

고용정책 품질개선을 위하여

김 주 섭*

정부의 고용정책이 성공적이지 못하다는 우려와 질타의 목소리가 그 어느 때보다 높다. 지난 3년간 4조 원의 예산을 투입하고도 실업을 줄이지 못했으며, 청년실업 해소에 투입한 예산이 2조 4,646억 원인데 청년 일자리는 45만 4,000여 개가 줄었다는 등 참여정부에 들어와 추진된 고용정책이 실패하였다는 주장도 눈에 띄게 늘고 있다.

정책을 기획하고 추진하는 정책담당자들 입장에서 보면 억울한 평가가 아닐 수 없을 것이다. 비정규직의 지속적 확대, 급격한 고령화로의 진진, 청년실업 증가 등 고용환경은 날로 나빠지고, 이에 대한 정부 정책의 필요성은 그만큼 급격히 증대되고 있는 상황인이라 고용정책을 담당하는 관료들의 입장에서 보면 그 어느 때보다 열심히 일하고 있는데 외부 평가는 그다지 호의적이지 못한 상황이 지속되고 있다고 느낄 수 있을 것이다. 더구나 고용사정의 악화는 노동정책의 실패에서 기인했다기보다는 경제·사회 환경과 인구구조의 변화로 인해 파생된 측면이 강하기 때문에 고용환경의 악화를 모두 고용정책의 실패로 치부하는 것은 잘못된 평가일 수도 있다고 느낄 것이다. 1998년 IMF 외환위기로 인한 대량실업 사태 이후 고용정책 환경이 다양한 모습으로 급격하게 변화하고 있고, 이에 따라 고용정책의 수립이 점점 더 어려워지고 있는 것이 사실이다. 이러한 매일수록 고용정책의 생산과정을 점검하고, 정책 생산체계를 개선하여 정책의 선진화 또는 정책 품질개선을 위한 시스템을 마련하는 것의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

정책학 교과서에서는 정책의 생산과정을 정책형성(policy formation) → 정책추진(policy implementation) → 정책점검 및 평가(policy monitoring and evaluation) → 환류(feedback) 단계로 구분하여 설명하고 있다. 고품질의 정책을 생산하기 위해서는 매 단계마다 최선의 노력이 기울여져야 함은 물론이다.

정책형성 단계에서 정책담당자는 고용문제를 해결하기 위하여 여러 가지 정책 대안(policy alternatives) 중에서 가장 효과적일 것이라고 예상되는 정책 수단을 선택하게 된다. 예컨대 취약계층에 대한 고용을 확대하는 문제를 정책적으로 풀기 위해서 정책당국은 직업상담 등 취업서비스 제공을 강화할 것인가, 아니면 훈련프로그램을 확대할 것인가

* 한국노동연구원 연구위원(jskim@kli.re.kr).

가, 혹은 두 가지 서비스를 모두 제공할 것인가(이 경우 두 서비스에 대한 비중은 어떻게 할 것인가)에 대한 선택을 하게 된다. 정책 목표와 정책 방향이 설정되었다 하더라도 정책의 전달 주체는 누구로 할 것인가 또한 정책형성 단계에서 결정해야 할 사안이다. 그런데 문제는 각각의 정책 대안과 정책 전달 주체를 선택하였을 경우 정책의 성과가 어떻게 나타날지에 대한 완전한 정보를 획득하는 것이 불가능하다는 점이다. 즉 정책 성과의 불확실성하에서 최적의 정책을 선택해야 하는 상황에 직면하게 되는 셈이다.

이러한 상황에서 정책담당자가 취할 수 있는 합리적 행동은 정책의 성과를 결정지을 수 있는 요소들에 대한 정확한 정보를 가능한 한 많이 수집하여 불확실성을 최소화하는 일일 것이다. 정책형성 단계에서 과거(혹은 외국)의 유사한 정책 사례 및 정책 효과에 대한 정보, 정책 대상의 행태 특성에 대한 분석 결과, 정책 전달기구의 운영방식에 대한 정보 등을 수집·활용하는 것도 정책의 성과에 대한 불확실성을 최소화하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

정책의 성과에 대한 정보 수집의 측면에서 볼 때 가장 강조되어야 하는 요소는 정책에 대한 점검·평가 데이터의 구축과 활용이다. 점검 및 평가를 위한 자료는 크게 두 가지로 대별될 수 있는데, 그 하나는 각 사업의 예산에 관한 자료이다. 예산에 관한 정보는 총액에 대한 개괄적인 정보뿐 아니라, 각 사업의 전달 과정에서 분배되는 과정까지를 포함한다. 다른 하나는 사업의 성과에 대한 정보이다. 사업 참여자의 특성과 행태에 대한 정확한 자료가 구축되어야 하며, 계획 대비 실제 참여자 수에 대한 자료, 정책대상자 1인당 소요되는 비용 등에 대한 정보가 수집되어야 한다. 정책의 점검 및 평가는 주기적으로 이루어질 필요가 있으며, 평가 결과는 반드시 정책 추진에 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

고용정책뿐 아니라 여타 정책에 있어서도 마찬가지겠지만, 정책의 형성과 추진이 지나치게 여론과 명분을 중시하여 매 단계마다 필요한 정보가 수집되지 않은 상태에서 주먹구구식으로 이루어진다면 대개의 경우 정책 실패를 피할 수 없다는 것은 자명하다. 이제는 정책도 일종의 과학인 세상이다. **KL**