

고용영향평가의 필요성 및 기본방향

윤 윤 규*

I. 고용영향평가의 필요성

1990년대 이후 산업구조 고도화, 지식정보화 및 숙련편향적 기술진보, 자동화 진전 등 경제환경 변화가 진행되면서 우리 경제는 현재 소위 ‘고용 없는 성장’이 고착화되는 현실에 직면하고 있다.¹⁾ 특히 제조업의 경우, 그 동안 생산 증가에도 불구하고 구조적인 고용감소세가 지속되어 일자리 감소의 주요 원인으로 지적되고 있다. 게다가 2009년 하반기 미국발 금융위기에 따른 세계경제 위기의 영향으로 국내경기 침체국면이 지속되면서 경제의 고용창출력 저하 문제가 더욱 심각해질 것으로 예상된다. 이처럼 성장의 고용창출력이 저하되고 경기침체로 성장률 자체가 둔화되는 환경변화에 대응, 우리 경제의 일자리창출력 제고를 위해서 성장잠재력 확충과 적극적 고용전략 수립과 함께 고용친화적인 경제산업정책 추진 및 제도 개선, 경제산업정책과 고용정책 사이의 연계성 강화가 시급한 정책과제로 제기되고 있다.

이러한 경제성장의 고용흡수력 저하 현상은 비단 우리나라만의 문제가 아니라 세계적 추세로 대부분의 선진국에서도 이미 나타나고 있는 현상이다. 성장과 고용의 연계가 갈수록 약화되는 환경변화 속에서 대부분 선진국에서는 고용창출이 국가적 핵심과제로 부각되면서 국가의 경제·사회정책의 기조도 산업 중심에서 성장-일자리 연계 중심으로 전환되는 흐름이 강화되고 있다. 이에 따라 각종 경제·산업정책의 수립·집행과정에서 고용창출을 중요한 정책목표로 설정하고, 다양한 경제·산업정책이 고용창출에 미치는 영향에 대한 평가가 이루어지고 있다.²⁾ 또한 OECD에서는 경제·산업정책, 기술혁신정

* 한국노동연구원 연구위원(yy27@kli.re.kr).

1) 1995년 43.7명이었던 GDP 10억 원당 취업자수는 2001년 36.6명, 2005년 31.7명으로 빠르게 감소하는 추세를 나타내고 있다.

책, 시장규제, 노동시장정책 등 다양한 정부정책의 성과 및 고용효과, 성장잠재력 제고를 위한 경제정책 개혁 등에 대한 논의와 연구가 활발히 진행되고 있다.

우리의 경우, 고용창출이 점차 경제산업정책의 주요 목표의 하나로 자리잡고 있으나, 고용창출력 제고의 관점에서 경제산업정책의 고용영향을 평가하고 평가결과가 보다 고용친화적인 경제산업정책의 수립에 반영되는 환류기제가 거의 없다 해도 과언이 아니다. 특히 과학기술정책, 지역산업정책, 중소기업정책, 조세정책 등 경제산업정책들은 노동시장과 고용에 지대한 영향을 미치는 정책들이지만, 이들 정책에 대한 고용영향평가 및 일자리창출력 제고를 위한 정책개선 방안 등에 대한 체계적인 연구는 매우 부족한 실정이다.

경제의 고용창출력 제고를 위해서는 기본적으로 민간부문의 노력이 전제되어야 하겠지만 고용친화적인 정책의 수립·집행을 통해 민간부문의 고용창출력 제고를 유도하는 정부의 역할 또한 중요하다. 특히 지금처럼 경제위기에 따른 고용위기가 지속되어 정부정책을 통한 일자리창출에 대한 사회적 요구가 증대되는 상황에서는 정부의 역할이 더욱 중요해 진다. 따라서 정부재정이 투입되는 각종 정책들의 효과성과 효율성을 높이기 위한 정책평가에서 경제의 고용창출력 제고 및 정책의 고용친화성 강화라는 관점을 우선적으로 고려하는 접근이 그 어느 때보다 필요한 시점이다.

