

일자리 창출정책의 효과성 제고

이 규 용*

◆ 고용률이 왜 중요한가?

2009년 경기침체로 취업자수는 음(-)의 증가율을 기록하였으나 경기가 회복됨에 따라 2010년 고용사정은 예년의 추세를 회복하였으며 2011년에는 28만 여명 전후의 취업자 증가가 전망되고 있다. 고용사정은 경기상황에 따라 변화한다. 경기가 좋아지면 고용사정이 나아지고 경기가 둔화되면 나빠진다. 고용사정이 지속적으로 개선되기 위해서는 경제성장이 담보되어야 함을 의미한다. 그러나 최근의 노동시장 동향을 보면 성장의 고용과급효과가 이전보다 적어지고 있어 고용문제에 대한 보다 적극적인 대응이 요구되고 있다.

일반적으로 고용성과를 보여주는 지표로 고용탄력성, 고용률, 실업률, 장기실업자 비중, 저임금근로자 비중 등이 있다. 이러한 지표들은 고용성과를 비교하는데 종종 활용된다. 우리나라의 실업률은 OECD국가와 비교할 때 매우 낮은 수준을 유지하고 있으며 경기변동과 상관성도 높지 않다. 실업과 관련하여 함께 거론되고 있는 1년 이상 구직활동을 기준으로 측정되는 장기실업자 비중 또한 낮은 수준을 유지하고 있다. 2000년 이후 OECD국가들의 장기실업자 비중은 평균 30% 수준을 유지하고 있다. 이에 비해 우리나라의 장기실업자 비중은 같은 기간 평균 1.5% 수준이다. 그러나 낮은 실업률과 장기실업자 비중을 통해 우리나라의 고용성과를 높이 평가하기가 곤란한 이유는 다음의 통계를 통해 확인된다.

고용률은 생산가능인구 중 취업자수로 정의되며 15세 이상 인구를 기준으로 하거나 혹은 15~64세를 기준으로 집계된다. 1990년 이후 우리나라의 15~64세 고용률 추이를 보면 1990년대 초반에는 62%에 약간 미치지 못하였으나 외환위기 직전에 63.7%까지 상승한 후 외환위기 시기에는 59.2%까지 하락하였다. 이후 고용률은 이전의 수준을 회복하여 2000년대에는 63%대에 머물렀으며 2007년에 63.9%로 가장 높은 수준을 기록하였고 2010

* 한국노동연구원 동향분석실장(leeky@kli.re.kr).

년에는 63.3% 수준에 머무를 것으로 추정되고 있는데, 전반적으로 보면 고용률이 정체상태에 있음을 알 수 있다. 우리나라의 고용률 문제는 고용률 수준이 낮다는 문제와 정체상태에 머물러 있다는 두 가지 문제에 봉착해 있다. 2006~08년 기준 우리나라의 고용률은 OECD 30개 국가 중 21위를 차지하고 있다. OECD국가들의 고용률 동향을 보면 2006년 이후 높은 고용률 증가를 시현하고 있는 국가들이 있다. 독일은 2006~08년 기간 동안 3.0%p 증가하였으며 노르웨이는 2.6%p, 그리고 네덜란드는 2.7%p 증가하였다.

고용률에 영향을 미치는 요인은 경제상황이나 노동시장 구조, 인구변동 등 매우 다양하며 따라서 고용률이 증가하고 있거나 또는 높은 고용률 수준을 유지하고 있는 국가들의 경험을 규명하는 것은 우리나라의 일자리정책에 많은 시사점을 줄 것이다. 그런데 고용률의 구성요소만 놓고 보면 고용률이 정체하고 있는 이유는 생산가능인구의 증가에 비해 일자리 창출률이 크지 않은데 기인한다. 일자리 창출의 일차적인 동인은 경제성장인데 우리나라는 어떠한가? 우리나라의 경제성장률은 OECD국가군 내 상위그룹에 속한다. 2000~08년 기간 평균으로 우리나라의 경제성장률은 OECD국가 중 3위를 차지하고 있다. 그러나 성장률 대비 취업자 증가율로 표현되는 고용탄력성은 같은 기간 23위에 머물러 경제성장에 따른 고용창출력이 여타 국가에 비해 매우 낮은 수준에 머물러 있음을 알 수 있다.

◆ 「국가고용전략 2020」의 의의

고용률을 높이는 것은 일하기를 원하는 사람들에게 일자리 제공 여력을 높인다는 점에서 매우 중요하다. 일자리는 삶의 가치를 실현하는 수단이자 목표가 되기 때문에 일자리를 구하는 사람들에게 적절한 일자리를 제공하는 것은 고용정책의 핵심목표이다. 고용률 제고는 고용정책뿐만 아니라 경제·산업정책의 주요 과제이다. 고용률 제고를 양적인 측면에서만 강조해서는 안될 것이다. 고용창출 촉진과 소득불평등도간 상충가능성이나 혹은 동행가능성을 여기서 논하고자 하는 것은 아니나 고용률이 정체되고 있는 상황에서 소득불평등도가 개선되지 않고 있는 최근의 현실은 고용상황을 개선하기 위한 보다 적극적인 대처가 필요함을 시사한다. 양질의 일자리 창출은 고용의 지속성을 유인함으로써 삶의 질을 개선시키고 소비를 촉진하며 가계 내 인적자본에 대한 투자확대를 통해 경제성장의 견인이 된다는 점을 인식할 필요가 있다.

