정에서의 노동투입과 고용과의 일치성이 결여

○ 현재 인구를 취업, 실업, 비경의 상호배타적 분류하고 있으나, 취업은 너무 폭넓은 개념을 실업은 너무 협소한 개념을 사용하고 있음

○ 노동인구에 대한 새로운 분류 프레임워크 제시

Classification of persons in the proposed labour force framework



□ 세션2 : 측정방법 framework

○ “현재활동”에 관한 조사의 대안으로 “평소활동”에 관한 조사를 허용하는 것을 제외

○ 취업, 실업, 비경에 관한 3가지 기준(Activity principle, Priority rule, 1-hour criterion)은 변화없이 유지

○ 다만, “currently active”,“currently inactive”는 보다 균형감있는 용어인 “labour force”, “persons not in the labour force”로 대체

□ 세션3-a : Employment

○ 현재 조사대상기간(reference period)를 하루(one day) 또는 일주일(one week)로 되어 있는 것을 7일(7 days) 또는 일주일로 명시

○ 임금근로자로 간주하는 일(work)을 “some work”에서 “적어도 1시간 이상의 일”로 명시

○ 자영업자도 시장지향적 자영업자(market-oriented self-employment)로 명칭을 변경하면서 일을 “some work”에서 “수입을 창출할 목적으로 적어도 1시간 이상의 일”로 변경

○ 한편, 판매 또는 물물교환 목적과 가구에 의한 최종소비 목적에 따라 시장지향적 자영업(market-oriented self-employment)과 최종소비를 위한 제품생산(production of goods for own final use)의 구분 필요

○ 일반적인 노동통계기준에 따라 무급가족종사자를 취업자로 간주하는 최소시간(an hours threshold)기준을 제거

○ 유급인 도제(apprentices)를 취업자로 간주하는 현행 가이드라인을 유지하면서 유급인턴, 유급훈련생(paid trainees) 등을 포괄할 수 있도록 업데이트 필요

○ 무급훈련생(unpaid trainees)에 대한 명확한 기준이 없으나, 수입을 목적으로 하지 않으므로 수입을 목적으로 하는 일이 아니므로 취업자가 아님을 명시

□ 세션3-b : Absence from employment

○ 현재 임금근로자는 임금, 직장복귀에 대한 보장, 용인가능한 휴직기간에 따라, 자영업자는 사업장을 가진 자영업자가 구체적인 이유로 일시적으로 일을 하지 않은 경우 일시휴직자로 판단

○ 일시휴직의 사유로는 질병, 휴일, 휴가, 파업, 경제활동감소, 기상악화, 원자재부족, 기계.전기공급 중단 등

○ 휴직사유에 연가, 일시적인 질병, 출산휴가(휴직), 육아휴가(휴직), 초과근무 및 업무이동에 따른 보상, 교육훈련, 개인적사유(공부, 다른사람 돌봄, 군복무, 사회복무), 기상악화, 시즌오프 등 추가

○ 자영업자의 일시휴직 인정 여부는 사업장의 계속성 여부로 판단하며 이에 대한 증거로는 물리적 부지의 존재, 계속적인 원료 이용가능성, 최신의 등록, 계속적인 임금 지불 또는 소득의 수령 등으로 판단

○ 그러나 계속되는 소득의 수령이나 직장복귀에 대한 보장 등은 비공식적 일자리에는 적합하지 않은 요건으로 가이드라인에서 제외 필요

□ 세션4 : Unemployment

○ 실업의 정의와 순서를 변경

i) without work ii) currently available for work iii) seeking work	⇨	i) without employment to generate income ii) seeking work iii) currently available for work

* “active job search”를 강조하고, “availability for work”과의 선후관계를 설정하기 위해 측정기준의 순서를 변경

○ 일에 대한 정의도 임금근로(paid employment)와 시장지향적인 자영업(self-employment in a market-oriented enterprise)에 종사하는 것으로 변경