이를 뒷받침하기 위해서는 다양한 경제산업정책들에 대한 고용영향평가를 체계적으로 수행함으로써 보다 고용친화적인 경제산업정책 수립을 위한 기초자료 및 근거를 제시하는 것이 필요하다. 사업계획 수립시에는 사전평가를 통해 각종 경제산업정책이 고용에 미치는 영향을 예측·분석하여 고용친화적인 방향으로 사업계획의 보완수정을 유도하고, 중간평가를 통해 사업수행과정상의 문제점을 개선하며, 사업종료 후에는 사후평가를 통해 사업지속 여부 및 차기사업의 규모·내용에 대한 의사결정과정에 근거자료를 제공할 수 있다. 나아가 고용영향평가를 매개로 하여 노동·고용정책을 거시경제정책, 조세정책, 산업정책, 과학기술정책, 복지정책 등과 체계적으로 연계·융합함으로써 정책 거버넌스의 정립에 기여하고 정책 수행의 시너지를 배가하는 것이 가능할 것이다.

II. 고용영향평가의 취지 및 기본방향

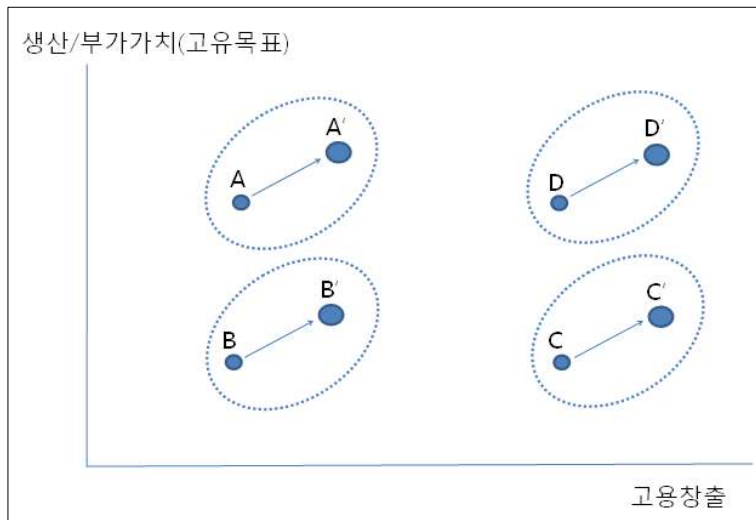
어떤 경제·산업정책이든 각각 고유의 임무 및 목표를 추구하며 정책목표를 실현하는

- 2) 예를 들어, 영국의 지역개발청(Regional Development Agency)은 3년 단위의 사업계획을 통해 ‘고용창출’을 주요 성과목표의 하나로 제시하고, 고용창출 성과에 따라 인센티브를 제공한다.

과정에서 고용창출을 비롯하여 노동시장에 다양한 영향을 미친다. 경제산업정책이 고용이나 노동시장에 미치는 효과의 크기나 방향은 정책의 성격이나 유형에 따라 다르게 나타난다. 정책의 성격에 따라 고용창출 효과가 매우 큰 정책인 반면, 고용창출 효과가 미약하거나 경우에 따라서는 고용창출에 부정적인 효과를 미치는 정책도 있을 수 있다. 따라서 각각의 경제산업정책들이 추구하는 고유목적이나 성격에서 존재하는 차이에 대한 고려 없이 고용창출 효과만을 지나치게 강조하는 접근방식으로는 해당 정책의 기본적 취지와 목적을 훼손할 수도 있다. 예를 들어, 정책의 성격상 고용창출 효과가 낮은 수밖에 없는 정책에 대해 지나치게 높은 수준의 고용창출 효과를 요구한다면, 경우에 따라서는 해당 정책의 고유목표 실현 자체가 사실상 어려워지는 결과를 낳을 수 있다.

재정투입 단위당 유발되는 생산(또는 부가가치)과 고용창출 수준을 기준으로 경제산업정책을 단순화하여 4가지(A, B, C, D) 유형으로 나누어 보자(그림 1 참조). 경제산업정책의 고유목표는 정책에 따라 산업기반 강화, R&D 역량강화, 생산(또는 부가가치) 증대 등 다양하겠지만, 여기서는 논의의 단순화를 위해 정책의 고유목표가 생산(또는 부가가치) 증대에 있는 것으로 가정한다. B는 재정투입 단위당 생산 및 고용창출 효과 모두가 낮은 정책유형이며, 반대로 유형 D는 생산 및 고용창출 효과가 모두 높다. A는 생산유발 효과는 크지만 고용창출 효과가 낮고, C는 생산유발 효과가 작고 고용창출 효과가 큰 정책유형이다. 여기서 정책유형간 직접적인 우열 비교는 가능하지 않으며 비교 자체에 큰 의미를 부여하기 어렵다는 점을 지적할 필요가 있다. 왜냐하면 어떤 정책이든 고유의 임무와 목표를 가지고 경제 전체의 발전에 기여하며 정책의 성격에 따라 생산 및 고용유발 효과가 다를 수밖에 없기 때문이다.

