



제433회 국회(임시회)
제2차 기후에너지환경노동위원회

고용정책 기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국가의 고용정책 시책에 노동저활용 지표 개선
사항 포함 등 〉

■ 김미애의원 대표발의(의안번호 제2215237호)

2026. 3.

기후에너지환경노동위원회

전문위원 한석현

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	1
1. 국가의 고용정책 시책에 노동저활용 지표 개선 사항 포함 등(안 제6조제1항제5호의2 신설 등)	2

I. 제안경위

2025년 12월 15일 김미애의원이 대표발의한 고용정책 기본법 일부 개정법률안은 2025년 12월 16일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 고용노동부장관으로 하여금 고용정책의 효율적 수립·시행을 위하여 산업별·직업별·지역별 고용구조 및 인력수요 등에 관한 통계를 작성·공표하도록 하고 있음.

그런데 불완전 취업, 부분실업 등 실업과 취업, 경제활동과 비경제활동의 경계가 모호한 다양한 계층의 현황 파악과 계층별 고용정책을 수립하기 위해서는 노동저활용 보완지표의 활용이 필요하다는 지적이 있음.

이에 국가가 수립·시행하는 고용정책 시책에 불완전 취업 등 노동저활용 지표 개선 및 연령·계층별 노동시장 이탈 억제 정책에 관한 사항을 포함하도록 하고, 고용노동부장관이 고용 관련 통계를 작성·공표할 때에 다양한 보완지표 및 통계기준을 고려하도록 하는 등 고용통계의 정책 활용 효과를 높이고자 함(안 제6조제1항제5호의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 국가의 고용정책 시책에 노동저활용 지표 개선 사항 포함 등(안 제6조제1항제5호의2 신설 등)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 국가의 고용 시책 수립·시행 의무에 불완전 취업 등 노동저활용 지표 개선 및 연령·계층별 노동시장 이탈 억제 정책에 관한 사항을 포함하고(안 제6조제1항제5호의2 신설),

고용노동부장관이 작성·공표하는 고용 관련 통계 항목에 인력수급 동향·전망 및 실업 등에 관한 통계를 추가하는 한편, 필요 시 국가데이터처장과 협의할 수 있는 근거를 마련하며(안 제17조제1항),

고용노동부장관이 고용 관련 통계를 작성·공표할 때 다양한 보완지표 및 통계기준을 고려하도록 하는 의무 규정을 신설하는 내용임(안 제17조제3항 신설).

현행	개정안
제6조(국가와 지방자치단체의 시책) ① 국가는 다음 각 호의 사항에 관하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u>	제6조(국가와 지방자치단체의 시책) ① ----- ----- ----- 1. ~ 5. (현행과 같음) <u>5의2. 불완전 취업 등 노동저활용 지</u>

현행	개정안
6. ~ 11. (생략) ② ~ ④ (생략) 제17조(고용 관련 통계의 작성·보급 등) ① 고용노동부장관은 고용정책의 효율적 수립·시행을 위하여 산업별·직업별·지역별 고용구조 및 <u>인력수요 등에 관한 통계를 작성·공표하여 국민들이 이용할 수 있도록 하여야 한다.</u> ② (생략) <u><신설></u>	<u>표 개선 및 연령·계층별 노동시장 이탈 억제 정책에 관한 사항</u> 6. ~ 11. (현행과 같음) ② ~ ④ (현행과 같음) 제17조(고용 관련 통계의 작성·보급 등) ① ----- ----- ----- -----<u>인력수요, 인력수급 동향·전망 및 실업 등에 관한 통계를 작성·공표하되, 필요한 경우 국가데이터처장과 협의할 수 있다.</u> ② (현행과 같음) ③ 고용노동부장관은 제1항에 따라 통계를 작성·공표할 때에 다양한 보완지표 및 통계기준을 고려하여야 한다.

나. 검토의견

현행법은 고용노동부장관으로 하여금 산업별·직업별·지역별 고용구조 및 인력수요 등에 관한 통계를 작성·공표하도록 하고 있으나, 기존의 고용통계가 주로 취업자·실업자 수 등 단순 지표를 중심으로 이루어져 통계적 실업률과 노동시장의 체감 실업률 간 괴리가 발생한다는 점이 한계로 지적되었음.¹⁾

1) 김준, “노동저활용 지표 개발의 쟁점과 과제”, 『이슈와 논점』 제54호, 국회입법조사처,

특히 불완전 취업자, 잠재경제활동인구 등 실업과 취업, 경제활동과 비경제활동의 경계가 모호한 다양한 계층의 현황 파악과 계층별 정책 수립을 위해서는, 실질적으로 노동력이 충분히 활용되지 못하는 상태를 포괄적으로 파악할 수 있는 노동저활용 지표의 활용이 필요하다는 의견도 제시됨.²⁾

이에 개정안은 국가의 고용정책 시책에 불완전 취업 등 노동저활용 지표 개선 및 연령·계층별 노동시장 이탈 억제 정책에 관한 사항을 포함하도록 하는 한편, 고용노동부장관이 고용통계를 작성·공표할 경우 다양한 보완지표 및 통계기준을 고려하도록 함으로써, 고용통계의 왜곡을 방지하고 정책 활용 효과를 제고하려는 취지로 이해됨.