○ reference period와 관련하여 "without work"에 대한 기준은 7일(1주일)로 확정하고, “job search”와 관련해서는 4주 또는 1개월, “availability”에 관해서는 employment의 reference period 또는 이후 2주까지 추가확장 가능하도록 권고

○ “availability”가 시간에 관한 availability로서 짧은 기간 안에 일을 시작할 준비가 되었는지 알아보는 기준임을 명시

○ 발령대기자(future starters)는 대상기간 동안 일이 주어진다면 일을 하고자하는 수요가 있는 사람들이므로 지금처럼 실업자로 파악

○ 일시해고자(temporary lay-off)에 대해 각 국별 특성에 따라 구직활동기준을 완화해 실업자로 간 분류하는 것을 허용하던 것을

- 구직활동 완화기준을 제거하고 이들을 비노동인구의 하위그룹으로 간주한 후 실업률 보조지표에 포함할 것을 제안

□ 세션5 : Time related underemployment(TRU)

○ 현재 i) 추가노동에 대한 의욕이 있고 ii) 추가노동이 가능하며, iii) 실제근로시간(actual hours of work)이 국가별 기준시간보다 적을 경우 시간관련 불완전취업자로 파악

○ TRU를 적극적인 구직활동을 하는 경우와 그렇지 않은 경우로 분리하여 파악하는 것과

- 평소근로시간(usual hours of work), 소정근로시간(normal hours of work)이 국가별 기준시간보다 적을 경우의 TRU도 같이 파악할 것을 권고

○ TRU 관련 측정기준을 명확히 하고, TRU 내 하위그룹의 정책관련성(단기적 변화관찰 목적, 불충분한 노동에 대한 장기. 구조적인 문제점 파악)을 명시하는 한편,

- 주.부업을 포함한 모든 일(all jobs)에서의 TRU를 파악할 필요가 있다고 제안

□ 세션6 : Persons not in the labour force

○ 현재 비경제활동인구의 정의 중 "Population not currently active"를 삭제하고 “Persons not in the labour force”를 도입

○ “Persons not in the labour force”는 취업자나 실업자가 아닌 특정연령 이상의 모든 사람을 포함하는 개념임

○ 비경인구를 노동시장 결착도(degree of attachment)에 따라 분류할 필요

* 제1차 기준 : a) persons seeking employment but not available b) persons available for employment but not seeking c) persons who ar neither available and nor seeking, but who want to work d) persons who do not want employment

* 제2차 기준 : 적당한 일자리가 없을 것 같아서, 사회적.경제적 장벽이 있을 것 같아서, 교육.훈련, 일시해고, 관심부족, 다른 소득이 있어서, 기타

○ 비경인구 분류(Ⅰ) : 노동시장 결착도(degree of attachment)

a. Persons seeking employment but not available i . Real or perceived social barriers ii. Studies or training iii. Others
b. Persons available for employment but not seeking i . Lay-offs(without formal job search) ii. Real or perceived lack of suitable jobs(discouraged job seekers) iii. Real or perceived social barriers iv. Real of perceived economic barriers or lack of infrastructure v . Studies or training vi. Others
c. Persons who are neither available nor seeking but want employment i . Real or perceived lack of suitable jobs ii. Real or perceived social barriers iii. Real or perceived economic barriers or lack of infrastructure iv. Studies or training v . Others
d. Persons who do not want employment i . Not interested/ discouraged ii. Has other sources of income iii. Others

○ 비경인구 분류(Ⅱ) : 주요 활동상태(main activity status)

i . Studies
ii. Unpaid trainee work
iii. Unpaid service work in own household
iv. Production of goods for own consumption(including subsistence)
v . Volunteer work
vi. Begging
vii. Personal care(due to illness, disability)
viii. Leisure(social, cultural and recreation activities)
ix. Other activities