[그림 1] 고용영향평가와 경제산업정책의 개선



고용영향평가를 비롯한 다양한 영역의 정책평가를 통해 도달할 수 있는 정책 개선이란 [그림 1]에서 정책유형 사이의 이동(예: B→D, B→C 등)이 아니라 특정 정책유형의 테두리(점선으로 표시된) 내에서의 이동(A→A', B→B', C→C', D→D')을 추구하는 것이어야 한다. 다시 말하면, 정책평가는 각각의 정책이 가지는 고유한 임무나 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 고유목표와 고용성과를 함께 개선하는 방향에서 이루어져야 한다. 만약 B→D로의 이동에서처럼 정책 B의 생산 및 고용창출 목표를 지나치게 높게 설정할 경우, 이러한 목표의 실현가능성 자체도 매우 낮을 뿐 아니라 정책의 성격을 완전히 바꾸어 정책 B의 존재가치와 목적을 현저히 훼손하게 될 가능성이 매우 크다.

이렇게 볼 때, 고용창출을 일차적이고 주된 목표로 하지 않는 경제산업정책들에 대한 고용영향평가를 수행함에 있어서 해당 정책의 고유한 임무와 목적을 훼손해서는 안 된다는 점을 반드시 염두에 두어야 할 것이다. 따라서 고용영향평가가 실효성을 가지기 위해서는 경제산업정책 유형별로 고유한 정책목표와 고용창출 목표를 균형 있게 고려하는 접근방식이 요구된다. 이를 위해서는 노동분야 전문가들과 해당 경제산업정책 전문가들이 공동으로 평가작업에 참여하여 고유목표와 고용목표의 가중치를 적절하게 설정함으로써 고용영향평가의 객관성을 확보하는 것이 매우 중요하다.

앞서 논의하였듯이 경제산업정책에 대한 고용영향평가의 기본 취지와 목적은 특정 정책이 가지는 고유한 임무나 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 고유정책 목표와 고용성과 목표를 함께 높일 수 있는 고용친화적인 정책 개선을 모색하는데 있다. 그렇다면 경제산업정책을 보다 고용친화적인 방향으로 개선하기 위해 고용영향평가가 구체적으로 무엇을, 어떻게 할 수 있는지를 살펴보자.

먼저, 경제산업정책에 대한 고용영향평가를 통해 해당 정책의 고유목적에 준중하면서 비슷한 정책 목표의 달성이 가능한 다수의 정책대안들 가운데 고용창출 효과가 상대적으로 우수한 대안을 선택할 수 있도록 기초자료 및 판단근거를 제공할 수 있다. [그림 1]에서 각 정책유형별로 점선으로 된 타원형 내에 있는 정책대안들이 '비슷한 정책 목표의 달성이 가능한 다수의 정책대안들'이라 할 수 있다. 따라서 고용영향평가를 통해 선택가능한 정책대안별로 고유정책 목표와 고용성과 목표에 대한 정책효과를 추정·비교함으로써 보다 고용친화적인 정책대안이 무엇인지 판단할 수 있는 근거를 제공할 수 있다.

둘째, 고용영향평가를 통해 각종 경제산업정책으로 창출될 것으로 예상되는 일자리의 규모, 일자리 구조 및 특성에서의 변화 등을 예측함으로써 경제산업정책에 부합하는 인적자원개발 정책의 수립연계에 필요한 유용한 기초자료를 제공할 수 있다. 예상되는 노동력 수요에 대한 분석 및 예측이 없이 경제산업정책이 수립추진된다면, 해당 정책을 통해 노동력 수요가 발생하였음에도 이를 충족하는 노동력을 제대로 공급하

지 못함으로써 경제산업정책을 통해 창출된 고용이 실현되지 못하게 될 수도 있다. 따라서 정책수립 단계에서부터 총량적 및 세부특성별(직종별, 산업별, 숙련수준별 등) 일자리 규모나 일자리의 구조 및 특성 등 정책을 통해 예상되는 노동시장에 대한 영향을 예측하고 이에 부합하는 인적자원개발 정책을 연계 추진하는 것은 해당 정책 종료 후에 나타날 수 있는 노동력 수급상의 미스매치 해소와 정책의 고용창출 효과 실현을 위해 반드시 필요하다.

