

고용영향평가제도의 정착을 기대하며

윤 윤 규*

2009년 정기국회에서 통과된 고용정책기본법 개정으로 각종 정책에 대한 고용영향평가가 마침내 법적 근거를 가지게 되었다. 고용정책기본법 제13조(정책의 분석·평가)에서는 ① 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장이 요청하는 정책, ② 고용정책심의회에서 분석·평가하기로 심의한 정책에 대해 정책이 고용 및 일자리 증감 등에 미치는 영향을 분석·평가하고, 그 결과를 정책의 수립·시행에 반영하도록 규정하고 있다. 이미 오래 전부터 다양한 영역의 정책영향평가(교통, 환경, 성별 영향평가, SOC 예비타당성평가 등)가 법적 근거를 가지고 이루어져 왔음에 비추어 볼 때 이번 고용영향평가제도의 법적 근거 마련은 때늦은 감이 있으나 크게 환영할 만하다.

우리 경제는 1998년 경제위기를 거치면서 경제성장률 둔화 및 성장의 고용유발효과 저하가 함께 나타나는 이른바 저성장·저고용구조가 고착화되면서 일자리창출력이 크게 약화되고 노동시장의 구조적 문제들이 표출되기 시작하였다. 여기에서 2008년 하반기 전세계를 강타한 경제위기의 영향으로 국내 경기침체 국면이 지속되면서 이른바 ‘일자리 위기’ 상황이 더욱 심각해지면서 일자리창출력 강화는 최우선적으로 해결해야 할 국정과제로 제기되고 있다. 우여곡절 끝에 2009년 하반기에 와서야 결실을 맺은 고용영향평가의 법제화는 ‘일자리 위기’ 극복에 대한 공감대가 정부, 정치권, 산업계, 노동계를 막론하고 폭넓고 깊게 형성된 결과로 볼 수 있다.

경제의 일자리창출력 제고를 위해서는 일차적으로 산업부문의 질적·양적 발전을 위한 민간부문의 노력이 전제되어야 하겠지만, 효과적이고 고용친화적인 거시·재정·산업정책 등을 통해 민간부문의 일자리창출력 제고를 유도·촉진하는 정부의 역할 또한 매우 중요하다. 이를 위해서는 일자리창출력 제고라는 관점에서 다양한 경제·산업정책의 고용영향을 분석·평가하고 이를 바탕으로 보다 고용친화적인 경제·산업정책을 수립하며 고용정책과의 연계성을 강화하는 것이 요구된다.

지난 3년 동안 노동부는 거시·재정정책, 조세제도, 산업정책, R&D투자 등 고용창출에 직·간접적으로 영향을 미치는 각종 정책들이 어떠한 메커니즘을 통해 고용에 영향을 미치는지, 그리고 실제로 고용창출에 얼마나 기여하는지 등에 대한 논의와 연구를

* 한국노동연구원 연구위원(yy27@kli.re.kr).

지속적으로 수행하여 왔다. 고용영향평가와 관련된 이러한 정책적 노력은 경제·산업정책이 고용에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향을 예측하고, 해당 정책이 추구하는 고유한 목적에 부합되는 범위 내에서 고용영향을 제고할 수 있는 고용친화적인 정책대안을 제시하겠다는 정책 의지를 표현한 것으로 평가된다.

향후 고용영향평가제도가 튼튼한 뿌리를 내리면서 확산되고 나아가 국가고용전략이 추구하는 바를 달성하는데 핵심적인 정책수단으로 우뚝 서기 위해서는 다음의 몇 가지 점들을 중요하게 고려하면서 추진되어야 할 것이다.

먼저, 대부분 경제·산업정책은 고용창출을 직접적 목표로 추구하기보다는 고유한 임무와 목적을 가진다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 고용영향평가는 정책의 고유한 목적을 훼손하지 않으면서 비슷한 수준의 정책 목표를 달성할 수 있는 다수 대안들 가운데 고용효과가 높은 대안을 선택하도록 유도하는 방향으로 이루어져야 한다. 여기서 해당 분야 전문가와 노동관련 전문가가 참여하는 학제적 평가가 불가결하며, 이는 평가의 객관성, 수용성, 효용성 제고에도 기여할 것이다. 또한 정책마다 각각 임무와 목적이 달라 성장과 고용에 대한 효과가 실현되는 메커니즘, 효과의 크기나 실현시점에서 차이가 날 것이기 때문에 정책의 유형 및 특성에 적합한 평가방법론을 선택해야 할 것이다.

둘째, 고용영향평가를 통해 각종 정책을 통해 예상되는 일자리의 규모, 구조 및 특성을 예측하고, 이에 부합하는 인적자원개발정책을 연계 추진함으로써 정책 수행에 따른 고용창출 성과를 노동시장에서 미스매치 없이 실현하는 제도 운용이 필요하다. 정책을 통해 고용이 창출되었다 해도 이를 충족하는 노동력이 제때 공급되지 못한다면 실제 실현되는 정책의 고용창출효과가 반감될 수밖에 없을 것이다.

셋째, 고용영향평가의 결과를 바탕으로 고용친화적인 정책대안을 제시함에 있어서 경제·산업정책이 노동시장정책과 연계될 수 있는 방안 제시를 통해 정책 시너지를 제고하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 일자리창출력 제고라는 관점에서 다양한 영역의 경제·산업정책을 노동시장정책과 연계·보완하는 정책 거버넌스의 정립이 요구된다.

넷째, 아무리 뛰어난 평가방법론도 일정한 한계를 가진다는 점을 지적할 필요가 있다. 고용영향평가에는 다양한 방법론이 활용될 수 있으며, 방법론에 따라 분석결과가 상이할 수 있다. 따라서 보다 객관적이고 설득력 있는 평가 결론을 제시하기 위해서는 다양한 방법론으로부터 도출되는 상이한 분석결과들을 종합적으로 정리·평가하는 평가전문가의 역량이 필수적이다.

올해 상반기 지역전략산업 진흥, 지방문화산업기반 조성, 외국인투자유치 활성화 등 주요 정책에 대한 고용영향평가가 시작되었다. 앞으로 넘어야 할 산이 많겠지만, 노동부가 지난 3년간 제도 도입을 위해 쏟은 의지와 노력, 축적된 평가연구 역량을 고려한다면, 고용영향평가제도가 우리 경제의 일자리창출력 배양을 위한 핵심적인 정책수단으로 자리잡을 것임을 믿어 의심치 않는다. **KL**