○ 비경인구 분류(Ⅲ) : 결착도와 활동상태를 혼합한 분류

a. Persons without employment seeking only or available only
i . Studies
ii. Unpaid trainee work
iii. Unpaid service work in own household
iv. Production of goods for own consumption(including subsistence)
v . Volunteer work
vi. Begging
vii. Personal care(due to illness, disability)
viii. Leisure(social, cultural and recreation activities)
ix. Other activities
b. Persons without employment neither seeking nor available
i . Studies
ii. Unpaid trainee work
iii. Unpaid service work in own household
iv. Production of goods for own consumption(including subsistence)
v . Volunteer work
vi. Begging
vii. Personal care(due to illness, disability)
viii. Leisure(social, cultural and recreation activities)
ix. Other activities

○ 실망실업자(discouraged job seekers)는 비노동인구로 고용가능성이 있으나 노동시장적인 사유로 적극적인 구직활동을 하지 않은 사람

* 자격, 경험, 기술 등의 부족 등과 같은 이유

○ 구직단념자 중 최근 1년(또는 6개월)내 구직활동을 하였으나, 적합한 일자리를 찾지 못해 조사대상기간 중 구직활동을 하지 않은 구직단념자(discouraged workers)를 별도로 파악할 필요가 있음

□ 세션7 : Measures to supplement the unemployment rate

○ 경제적 관점에서의 실업률 비판

- 사회보험제도, 구직기회나 경로, 정부의 일자리 정책 등으로 인해 실업률로 노동시장의 하강을 파악하기 곤란해지고 있음

- 특히 발전도상국가에서는 경기하강 국면에서 실업보다는 부업, 자영업, 생계형 일자리로 전환함으로써 실업률을 낮추는 경향

○ 사회적 관점에서의 실업률 비판

- 실업이 노동의 결여를 보여주는 지표라는 인식이 약해지고 있고, 노동자들이 경험하는 경제적 어려움을 포착하지 못하고 있으며, 일에 대한 사람들의 욕구를 보여주는 지표로 사용하기에 한계

⇒ 실업률 보조지표에 대한 필요성 제기

○ 보조지표의 목표

- 실업률을 넘어 고용에 대한 충족되지 않는 수요를 가진 사람을 파악하고, 포괄적인 대표지표인 실업률을 보완

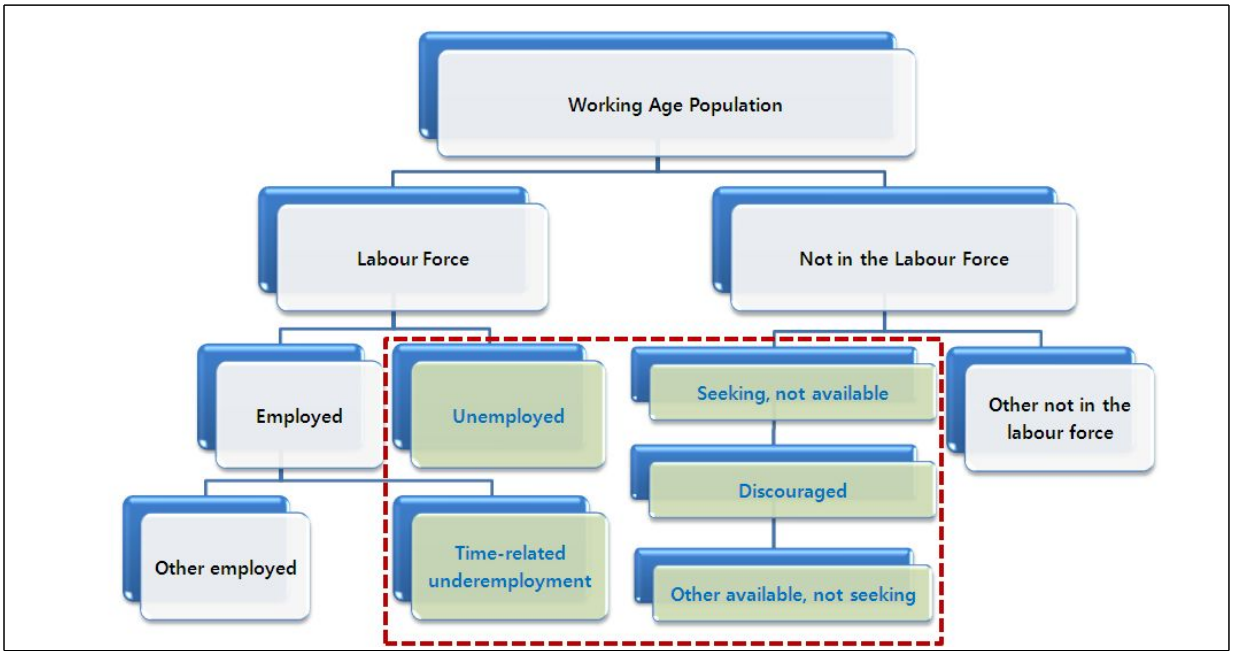
- 정책입안자 및 대중에게 널리 사용되어야 하고, 괜찮은 일자리 지표의 부분이 되어야 함