셋째, 다양한 경제산업정책에 대한 고용영향평가의 정착화는 경제의 고용창출력 제고를 위한 경제체질 개선 및 일자리창출을 중시하는 정책패러다임 모색, 그리고 경제산업정책과 고용관련 정책들이 협의·조정되는 정책거버넌스의 정립에 기여할 수 있다. 고용영향평가가 정착되면서 정책결정자의 의사결정에서 경제산업정책의 고유목표와 함께 고용목표를 중시하는 고용친화적인 정책 개선의 필요성에 대한 이해의 폭이 확대되고 공감대가 확산될 것으로 기대된다. 또한 경제산업정책에 대한 고용영향평가의 정착화로 경제산업정책과 고용관련 정책들이 정부 내에서 협의·조정되는 정책거버넌스가 정립되고 경제산업정책과 고용·인적자원개발 정책과의 연계성이 강화됨으로써 정부 정책의 효과성과 효율성을 크게 제고할 수 있다.

III. 고용영향의 측정과 관련된 몇 가지 문제

경제산업정책의 고용영향을 정확하게 추정·예측하는 것은 몇 가지 이유로 쉽지 않은 일이다. 먼저, 어떤 정책이든 고유한 임무와 목적에 부합하도록 정책지원 대상이 설정되며, 또한 예산상의 제약으로 모든 단위(개인 또는 기업)를 정책지원 대상으로 삼기 어렵다. 정책제공자인 정부는 정책의 고유목표나 예산 제약 등을 고려하면서 일정한 기준에 정하고 이에 따라 정책지원 대상을 선정할 수밖에 없다. 한편 정책수혜자의 측면에서도 정책지원 대상이 될 수 있는 기준 및 조건을 충족하는 개별 단위들이 최종적으로 정책에의 참여를 선택·결정해야만 이들에게 해당 지원프로그램이 제공될 수 있다. 따라서 정책지원 대상이 결정되는 과정에서 자기선택편의(self-selection bias)의 문제가 발생할 가능성이 존재한다. 예컨대, R&D 역량이 우수한 기업일수록 R&D 지원정책의 수혜대상이 될 확률이 크다면, 정책 수혜기업은 해당 프로그램 지원이 없이도 우월한 고용성 성과를 낼 가능성이 크기 때문에 현실에서 관측되는 수혜기업의 고용효과는 지원프로그램 자체로부터 발생하는 순효과를 과대평가할 가능성이 크다. 따라서 정책지원의 순효과를 포착하기 위해서는 이러한 정책참여 결정과정에 내재된 선택편의를 적절하게 교정

하는 것이 필수적이며, 이를 위해서는 정교하고 엄밀한 계량기법과 잘 갖추어진 데이터가 요구된다.

경제·산업정책의 고용영향평가에서 자주 부딪히는 또 하나의 문제는, 정책수단의 성격이나 유형에 따라 정도의 차이는 있지만 정책의 효과가 상당한 시간을 두고 순차적으로 나타나며, 또한 고용효과 자체가 정책의 고유목표가 실현되는 과정에서 파생적으로 발생한다는 점이다. 앞서 논의하였듯이 대부분의 경제·산업정책은 고용창출을 일차적 목표로 삼기보다는 고유목표(예를 들어, 산업기반 강화, R&D 역량강화, 부가가치 증대 등)를 추구한다. 어떤 정책이든 고유의 정책목표를 실현하는데 일정한 시간이 소요되며, 그 과정에서 파생적 수요로서 고용창출 효과가 발생하게 된다. 이러한 이유로 정책의 고유목표 달성이나 고용창출 효과는 단기적 시야가 아니라 중장기적 시야에서 파악되어야 하며, 이를 위해서는 장기간에 걸친 추적조사를 통해 정책 참여집단 및 비교집단에 대한 정보를 체계적으로 축적하는 데이터 구축이 필수적이다. 이와 함께 정책의 고용영향을 정확하게 포착하기 위해서는 정책의 고유목표 실현이 고용창출로 이어지는 메커니즘을 파악하고 이를 추정모형에 적절히 반영하여야 할 것이다. **KL**