

고용영향평가제도의 개선방향

윤 윤 규*

2009년 정기국회에서 통과된 개정 고용정책기본법은 중앙정부 및 지방자치단체의 각종 정책들이 고용 및 일자리 증감 등에 미치는 영향을 분석·평가하고, 그 결과를 정책 수립 및 시행에 반영하도록 규정하고 있어 정책에 대한 고용영향평가제도의 법적 근거가 마련되었다. 이에 따라 2010년에는 처음으로 지역전략산업진흥, 지방문화산업기반조성, 외국인투자유치활성화 사업 등 6개 사업에 대한 고용영향평가가 이루어졌으며, 2011년에는 15개 주요 국책사업으로 평가대상이 확대될 예정이다.¹⁾

고용노동부의 고용영향평가제도는 지방자치단체별 일자리창출 실적 평가 및 지원을 주된 내용으로 하는 일자리공시제와 더불어 일자리 중심의 국정 운용의 틀이 뿌리를 내림에 있어서 핵심적인 정책수단으로 자리매김하고 있다. 고용노동부가 지난 4년간 제도 도입을 위해 쏟은 의지와 노력, 축적된 평가연구 역량을 고려한다면, 고용영향평가제도가 우리 경제의 일자리창출력 배양을 위한 핵심적인 정책수단으로 자리잡을 것으로 생각된다.

우리 경제는 1998년 경제위기를 거치면서 이른바 저성장·저고용구조, 즉 경제성장률 자체가 둔화됨과 동시에 경제성장의 고용유발효과가 저하되는 구조로 고착화됨으로써 일자리 창출력이 이전 시기에 비해 크게 약화되어 왔다. 여기에다 2009년 하반기 글로벌 금융위기에 따른 국내 경기침체의 지속으로 ‘일자리 위기’ 상황이 더욱 심각해지면서 경제의 일자리창출력 강화는 최우선적인 국정운영전략으로 제기되었다.

일자리창출력 제고를 위해서는 무엇보다 중장기적으로 민간부문의 질적 발전 및 양적 확대가 전제되어야 하지만, 경제가 위축된 상황에서는 효과적이고 고용친화적인 거시·

* 한국노동연구원 연구위원(yy27@kli.re.kr).

1) 고용노동부는 2007년부터 고용영향평가의 제도화에 대비하여 거시·재정정책, 조세제도, 산업정책, R&D투자 등 고용창출에 직간접적으로 영향을 미치는 각종 정책들이 어떠한 메커니즘을 통해, 어느 정도 고용에 영향을 미치는지, 정책의 고용창출효과를 제고할 수 있는 정책개선방안이 무엇인지 등에 대한 논의와 평가연구의 바탕을 마련해 왔다.

재정·산업정책 등을 통해 민간부문의 일자리창출력 제고를 유도·촉진하는 정부의 역할이 매우 중요하다. 이를 위해서는 일자리창출력 제고의 관점에서 다양한 경제·산업정책의 고용영향을 분석·평가하고, 이를 바탕으로 고용친화적인 경제·산업정책을 수립하고 고용·노동시장정책과의 연계성을 강화하는 것이 요구되는바, 고용영향평가제도는 일자리창출력 강화라는 시대적 요구에 부응하는 적절한 정책수단으로서의 의미를 지닌다.

고용영향평가제도는 각종 정책이 고용에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향을 예측하고, 예상되는 고용영향에 부합하는 인적자원개발정책의 수립·추진을 통해 향후 있을 수 있는 인력수급의 미스매치를 최소화하며, 나아가 해당 정책이 추구하는 고유한 임무 달성과 함께 고용창출력을 제고할 수 있는 고용친화적인 정책대안 모색을 위한 기초자료 및 근거를 제시하는 데 주된 목적이 있다. 사업계획 수립시에는 사전평가를 통해 각종 정책의 고용영향을 예측·분석하여 고용친화적인 방향으로 사업계획의 보완·수정을 유도하고, 중간평가를 통해 사업수행과정상의 문제점을 개선하며, 사업종료 후에는 사후평가를 통해 차기사업에서 고용친화성을 높일 수 있는 사업의 설계를 위한 의사결정과정에서 근거자료를 제공한다. 또한 고용영향평가를 매개로 하여 노동시장·고용정책을 거시경제정책, 조세정책, 산업정책, 과학기술정책, 복지정책 등과 체계적으로 연계·융합함으로써 효과적인 정책조정 거버넌스 정립에 기여하고 정책의 시너지를 배가하는 것이 가능할 것이다.