○ 현행 보조지표의 구조

Employed	Unemployed	Not in the labour force

Unmet demand for employment

TRU persons + Unemployed persons + Persons with marginal attachment



※ 수입있는 일에 대한 욕구(desire to work for remuneration)를 나타내는 사람들을 포함시킬 것인지에 대한 추가 논의 필요

○ 보조지표의 특징

- 2~3개 정도의 단순한 지표로 이해하기 쉬워야 함
- 쉽게 측정가능해야 함
- 지표내 상호배타적이며, 실업률에 추가적이며, 실업률과 동일한 단위로 측정되어야함

○ 보조지표의 분모(denominator) 논쟁

- 보조지표의 분모로 Labour force와 Extended labour force (LF+maginal attachment)에 대한 논쟁이 있었으나, 결론을 내지 못함

□ 세션8 : Other forms of work : Production of goods for own final use and volunteer work

○ 자가소비를 위한 생산자

- 자가소비를 위한 생산자는 취업자로 간주하지 말고, SNA와 고용통계간의 처리방법의 일관성을 위해 전체규모 파악 필요

- 임금근로자에서는 배제되어야 하며, 시장지향적 자영업자와의 구분을 위한 권고안이 필요

○ 자원봉사활동(Volunteer work)

- 조사대상국 중 14%가 자원봉사자를 취업자로 간주하고 있음

- 자원봉사자의 경우 노동가능인구를 대상으로 노동력조사나 가구조사의 모듈을 통해 고용관련 상황을 파악해야 함

□ 세션9 : Age thresholds and Reference populations

○ 기준연령에 관한 논의

- 최소 연령을 낮추는 것은 국내법 및 규정, 의무교육연령 등을 고려해야 하며, 국내법령이 허용하는 범위내에서 낮추는 것을 고려

- 국가별로 통계표 작성시 상한연령 제한을 할 수 있으므로, 조사대상에 대한 최고 상한연령 제한을 할 필요가 없음

○ 조사대상 인구에 관한 논의

- 조사대상 인구에 대한 명백한 기준이 없으며, 외국인, 군인, 보호시설 거주자, 단기 국제노동 이주민 등에 기준 마련 필요

□ 세션10 : Data collection programmes, Communication and Dissemination

○ 노동력에 관한 동향통계

- 단기의 트렌드 및 계절적 변화를 모니터링 할 수 있도록 적어도 1년에 2번 이상 공표되어야 하며, 실업률 보조지표도 실업률과 동일한 중요성과 빈도로 공표되어야 함