이런 점에서 2010년 10월에 발표된 「국가고용전략 2020」은 고용문제에 대한 인식의 변화를 반영하고 있다. 고용률을 2020년에 70%까지 증가시키는 것을 고용전략의 목표로 제시하고 추진전략으로 성장과 고용, 그리고 복지의 선순환 구조를 강조함으로써 고용문제를 단순히 성장전략이나 일자리 대책의 차원을 넘어 경제·산업정책과 노동시장정책을

결합하고 있다는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있다.

◆ 일자리 창출정책의 효과성제도 방안에 대한 첨언

한국 경제가 OECD국가들에 비해 높은 성장률을 유지하고 있음에도 불구하고 고용사정이 크게 개선되지 못하여 왔음은 고용문제에 대한 인식이나 실행전략이 이전과는 달라져야 함을 시사한다. 고용전략이라는 관점에서 새로운 패러다임이 정립되었다고는 하지만 구체적인 정책프로그램이나 추진방향에 대해서는 보다 많은 논의가 필요하며 이에 대해서는 지속적으로 후속조치가 뒤따를 것으로 예상된다.

여기서는 일자리 창출정책의 효과성 제고방안과 관련하여 몇 가지 첨언을 하고자 한다. 첫째, 국가고용전략 및 일자리 창출정책이 지속적으로 효과성을 발휘하기 위해서는 정책추진체계의 안정성이 담보되어야 한다. 상위단위에서는 국가고용전략에 대한 점검과 실천전략에 대한 지속적인 협의가 이루어지고 정책의 추진과정에서 효율성을 제고하기 위한 협력체계가 작동될 수 있도록 일자리정책의 추진체계를 구축할 필요가 있다. 중앙정부간 또는 중앙정부와 지방자치단체간 협력체계를 구축하고 일자리 창출에 대한 지혜를 모아야 하며 이러한 노력들이 실질적으로 성과를 달성할 수 있도록 시스템을 구축하고 운영하여야 할 것이다. 아울러 노동시장에 대한 정보 및 분석을 기초로 고용전략과 일자리 창출정책들에 대한 평가 및 점검기능을 병행하여야 함은 두말 할 나위가 없다. 이런 점에서 고용정책 주무부처인 고용노동부의 책무는 그 어느 때보다 중요하다고 볼 수 있다.

둘째, 성장과 고용의 선순환이라는 관점에서 경제산업정책과 일자리정책의 정합성을 찾는 일이다. 성장이 고용창출에 보다 많은 기여를 하고 양질의 노동투입이 다시 성장을 견인하도록 하는 선순환관계의 필요성에 대해서는 많은 지적이 있어 왔고 정부정책도 이를 지향하고 있음은 주지의 사실이다. 다만 어떻게 할 것인가에 대한 보다 실천적인 고민이 필요하다.

성장과 고용의 선순환을 이루기 위해서는 거시정책, 투자유치정책, 산업정책, 규제문제, 조세제도 등이 보다 많은 일자리 창출에 기여하도록 관련 제도를 개선하는 것뿐만 아니라 성장에 견인이 되는 노동공급정책이 함께 모색되어야 한다. 노동공급정책과 관련하여서는 인력수급의 미스매치 해소를 위한 노동시장 정보의 비대칭성 해소나 빈 일자리 채우기, 전직지원서비스, 교육훈련 등 인적자원개발을 통한 우수인력의 공급, 그리고 고용보조금제나 인턴십과 같은 고용유인정책 등도 모두 이에 해당된다고 볼 수 있다.

이런 점에서 고용영향평가사업은 중요한 의미를 갖고 있다. 다만 사업의 효과성 제고를 위해 사업평가의 관점을 넘어 성장과 고용의 선순환이라는 고용전략의 틀에 부합하도록

특 평가체계를 좀 더 보완할 필요가 있다. 즉, 평가영역을 분야별로 정립하고 해당 분야별로 평가대상 정책이나 사업이 주기적으로 점검될 수 있도록 제도를 정착할 필요가 있다. 평가결과의 활용이라는 관점에서 평가의 전문성 제고와 평가결과의 타당성을 검토하고 후속조치의 방향에 대한 논의가 함께 이루어지도록 하는 것도 중요하다.