2010년 6개 사업을 대상으로 처음 시행된 고용영향평가제도는 제도시행 초기단계인데다 타 부처의 이해 부족 및 이에 따른 소극적인 태도 등으로 어려움을 겪은 것도 사실이지만, 대체로 성공적으로 첫 단추를 켜 것으로 평가된다. 향후 고용영향평가제도가 튼튼한 뿌리를 내리면서 확산되어 우리 경제의 일자리창출력 제고에 기여함으로써 국가고용전략이 추구하는 바를 달성하는 데 핵심적인 정책수단으로 우뚝 서기 위해서는 지속적인 제도 개선이 이루어져야 할 것이다. 고용영향평가제도의 성공 및 발전을 위해 필요한 몇 가지 정책제언 및 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

◆ **고유목표를 존중하면서 고용영향이 큰 정책대안 제시**

첫째, 고용영향평가를 시행함에 있어서 대부분의 경제·산업정책이 성격상 고용창출을 직접적 목표로 추구하기보다는 고유한 목적과 임무를 가진다는 점을 중요하게 고려할 필요가 있다. 고용영향평가는 정책의 고유한 목적과 임무를 훼손하지 않으면서 비슷한 수준의 정책 고유목표를 달성할 수 있는 다수 대안들 가운데 고용효과가 높은 대안을 선택하도록 유도하는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 정책을 통해 달성 가능한 다양한 「고유

정책목표, 고용창출」의 조합들 가운데 고용창출효과가 높은 정책대안을 선택하도록 유도하는 것이다.

R&D사업의 경우를 보자. 투입요소(인프라 구축, 연구자 지원 등)의 다양한 조합을 통해, 또는 연구인력 구성(교수, 석박사과정 학생 등)의 다양한 조합을 통해 비슷한 수준의 고유 사업목표를 달성하는 것이 가능할 것이다. 예를 들어, 요구되는 기술수준 및 성격에 따라 대학원 석박사과정 학생들이 적절히 수행할 수 있는 산학협력사업에 대해서 석박사 학생들의 주도적 참여 및 보상을 보장하는 방향으로 사업을 설계한다면, 사업수행기간 동안에 이들에게 양질의 일자리를 제공하는 효과를 얻을 수 있다. 나아가 사업참여 석박사과정 학생들이 사업종료 후에는 사업참여 기업(특히 중소기업)에 취업·착근하도록 유도하는 인센티브를 제공하는 방향으로 사업내용을 개선할 수 있다면, 중소기업의 기술·연구인력 확보 어려움 해결은 물론이고 청년에게 도전할 만한 고용기회를 제공하는 효과를 거둘 수 있다. 마찬가지로 다른 정책영역에 있어서도 고용영향평가를 통해 보다 고용친화적인 정책개선방안을 도출하는 것이 가능할 것이다.

요컨대, 고용영향평가제도가 정책의 고유한 목적과 임무를 존중하면서 고용창출효과를 제고할 수 있는 정책개선방안과 이에 걸맞는 고용·노동시장정책을 제시할 수 있다면, 타 부처의 막연한 오해를 불식시키고 적극적 참여를 이끌어낼 수 있다. 또한 평가팀 구성에 있어서 해당분야 및 고용분야 전문가가 함께 참여하는 학제적 평가를 통해 정책의 고유 임무와 고용영향을 균형 있게 고려함으로써 고용영향평가의 객관성, 수용성 및 효용성을 높일 수 있을 것이다. 물론 정책마다 고유한 임무와 목적이 달라 성장과 고용에 대한 효과가 실현되는 메커니즘, 효과의 크기나 실현시점에서 차이가 존재하므로 정책의 유형 및 특성에 적합한 평가기준 및 평가방법론을 선택하는 것이 필요하다.

◆ 고용창출효과에 대한 중장기 예측·전망 수행

둘째, 고용영향평가는 단순히 정책의 총량적인 고용효과 분석에 그치지 않고 각종 정책 수행을 통해 예상되는 일자리의 세부적 내용, 즉 일자리의 구조 및 특성(직종, 숙련수준 등)을 시점별로 예측하는 방향으로 발전될 필요가 있다. 나아가 이러한 일자리 예측내용에 부합하는 고용·인적자원개발정책을 연계 추진함으로써 정책 수행에 따른 고용창출 성과를 노동시장에서 미스매치 없이 실현하도록 하는 것이 가능할 것이다. 어떤 경제·산업정책을 통해 고용이 창출되었다 해도 그 시점에서 이를 충족하는 노동력이 제때에 공급되지 못한다면 실제 실현되는 정책의 고용창출효과가 반감될 수밖에 없다. 또한 대부분의 경제·산업정책은 성격상 고용효과가 중장기에 걸쳐서 나타난다는 점을 고려한다면, 해당 정책 수행으로 유발되는 고용효과에 대한 중장기 예측·전망이 매우 중요

하다. 따라서 단기적인 고용영향 예측모형보다는 중장기적 예측을 가능하게 하는 거시산업모형을 구축하는 것이 불가결한 것으로 판단된다.