○ 노동력에 관한 장기의 구조통계

- 장기적으로는 노동력, 경제활동참가, 고용과는 다른 일을 하는데 보내는 시간, 고용과 소득 및 경제.사회적 특징과의 관계 등 장기적으로 필요한 정보에 포커스를 맞출 필요

○ 통계의 공표 및 보급

- 자료의 품질을 평가할 수 있는 정보를 상세하고 즉각적으로 보급해야하며, 특히 노동저활용을 포함한 보조지표에 대해서도 실업률과 동일한 중요도를 같고 공표.보급해야 함

- 새로운 통계적 방법론의 도입이나 지표 및 시계열의 변경 시에도 그 의미와 통계적 영향을 공표해야 함

참고2	한국의 노동시장의 특징과 노동저활용 발표자료 PPT

Features of Labour Market and Labour Underutilization in Korea

Bin, Hyunjoon
Statistics Korea
Email : hjbin80@korea.kr

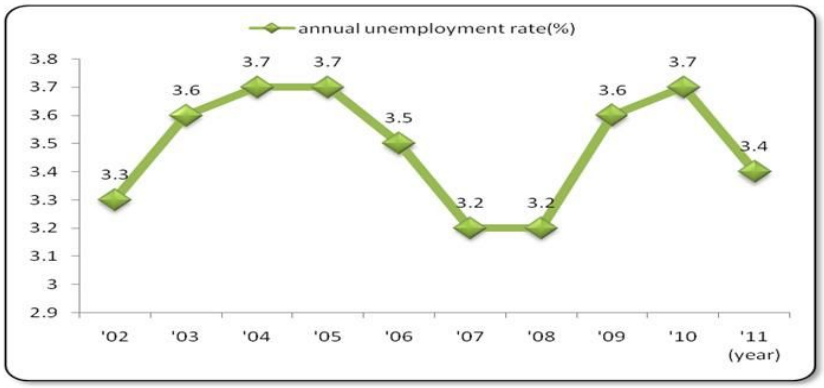
통계청 STATISTICS KOREA

1. Features of labour market in Korea

- About 3% low unemployment rate = full employment ?

(Percent)

Year	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
Unemployment rate	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4

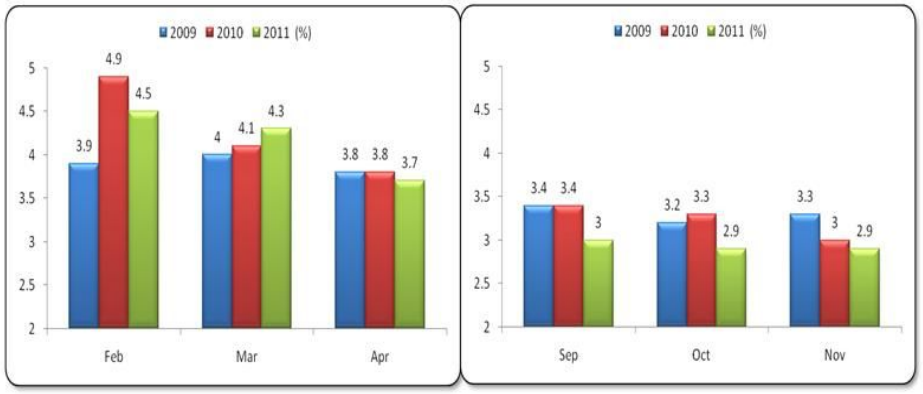


1. Features of labour market in Korea

- Active job search seasons

(Percent)

year \ month	Feb	Mar	Apr	Sep	Oct	Nov
'09	3.9	4.0	3.8	3.4	3.2	3.3
'10	4.9	4.1	3.8	3.4	3.3	3.0
'11	4.5	4.3	3.7	3.0	2.9	2.9

