

고용영향분석·평가의 의의와 과제

윤 윤 규*

1970~80년대 7~8%대의 고도성장을 기록하였던 우리 경제는 1997년 경제위기를 거치면서 경제성장률이 둔화되는 질적 변화를 경험하고 있다. 우리 경제는 과거 빠른 경제발전과정을 거치면서 산업구조 고도화가 상당정도 진전되고 중진국의 발전단계로 진입하면서 더 이상 과거의 고성장 기조를 유지하는 것이 어려워지고 있다. 물론 이러한 경제성장률 둔화현상은 어떻게 보면 성숙단계의 경제에서 발생하는 자연스런 현상으로 볼 수 있다. 실제로 제2차 세계대전 이후 반세기 동안 선진국의 경험에서 보듯이 경제·산업의 발전단계가 높아지면서 성장률이 둔화되는 것은 일반적 현상으로 관찰된다.

1990년대 후반 이후 5%를 밑도는 중·저성장 기조로의 전환과 함께 경제성장의 고용유발효과 또한 지속적으로 낮아지는 추세를 보여준다. 경제성장률에 따른 고용흡수력을 나타내는 취업계수, 즉 GDP 10억 원당 취업자수는 1980년대 중·후반 63.6인이었으나 1991~96년 기간에는 47.0, 그리고 2000~2005년 기간에는 34.5로 계속 하락하였다. 다시 말하면, 과거와 동일한 수준의 경제성장률 달성하더라도 2000년대의 일자리 창출 수준은 1980년대에 비해 절반 가까이 줄어들었음을 의미한다. 요컨대, 1997년 경제위기를 거치면서 우리 경제가 중·저성장 기조로 전환함에 따라 성장률 둔화와 더불어 성장의 고용유발효과 또한 낮아짐으로써 경제의 일자리 창출력은 크게 약화되고 산업·일자리·소득의 양극화 등 노동시장의 구조적 문제가 본격적으로 표출되고 있다.

이러한 경제 및 노동시장 상황에 대응하여 경제의 일자리 창출능력 강화는 노동시장의 구조적 문제 해결과 함께 시급한 과제로 대두되고 있다. 지속가능한 양질의 일자리 창출능력 배양은 기본적으로 산업부문의 질적·양적 발전으로부터 달성될 수 있다. 그러나 산업부문의 일자리 창출능력 배양이 단기간에 이루어지기 어렵기 때문에 정부는 효과적인 거시·재정·산업정책 등을 통해 민간부문의 활동을 촉진하고 일자리 창출능력을 개선하고자 한다. 특히 현재 우리 사회가 당면하고 있는 소위 ‘일자리 창출능력의 위기’라는 상황과 관련하여 일자리 창출능력 배양이라는 관점에서 다양한 경제·산업정책의 고용영향을 분석·평가하고 이를 바탕으로 보다 고용친화적인 경제·산업정책의 수립

* 한국노동연구원 연구위원(yy27@kli.re.kr).

과 집행을 모색하는 것이 요구되는 시점이라 할 수 있다.

그동안 거시·재정정책, 조세제도, 산업정책, 연구개발투자 등 고용창출에 직·간접적으로 영향을 미치는 다양한 정부정책들이 어떠한 메커니즘을 통해 고용에 영향을 미치는지, 그리고 실제로 일자리 창출에 얼마나 기여하고 있는지 등에 대한 보다 체계적인 논의와 연구는 그 중요성에도 불구하고 매우 미흡한 것이 현실이다. 따라서 기존에 수행되었던 각종 경제·산업정책의 고용효과를 체계적으로 분석·평가한 결과를 바탕으로 이들 정책들의 수립·시행과정에서 고용에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향을 예측하고, 나아가 해당 경제·산업정책이 가지는 고유한 목적에 부합되는 범위 내에서 고용영향을 제고할 수 있는 대안들을 제시함으로써 보다 고용친화적인 방식으로 해당 정책을 수행하도록 하는 정책적 노력이 요구된다.

고용영향평가에서 무엇보다 중요하게 고려해야 할 것은 다양한 경제·산업정책이 고용창출을 직접적 목표로 추구하기보다는 고유한 임무 및 목적을 가진다는 점이다. 따라서 고용영향평가는 특정 정책의 임무와 목적을 존중하는 범위 내에서 동일한 수준의 정책 목표를 달성할 수 있는 선택가능한 정책대안들 가운데서 고용창출효과가 높은 대안을 선택할 수 있도록 유도하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 특정 정책영역의 전문가와 노동경제학자들이 참여하는 학제적 연구·평가가 불가결하다.

둘째, 다양한 경제·산업정책들은 상이한 임무 및 목적을 가지기 때문에 성장과 고용에 대한 정책효과가 실현되는 메커니즘이 다르며, 따라서 그 효과의 수준이나 발생하는 기간에서도 차이가 날 수밖에 없다. 예를 들어 연구개발투자는 즉각적으로 고용효과를 가져오기보다는 수년간의 시차를 두고 고용을 유발하는 반면, 외국인투자유치나 SOC 투자의 경우 해당 정책이 실현되면서 바로 고용효과를 유발하는 경향이 있다. 따라서 경제·산업정책의 유형에 따라 고용창출로 이어지는 경로나 고용효과가 다르기 때문에 유형별 평가방법론의 선택과 유형간 효과의 비교는 신중하게 이루어질 필요가 있다.

셋째, 아무리 뛰어난 평가·분석방법론이라 해도 일정한 한계와 결함을 가진다는 점을 인식할 필요가 있다. 어떤 경제·산업정책에 대한 고용효과 평가에는 다양한 방법론들이 활용될 수 있으며, 방법론에 따라 분석결과가 상이할 수 있다. 각각의 개별 평가·분석방법론이 가지는 한계를 인식한다면, 보다 개관적이고 설득력 있는 평가 결론을 제시하기 위해서는 다양한 방법론으로부터 도출되는 상이한 계량적 분석결과들을 종합적으로 정리·평가하는 평가전문가의 역량이 필수적이다.

끝으로, 경제·산업정책에 대한 고용효과 평가결과를 바탕으로 보다 고용친화적인 정책대안을 제시함에 있어서 이들 다양한 영역의 정책들이 노동시장정책 수단들과 유기적으로 연계·결합할 수 있는 방안 제시를 통해 정책 시너지효과를 창출하고 정책성공률 제고하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 요컨대, 일자리 창출력 강화라는 관점에서

거시경제정책, 산업정책, 복지정책 등 다양한 영역의 정책들을 노동정책과 상호 연계·보완하는 정책방향을 견지해 나가야 할 것이다. **KLI**