노동저활용(labor underutilization: LU) 지표는 실업자 외에도 불완전 취업자, 잠재 구직자 등 ‘일하고 싶은 욕구가 완전히 충족되지 못한 노동력’을 수치로 표시한 것으로,³⁾ 우리나라는 국제노동기구(ILO) 기준에 따라⁴⁾ 2015년부터 매월 경제활동인구조사에서 ‘고용보조지표(1~3)’⁵⁾라는 명칭으로 조사·발표하고 있음.

2014.5.19.

2) 매일경제, “국힘 김미애, 고용통계 눈속임 방지 위한 제도 개선 추진”, 2025.12.15.

3) 기획재정부·고용노동부·통계청 보도참고자료, “고용보조지표 관련 10문 10답”, 2014.11.12.

4) ILO(제19차 국제노동통계인총회, ‘13.10월)에서 노동저활용 지표(고용보조지표)에 대한 국제기준을 마련함.

5) 고용보조지표 1: 시간관련 불완전 취업자(36시간 미만) + 실업자 / 경제활동인구

고용보조지표 2: 실업자 + 잠재경제활동인구 / 경제활동인구 + 잠재경제활동인구

고용보조지표 3: 시간관련 불완전 취업자 + 실업자 + 잠재경제활동인구 / 경제활동인구 + 잠재경제활동인구

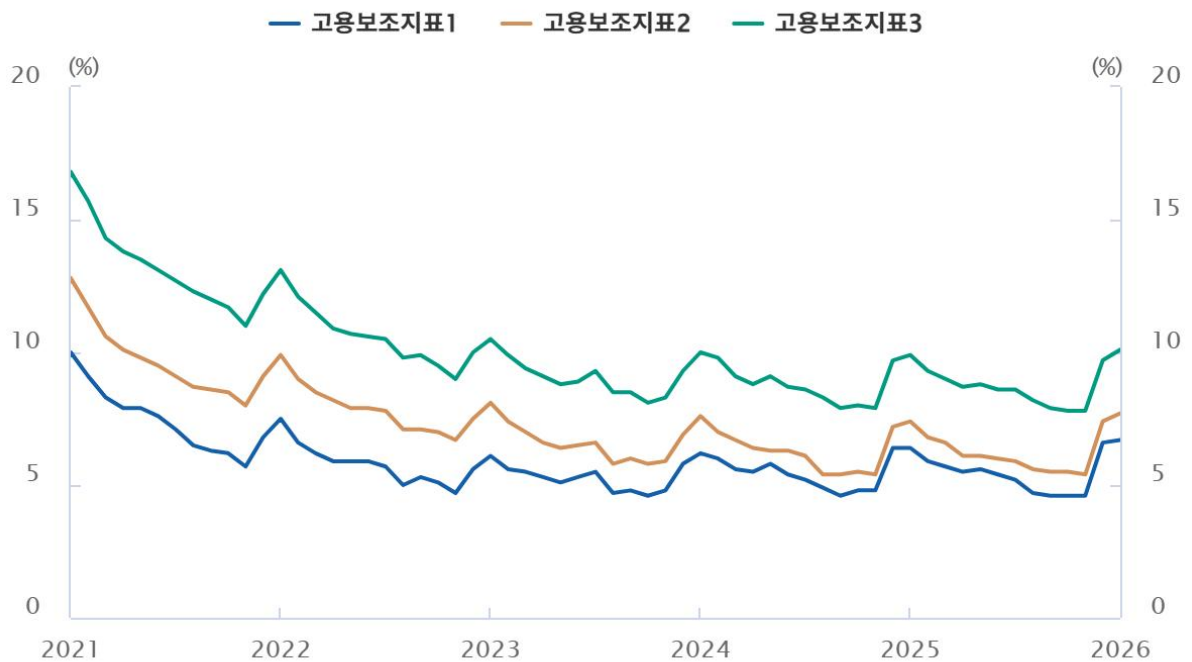
* 시간관련 불완전 취업자: 조사대상주간에 취업시간이 36시간 미만이고 추가 취업을 희망하면서 추가 취업이 가능한 사람

* 잠재경제활동인구: 지난 4주간 구직활동을 하지 않았지만 조사대상 기간에 취업을 희망하고 취업이 가능한 ‘잠재구직자’ 및 지난 4주간 구직활동을 했으나 조사대상기간에 취업이 가능

< 고용보조지표 구성요소 >



< 연도별 고용보조지표 추이 >



자료: 국가데이터처

하지는 않은 '잠재취업가능자'의 합

개정안은 고용노동부장관이 노동저활용 지표 등 다양한 지표와 기준을 활용하여 노동시장의 현실을 보다 정확하게 반영할 수 있는 고용통계를 작성하도록 하고, 이를 통해 고용통계의 정책 활용성과 신뢰성을 제고하여 맞춤형 고용정책 수립을 가능하게 하는 제도적 기반을 구축한다는 측면에서 의의가 있음.