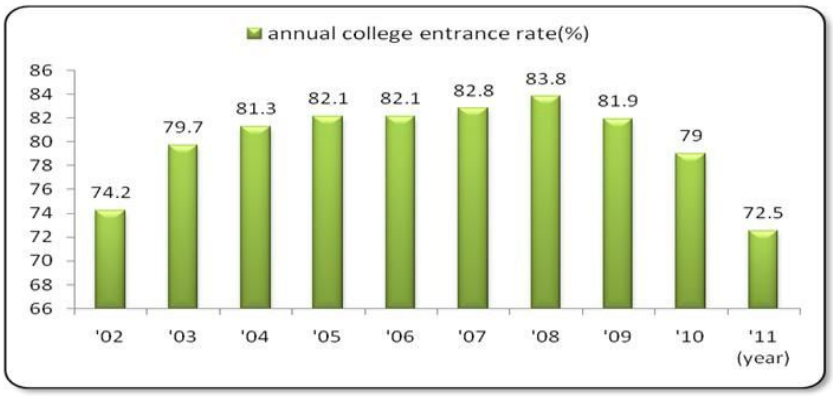


1. Features of labour market in Korea

- A high college entrance rate

(Percent)

year	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
a college entrance rate	74.2	79.7	81.3	82.1	82.1	82.8	83.8	81.9	79.0	72.5



- Labour underutilization deepening in Korea

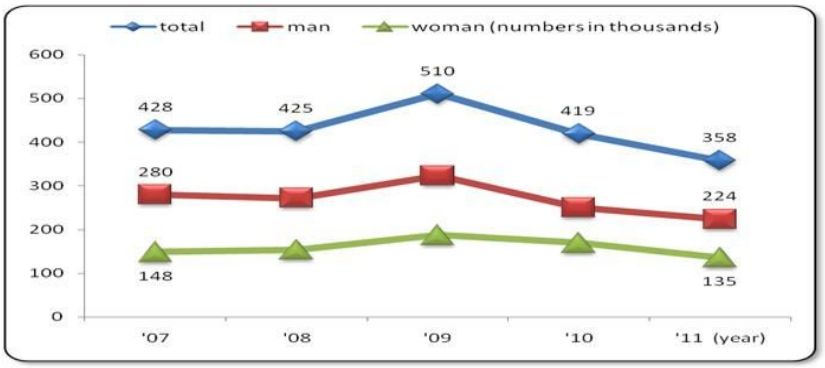
2. Measuring underutilization in Korea

- Measuring labour underutilization in Korea

- Persons in time-related underemployment

(numbers in thousands)

sex \ year	'07	'08	'09	'10	'11
total	428	425	510	419	358
man	280	272	323	250	224
woman	148	153	187	169	135



2. Measuring underutilization in Korea

- Measures to supplement unemployment rate by EU standards

year	'07	'08	'09	'10	'11
unemployment rate(A)	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4
potential additional labour force rate*(B)					
underemployment rate**(C)					
measures to supplement to unemployment rate***					

* potential additional labour force rate = potential additional labour force / labour force
** underemployment rate = persons time-related underemployment / labour force
*** measures to supplement to unemployment rate = (A)+(B)+(C)

- Supplementary indicators according to the concept of UR6 of US

year	'07	'08	'09	'10	'11
unemployment rate	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4
supplementary indicator(I)					
supplementary indicator(II)					

참고3	한국의 노동시장의 특징과 노동저활용 발표원고(영문)

Features of Labour Market and Labour Underutilization in Korea

Thank you for inviting me to participate in this meeting. Especially I appreciate the opportunities to discuss measures to supplement the unemployment rate.

My presentation today consists of three parts. First, I would like to talk about features of labour market in Korea. Second, I want to get into talking measures to supplement the unemployment rate in Korea. Then lastly, I'd like to share my thoughts on labour underutilization indicators.

□ Features of labour market in Korea

○ about 3% low unemployment rate

It is said that about 3% unemployment rate is close to full employment if frictional unemployment is excluded. There has been about 3% low unemployment rate in Korea since 2003. Then has there been full employment in Korea for 10 years? This has been criticized by the press and the public because it is not right.

