

일자리창출력 제고와 고용영향 평가

윤 윤 규*

현재 우리 경제는 중·저성장 기조로의 전환에 따라 경제성장의 둔화와 성장의 고용유발효과 저하라는 양면의 문제점에 직면하고 있으며, 이에 따라 과거 고도성장기에 비해 경제의 일자리창출력이 크게 약화되고 노동시장의 구조적 문제가 표출되고 있다.

1970~80년대에 7~8%대의 고도성장을 기록하였던 우리 경제는 1997년 경제위기를 겪으면서 성장률이 둔화되는 질적 변화를 경험하였다. 선진국의 경험에서 보듯이 경제·산업의 발전단계가 높아지면서 성장률 둔화가 일반적 현상으로 관찰된다. 자본주의경제의 황금기라 할 수 있는 2차 세계대전 이후 4반세기 동안 서유럽(12개 국가)은 연간 4% 수준의 1인당 GDP 성장률을 기록하여 같은 시기 2.5% 수준의 성장률에 머물렀던 미국과의 격차를 줄이는데 성공하였으나, 1970년대 중반 이후 서유럽과 미국 공히 1인당 GDP 성장률은 2% 수준으로 하락하였다.¹⁾ 이처럼 성장률 둔화는 성숙단계의 경제에서 발생하는 불가피한 현상으로 볼 수 있으나, 우리의 경우 세계화와 지식기반경제화로 표현되는 환경변화에 적합한 새로운 사회·경제발전모델이 구축되지 못한 채 기존의 개발경제 모델의 존속으로 성장잠재력 발현이 제약되고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

경제성장률 둔화와 함께 성장의 고용유발효과 또한 계속 낮아지는 추세를 보여준다. 성장에 따른 고용흡수력을 나타내는 취업계수, 즉 GDP 10억 원당 취업자수를 보면, 1980년대 중·후반에 63.6이었으나 1991~96년 기간에는 47.0, 그리고 2000~05년 기간에는 34.5로 계속 하락하였다. 다시 말하면 과거와 같은 동일한 성장을 유지하더라도 창출되는 일자리는 2000년대에 들어서면서 절반 가까이 줄어들었음을 의미한다.

이러한 일자리창출력 저하와 함께 산업·일자리·소득의 양극화가 해소되지 못하고 있다. 산업 양극화와 대·중소기업간 격차가 심화되고, 산업간 및 수출·내수산업간 연관성도 크게 약화되었다. 특히 그 동안 내수부문을 지탱하면서 고용창출에 중추적 역할을 해왔던 중소기업의 약화는 우리 경제의 일자리창출력 감퇴를 가속화하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 산업 양극화와 대·중소기업간 격차 등은 소득 양극화로 이어져 일자

* 한국노동연구원 연구위원(yy27@kli.re.kr).

1) Angus Maddison(2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: OECD. Maddison의 구매력 기준에 따르면, 우리의 경우 1인당 GDP 성장률은 1950~73년 연간 5.84%, 1973~98년 연간 5.99%이다.

리는 대기업과 고소득 자영업을 중심으로 한 고임금 일자리와 중소기업과 영세자영업을 중심으로 한 저임금 일자리로 양극화되는 현상이 지속되고 있다.

이러한 상황에 대응하여 경제의 일자리창출력 강화 및 노동시장의 구조적 문제해결은 매우 시급한 과제로 제기된다. 지속가능한 양질의 일자리창출 능력배양은 기본적으로 산업부문의 양적·질적 발전으로부터 달성될 수 있지만, 민간부문의 일자리창출력이 단기간에 배양되기를 기대하기는 어렵다. 따라서 정부는 민간부문의 일자리창출 노력을 지원·촉진할 수 있는 체계적이고 효과적인 거시·재정·산업정책을 추진해야 한다. 일자리창출력 강화를 위해서는 전통적 기간산업 및 차세대 성장동력산업 육성, 서비스업 경쟁력 강화, 혁신형 중소기업 육성 및 대·중소기업간 상생협력 강화, 규제 완화 및 개방환경에의 능동적 대처 등 그 동안 추진되어 왔던 경제·산업정책들을 보다 고용친화적으로 재구성하려는 정책적 노력을 경주하여야 할 것이다.

현재 우리 사회가 당면하고 있는 소위 ‘일자리 위기’에서 벗어나기 위해서는 성장이 고용을 창출하고 다시 고용이 성장잠재력 확충에 기여하는 선순환구조를 구축하는 것이 불가결하다. 이를 위해서는 일자리창출력 강화라는 관점을 견지하면서 거시정책, 산업정책, 노동정책, 복지정책 등 다양한 영역의 정책들을 큰 틀 안에서 상호 연계·보완하여 고용친화성을 높이는 방향으로 경제·산업정책을 수립·집행해 나가야 할 것이다.

그 동안 환경영향 평가, 성별영향 평가, SOC 예비타당성 평가 등 많은 영역에서 정책평가제도의 도입을 통해 해당 정책의 효율성·효과성 제고는 물론 서로 다른 영역의 정책간 연계성을 강화하는데 크게 기여한 것으로 평가된다. 그러나 다양한 정책들이 일자리창출에 얼마나 효과적으로 기여하고 있는지에 대한 논의와 연구는 그 중요성에도 불구하고 매우 미흡하다. 따라서 각종 정책사업의 수립·시행과정에서 고용영향, 즉 고용에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향을 예측·분석하고, 해당 정책의 고유한 목적에 부합되는 범위 내에서 고용영향을 제고할 수 있는 대안들을 제시함으로써 보다 고용친화적인 방식으로 해당 정책을 수행하도록 유도하는 고용영향 평가를 제도화할 필요가 있다.

고용영향 평가의 제도화에서 무엇보다 중요하게 고려해야 할 것은 특정 정책이 가지는 고유한 임무와 목적이 손상되어서는 안된다는 점이다. 따라서 고용영향 평가는 해당 정책의 임무와 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 비슷한 수준의 정책 목표를 달성할 수 있는 선택가능한 다수의 정책대안들을 제시하고, 이들 가운데서 고용창출효과가 높은 정책대안을 선택할 수 있도록 유도하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 특정 정책영역의 전문가·기관들이 참여하는 학제적 연구 및 평가가 불가결한 조건이라 할 수 있다. 이와 함께 고용영향 평가는 다양한 영역의 정책들을 노동시장정책 수단들과 유기적으로 연계·결합할 수 있는 방안을 제시함으로써 정책의 시너지효과와 성과 제고에 기여하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. **KLI**