다만, 현행 제도와의 관계에 있어 다음의 사항을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 노동저활용 지표는 현재 ‘고용보조지표’ 형태로 국가데이터처가 경제활동인구조사를 통해 매월 산출·공표하고 있음. 이미 고용보조지표가 공식 통계로 활용되고 있는 상황에서, 고용통계의 신뢰도와 정책 활용도를 제고하려는 개정안의 취지를 감안할 때, 지표의 개선 및 활용 방향을 별도의 법률 규정으로 명시하는 것이 적절한지 또는 현행 법체계 내에서 정책적 개선을 통해 추진하는 것이 적절한지에 대한 입법적 검토가 필요할 것으로 보임.

둘째, 현행법에서도 근로자의 실업예방, 불완전 취업자의 경력개발, 비경제활동 인구의 노동시장 참여 촉진 등 시책 추진의 제도적 근거가 규정되어 있다는 점을 고려할 필요가 있음. 현행법 제6조제1항제3호 및 제5호6)에서는 근로자의 실업예방, 불완전 취업자의 경력개발,

6) 「고용정책 기본법」 제6조(국가와 지방자치단체의 시책) ① 국가는 다음 각 호의 사항에 관하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

1. 국민 각자의 능력과 적성에 맞는 직업의 선택과 인력수급의 불일치 해소를 위한 고용·직업 및 노동시장 정보의 수집·제공에 관한 사항과 인력수급 동향·전망에 관한 조사·공표에 관한 사항

비경제활동 인구의 노동시장 참여 촉진 등 전반적인 고용정책 수립·시행의 근거를 규정하고 있음. 또한, 같은 항 제1호에서는 고용·직업 및 노동시장 정보의 수집·제공, 인력수급 동향·전망에 관한 조사·공표 등을 시책으로 추진하도록 하고 있으며, 아울러 같은 법 제16조7)에서는 인력수급 동향·전망에 관한 조사 및 자료 작성·공표에 대한 근거를 마련하고 있음. 따라서 개정안에서 규정하려는 사항이 현행 법체계와 중복되는 측면은 없는지, 별도의 법률 규정으로 둘 필요성이 있는지 등에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

한편, 개정안에 대하여 고용노동부는 ①연령·계층별 노동시장 이탈 억제 정책이 현행법상 ‘실업 예방’ 및 ‘비경제활동인구의 노동시장 참여 촉진’ 규정에 포괄적으로 포함될 수 있고, ②노동저활용 지표 등 고용 관련 통계는 국가데이터처가 경제활동인구조사를 통해 작성·공표하

-
2. 근로자의 전 생애에 걸친 직업능력개발과 산업에 필요한 기술·기능 인력을 양성하기 위한 직업능력개발훈련 및 기술자격 검정에 관한 사항
 3. 근로자의 실업 예방, 고용안정 및 고용평등 증진에 관한 사항
 4. 산업·직업·지역 간 근로자 이동의 지원에 관한 사항
 5. 실업자의 실업기간 중 소득지원과 취업촉진을 위한 직업소개·직업지도·직업훈련, 보다 나은 일자리로 재취업하기 위한 불완전 취업자의 경력개발 및 비경제활동 인구의 노동시장 참여 촉진에 관한 사항
 6. 학력·경력의 부족, 고령화, 육체적·정신적 장애, 실업의 장기화, 국외로부터의 이주 등으로 인하여 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 사람과 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 등(이하 “취업취약계층”이라 한다)의 고용촉진에 관한 사항
 7. 사업주의 일자리 창출, 인력의 확보, 고용유지 등의 지원 및 인력부족의 예방에 관한 사항
 8. 지역 고용창출 및 지역 노동시장의 활성화를 위한 지역별 고용촉진에 관한 사항
 9. 제1호부터 제8호까지의 사항에 관한 시책 추진을 위한 각종 지원금, 장려금, 수당 등 지원에 관한 제도의 효율적인 운영에 관한 사항
 10. 제1호부터 제8호까지의 사항에 관한 시책을 효과적으로 시행하기 위하여 하는 구직자 또는 구인자(求人者)에 대한 고용정보의 제공, 직업소개·직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 업무(이하 “고용서비스”라 한다)의 확충 및 민간 고용서비스시장의 육성에 관한 사항
 11. 그 밖에 노동시장의 효율성 및 건전성을 높이고, 근로자의 고용촉진·고용안정 등을 실현하며, 사업주의 일자리 창출 및 고용유지 등을 지원하기 위하여 필요한 사항
- 7) 「**고용정책 기본법**」 제16조(인력의 수급 동향 등에 관한 자료의 작성) ① 고용노동부장관은 인력의 수급에 영향을 미치는 경제·산업의 동향과 그 전망 등이 포함된 인력의 수급 동향과 전망에 관하여 조사하고 자료를 매년 작성하여 공표하여야 한다.

고 있으며, ③고용 관련 통계의 작성·공표 및 인력수급 전망 조사 등이 이미 현행 법률과 통계 운영 체계에 따라 수행되고 있다는 점에서, 규정 중복 및 체계 정합성 측면에서 법률로 별도 규정할 필요성이 다소 제한적일 수 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5535