Especially unemployment rate was 3.2% in 2008 when global financial crisis broke out. Despite of the global economic downturn the range of fall of unemployment rate was not wide.

(Percent)

year	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
Unemployment rate	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4

In contrast unemployment rate went up to 3.7% in 2010 because the government of Korea implemented a policy which is called the project for creating the public job to increase jobs temporarily. At that time job search increased in their fifties and sixties and unemployment rate went up.

Unemployment rate isn't only influenced by economic factors but also by government policy in Korea. That is to say, responsiveness to economic change of unemployment rate become weaker and it cannot be used alone as an overall indicator of labour market any more.

○ active job search seasons

Big enterprises or government tend to hire many people around graduation season in Korea. Unemployment rate goes up sharply from February to April because the graduates search jobs actively. This time is called active job search seasons.

Look at the table please. This is the monthly unemployment rate table from February to April and from September to November for the last 3 years.

This shows that unemployment rate fluctuates from 3.7% to 4.9% from February to April but it fluctuates from 2.9% to 3.4% from September to November.

(Percent)

year \ month	Feb	Mar	Apr	Sep	Oct	Nov
'09	3.9	4.0	3.8	3.4	3.2	3.3
'10	4.9	4.1	3.8	3.4	3.3	3.0
'11	4.5	4.3	3.7	3.0	2.9	2.9

Unemployment rate is influenced by seasonal factors called active job search seasons in Korea.

○ a high college entrance rate

Look at the next table please. This is the table of a college entrance rate in Korea.

A desire of learning of Koreans is stronger than any other country's. Probably a college entrance rate must be the highest level in the world. Although a college entrance rate has declined modestly since it hit an all-time high of 83.8% in 2008, it was still high level of 72.5% in 2011.

(Percent)

year	'02	'03	04	05	06	07	08	09	10	11
a college entrance rate	74.2	79.7	81.3	82.1	82.1	82.8	83.8	81.9	79.0	72.5

As a result, labour market is full of graduations from college but the number of jobs which they want is insufficient. So many young men tend to postpone or give up job search.

○ labour underutilization deepening in Korea

These cases say that labour underutilization such as labour slack, skill mismatch, low earning is expanding but unemployment rate has been about 3%. In other words we need to supplement unemployment rate to understand the labour market exactly now.

□ Measuring underutilization in Korea

○ Measuring labour underutilization in Korea

We have considered measuring labour underutilization since 18th International Conference of Labour Statisticians in 2008 because unemployment rate has limits to understand exactly labour market.

There were announced the labour underutilization indicators made according to the categories in the proposed classification of persons not in the labour force by degree of labour market attachment in Europe at the end of last year. But we have calculated labour underutilization according to the concept of UR6 in US.

I would like to present the labour underutilization indicators made according to the categories in the proposed classification of persons not in the labour force by degree of labour market so called EU method and compare them with UR6.

○ persons in time-related underemployment

The standards to measure time-related underemployment was defined by the 16th ICLS in 1998. We also measured time-related underemployment under the standards.

We regard persons who work less than 36 hours a week and want additional work as persons in time-related underemployment. A standard hour-threshold is determined as 36 hours because working hours of Korea is more than anything of other country. Look at the table below please.

(numbers in thousands)

sex	'07	'08	'09	'10	'11
total	428	425	510	419	358
man	280	272	323	250	224
woman	148	153	187	169	135

Persons in time-related underemployment had increased rapidly to 2009 but they has slowed since 2010.

Persons in time-related underemployment was counted for 358,000 in 2011. There were 224,000 men and 135,000 women of them and men were about twice as many as women. We surmise that this is because male employees are about one and a half times more than female and most of men are in charge of living for their family.