◆ 경제·산업정책과 고용·노동시장정책의 연계성 강화

셋째, 고용영향평가의 결과를 바탕으로 고용친화적인 정책대안을 제시함에 있어서 경제·산업정책이 고용·노동시장정책과 연계될 수 있는 구체적인 방안을 함께 제시함으로써 정책 시너지를 제고하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 일자리창출력 제고라는 관점에서 다양한 정책영역들을 고용·노동시장정책과 연계·보완·집행할 수 있는 범정부 차원의 정책 거버넌스 정립이 요구된다.

고용영향평가가 아무리 잘 이루어졌다고 하더라도 그 평가결과가 각종 정책에 실질적으로 피드백되어 정책개선으로 이어지지 않는다면, 고용영향평가의 의미가 반감될 수밖에 없을 것이다. 고용영향평가제도의 정착으로 고용친화적 정책 개선의 의미와 필요성에 대한 타 부처의 이해 폭이 확대되고 경제·산업정책과 고용·노동시장정책의 연계성이 강화됨으로써 정부정책의 효율성과 효과성이 일층 제고될 것이다. 이를 위해서는 고용영향평가를 매개로 고용정책분야에서 고용노동부가 총괄 조정기능을 가지면서 관련 부처들이 연계·결합되는 수평적인 고용정책 거버넌스를 정립하기 위한 범정부 차원의 정책적 노력이 필요하다.

◆ 다양한 평가방법론 적용으로 평가의 객관성 확보

넷째, 아무리 뛰어난 평가방법론도 일정한 한계를 가지며 평가방법론에 따라 분석결과가 상이할 수 있기 때문에 가능한 한 다양한 평가방법론을 함께 적용하는 평가연구자의 노력이 요구된다. 보다 객관적이고 설득력 있는 평가결과와 정책대안을 제시하기 위해서는 다양한 평가방법론으로부터 도출되는 상이한 분석결과들을 종합적으로 정리·평가하는 평가전문가의 역량 제고가 필수적이다. 또한 타 정책영역의 영향평가와 마찬가지로 정성적 평가와 정량적 평가를 상호 보완적으로 활용하는 것이 필요하다. 정성적 평가에 내재하는 주관적 판단의 위험성이 객관적 평가지표나 방법론을 활용하는 정량적 분석으로 보완되지 못한다면, 평가결과에 대한 불만과 불신이 초래될 위험성이 상존한다. 반면 정책수행에 따른 다양한 성과와 영향들을 정확히 구분·계측하는 데 한계가 있기 때문에 정량적 평가에 과도하게 의존하는 것 또한 옳지 못하다.²⁾

2) 예를 들어, 미국의 경우 1993년 정부성과효율화법(GPRA : Government Performance and Results Act) 제정 이후 정량적 평가방법이 널리 활용되고 있으나, 피어리뷰(peer review)를 통한 전문가평가 또한

이와 함께 정책수행의 각 단계에 대응하는 다양한 차원의 평가단계들이 유기적으로 통합·활용되면서 사업수행의 전체과정을 포괄하는 평가체계 정립이 필요하다. 구체적으로는 ‘사업기획안에 대한 사전평가→실시간 모니터링 및 DB 추적→사후 성과평가(DB 및 추적조사 활용)→피드백→차기사업 기획 및 사전평가에 반영’이라는 다양한 평가과정들이 연계되는 종합적 평가체계를 정립·운영하는 것이 요구된다.

◆ 고용영향평가 대상사업의 실질적 확대

끝으로, 고용영향평가의 대상이 되는 정책영역과 사업을 실질적으로 확대해 나가는 고용노동부의 체계적인 노력이 필요하다. 2010년도의 6개 사업에서 2011년도에는 15개 사업으로 평가대상 범위가 확대되었으나, 정책소관 부처들 사이에는 여전히 오해나 거부감이 일정 정도 존재하며, 경우에 따라서는 고용영향이 매우 큰 사업임에도 불구하고 일부 핵심적인 부처사업에 대해서 고용영향평가를 회피하려는 움직임이 있는 것도 현실이다. 고용영향평가제도가 성공적으로 안착하여 우리 경제의 일자리창출력 제고에 실질적으로 기여하는 핵심적 정책수단으로 자리잡기 위해서는 타 정부부처의 이해와 적극적 참여가 필수적이다. 이를 위해서는 무엇보다 고용영향평가의 취지와 목적에 대한 이해 증진을 위한 노력, 다양한 경제·산업정책의 성과 제고에 기여하는 고용·인적자원개발정책의 개발·제시 등 고용정책의 주무부처로서 고용노동부가 보다 적극적인 의지와 노력을 지속적으로 발휘해 나가야 할 것이다. **KLI**

여전히 중요한 역할을 담당하고 있다.