성장과 고용이라는 관점을 좁은 의미에서 접근하면 주로 산업정책과 고용정책과의 정합성으로 볼 수 있는데 양자가 만나는 접점은 산업성장에 부합하는 필요인력의 확보와 공급이라고 볼 수 있다. 여기서 우리는 성장 및 고용여력이라는 개념을 고려해 보자. 산업구조가 빠르게 변화하고 있고 향후에도 지속적인 성장을 담보하기 위해서는 산업성장곡에 따른 고용창출여력에 대한 투자가 선행되어 이루어지는 것이 중요하다. 이런 관점에서 양질의 개념을 포괄하는 고용여력에 대한 개념을 정립하고 이를 일자리 창출정책의 틀에서 접근해 볼 필요가 있다.

특히 최근 산업구조의 변화와 관련하여 주요 이슈 중의 하나가 지식이나 기술의 융복합화 혹은 이에 기반한 업종간 또는 업종 내 융복합화이다. 융복합화는 이들 업종에 종사하고 있는 인력이 수행하는 직무의 융복합화를 요구하며 이는 결과적으로 새로운 직업의 출현을 요구한다. 따라서 융복합화의 동태적 변화에 부합하는 인적자원개발 투자가 교육이나 훈련 혹은 전직지원서비스, 일자리 매칭 등 다양한 일자리정책에 반영되도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 융복합화에 따른 일자리 수요의 특성을 분석하고 이를 기존의 교육이나 훈련체계에 반영하도록 함으로써 수급불일치 문제를 완화하는 체계를 구축할 필요가 있다. 기존의 훈련수요 분석이나 인력수급 전망모형의 외연을 고용여력 개념으로 확장하여 발전시켜 나가는 것도 이 중 한 방법이 될 수 있을 것이다.

셋째, 적극적 노동시장정책의 효과성 제고이다. 재정을 통한 일자리 지원사업으로 범주화되어 있는 적극적 노동시장정책은 범정부차원에서 많은 사업들이 다양하게 추진되어 왔다. 2010년에는 일자리 지원사업의 개념 및 범주를 정립하고 일부 중복사업들을 통합해 통합한 바 있다. 또한 「일모아 DB」를 구축하여 사업의 현황에 대한 점검 및 평가 그리고 수요자에 대한 정보의 제공 등에 기여하도록 하고 있다.

재정을 통한 일자리 지원사업은 그 동안 사업평가를 통해 지속적으로 개선방안이 모색되어 왔다. 이들 사업들은 향후에도 취약계층의 고용능력 제고나 경기침체에 소득지원형식의 일자리 지원, 노동시장의 일자리 창출능력 제고에 기여를 할 것이다. 일자리 지원사업에 대한 재정지출은 노동공급 측면에서의 이러한 기능 외에도 성장의 과실을 인적자본에 대한 재투자로 이어지도록 함으로써 산업 성장에 기여하는 기능을 갖고 있다. 고용보조금제도가 취약계층의 고용유인이라는 측면도 있지만 사업주에 대한 지원성격도 갖도록 설계되어 있고 많은 훈련제도도 기본적으로는 산업수요와 연계되어 프로그램이 설계 운영되고 있다. 또한 경기침체에 집중적으로 제공되는 직접일자리사업들은 고용취

약계층의 소득지원과 사회적 수요에 부합하는 서비스 제공이라는 목적을 동시에 추구하고 있다. 이러한 사업들은 효과성이나 전달체계의 비효율성에서 일부 비판이 있지만 수혜자 개인의 입장에서는 절실함이 있다.

재정을 통한 일자리 지원사업이 좀 더 효과적으로 운영되기 위해서는 무엇보다 총괄조정기능을 갖출 필요가 있다. 개별 사업들은 각 부처의 사업수요에 부합하여 운영되고 있는 만큼 노동시장 전체를 아우르는 관점이 부족하고 사업간 시너지 효과를 제고할 수 있는 연계성을 고려하지 못한다는 한계가 있다. 이는 개별사업 단위에서 해결할 수 있는 성격이 아닌 만큼 사업전반을 조율하는 총괄기능이 요청된다.

총괄기능은 유사 중복사업의 검토 및 사업의 재조정, 사업간 전달체계의 시너지효과 제고를 통한 거래비용의 축소, 환경변화에 부응하는 신규사업의 발굴 및 기존사업의 예산 재조정 등의 역할을 수행하는데 기여할 것이다. 아울러 중장기적인 관점에서 재정을 통한 일자리 지원사업의 개선방향을 모색하기 위한 연구 및 통계 인프라를 마련하고 평가체계를 구축하여 정기적으로 점검 및 평가가 이루어지도록 해야 한다. 이러한 기능을 통해 여성, 청년, 영세자영업, 중고령자 등 각 목표집단에 적합한 정책수단(보조금, 훈련, 취업알선서비스 등)들이 단선적인 아닌 결합방식(패키지)으로 연계 운용될 수 있도록 함으로써 일자리 지원정책의 효과성을 높이고 적극적 노동시장 프로그램의 사각지대를 해소할 수 있도록 노력해야 할 것이다. **KLI**