○ Measures to supplement unemployment rate by EU standards

Look at the next table please.
We have compared unemployment rate with supplementary measures including time-related underemployment and potential additional labour force for the last 5 years. We used labour force as denominator of all indicators to compare with unemployment rate.

(Percent)

year	'07	'08	'09	'10	'11
unemployment rate(A)	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4
potential additional labour force rate*(B)					
underemployment rate**(C)					
measures to supplement to unemployment rate***					

* potential additional labour force rate = potential additional labour force / labour force
** underemployment rate = persons time-related underemployment / labour force
*** measures to supplement to unemployment rate = (A)+(B)+(C)

We can see that the measures to supplement to unemployment rate including the potential additional labour force rate(A) and the underemployment rate(B) fluctuate more sharply than unemployment rate.

Especially potential additional labour force has continued to increase but the underemployment rate has decreased since 2010. Consequently we can see that the measures to supplement to unemployment rate have strongly influenced by the potential additional labour force rate than the underemployment rate since 2010.

Probably the weight of the potential additional labour force rate will continue to grow.

○ supplementary indicators according to the concept of UR6 of US

When using UR6, we use the same standard on the time-related underemployment as EU but different on the criteria to define the underutilized not in the labour force. Discouraged job seekers are included and which is measured by the same criteria of US. They are 1)persons not in the labor force but willing & available to work but did not seek work for specific reasons and 2)have engaged in job search activity in the past one year.

Among the other persons not in the labor force, those who are willing to work are included in the underutilized persons regardless of the reasons.

The underutilization indicator has been made using the unemployed, the underemployed and the underutilized among persons not in the labor force. This is ,of course, not officially published but used for internal purpose only since there are questions about the measurement of this indicator and no international standards on this are not yet determined.

The denominator of the supplementary indicator(I) includes labor force and the underutilized among persons not in the labor force. The supplementary indicator(II) only use the labor force as the denominator.

The gap between the unemployment rate and the supplementary indicator became wider, from 3.1% in 2007 to 3.8% in 2011, and the gap between the supplementary indicator (I) and (II) is getting bigger, from 0.1%p in 2007, to 0.2%p in 2009 and onwards.

This is due to the decreasing number of the underemployed but growing portion of the underutilized among persons not in the labor force. If this trends keep going, it is expected to see the growing gap between these rates.

○ The gap between supplementary indicator in EU and US

EU's point of view on the underutilization rate is broader than US's seeing more people not in the labor force as underutilized not in the labour force and hence the gap between EU and US is getting wide.

It is likely that supplementary indicator in EU captures the underutilized more than UR6 in US. If we can combine the two indicators the coverage of supplementary indicator will be the widest.

□ Recommendations as per Korea's circumstances and priority.

So far, the measurements proposed by ILO WG has been applied to Korea's statistics. But we found out that some population groups are not measured by the currently discussed methods. I think that it is good opportunity to share this with you here.

○ The aged 20's, 30's not in the labor force.

The newly developed indicator will be measured by the degree of labor market attachment. I think we need to discuss the aged 20's or 30's not in the labour force separately unless they are included in the supplementary indicators because they are meaningful groups in economy as well as in labor market.

As the society is rapidly aging, the number of people who respond to the survey that they are not employed and not looking for work is increasing and this is the same in young people. Many cases are out of work giving up job searching,

The problem is that they are not included by supplementary indicators because they don't answer that they want to work during the reference period. So I think that we need to discuss the aged 20's or 30's who answer that they don't want to work.

As I have said, there are active job search seasons in Korea. They who study to have jobs for a long time tend to find jobs only during the job search seasons.

They also don't answer that they want to work during the other periods and they are not included by supplementary indicators.

The examples as I say, of course, are applied to Korea's circumstances. But if many persons are not included by supplementary indicators after standards of measures to supplement unemployment rate are release we will have to consider how to include these specific groups.

I just got the word that my time is up. So I will stop here. Thank you very much for your attention and for the opportunity to be here today.