일자리 창출사업의 현황과 정책과제[1)]

이 규 용*

Ⅰ. 문제 제기

일자리 창출이 우리 경제의 최우선 과제로 떠오르고 있다. 우리 경제가 저성장 국면으로 접어들 조짐이 점점 뚜렷해지면서 선진국형 장기 고실업이 고착화될 가능성을 걱정하지 않을 수 없는 상황이다. 청년층의 심각한 구직난이나 중장년층의 고용불안, 빈부격차의 확대, 인구구조 고령화에 따른 노후대책, 그리고 비정규직 근로자 문제에 이르기까지 우리나라 노동시장에서 나타나고 있는 많은 문제들은 결국 일자리 부족으로 귀결되고 있다.

과거에는 경제가 성장함에 따라 소비 및 투자가 활성화되어 자연스럽게 일자리가 늘어나는 것이 일반적인 현상이었다. 그러나 최근에는 성장률 자체가 크게 하락하고 있는데다, 성장을 하더라도 과거만큼 일자리가 늘어나지 않고 있다. 이에 따라 '고용 없는 성장(jobless growth)' 또는 '고용정체형 성장(growth without additional employment)'이 현실로 다가오는 것 아니냐 하는 우려를 낳고 있는 것이다.

기술전쟁, 지식기반경제의 확산으로 생산성이 높아지면서 고용흡수력이 하락하고, 여기에다가 노동시장은 경직적이고 서비스 산업은 크게 발전하지 못한 때문이란 지적이 많다. 그나마 일자리를 만들어 줄 수 있었던 국내기업들은 사업여건이 악화되면서 해외투자에 발길을 돌리게 되고 일자리 창출을 더욱 어렵게 하고 있는 것이 현실이다.

노동시장은 경제와 정치·사회적 환경에 민감하게 반응한다. 특히 경제적 환경변화는 어떤 형태로든 노동시장에 직·간접적으로 영향을 미치게 된다. 외환위기 이후 가속화된 우리 경제의 구조조정 노력은 기업의 소유권 변동이나 고용조정과 더불어 기업의 인사

* 한국노동연구원 전문위원(leeky@kli.re.kr).

1) 본 글은 기획예산처에서 용역발주한 '일자리 지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석 체계구축'(이규용 외, 2005년)의 보고서 내용 중 일부를 요약정리한 것임.

관리 시스템도 많은 변화를 보이고 있다. 디지털 경제로 대표되는 지식기반산업의 대두와 정보화는 우리나라 노동시장에 지대한 영향을 미치고 있다. 또한 WTO의 출범, 시장개방과 국제시장의 통합 등 세계화로 인한 기업간・국가간 경쟁이 심화되고 기업환경은 수시로 변화하고 있는 것이 현실이다. 제조업 공동화와 중국의 급부상은 국내의 취업기회를 위축시켰을 뿐만 아니라 중간수준의 일자리 숫자를 축소시켜 일자리의 양극화, 소득양극화를 초래한 하나의 원인이 되고 있다. 인구구조의 고령화의 급속한 진행은 사회안전망 확충과 노령자의 노동시장 참여기회를 열어 주어야 하는 노력을 요구하고 있다. 세계 어느 나라에서 찾아보기 어려운 고학력화 현상은 심각한 고학력자의 취업난 및 하향취업의 문제를 낳고 있다. 또한 고학력화에 따라 취업의 기대수준이 높아지고 있는데, 이는 중소기업 취업을 기피하고 중소기업의 인력난을 심화시키는 하나의 원인이 되고 있다.

이러한 경제・사회의 급격한 구조적인 환경변화는 일자리 창출능력의 위축으로 요약할 수 있을 것이다. 과거 경제개발이 급속히 이루어지던 시대에 비하여 일자리 창출능력(job creation capacity)이 전반적으로 크게 약화되고 있어 향후 우리 경제가 잠재수준의 성장을 달성하더라도 큰 폭의 일자리수 증가는 기대하기 어려울 것으로 전망되어 '일자리 창출' 문제가 경제・사회적 주요 현안으로 대두되고 있는 실정이다.

이에 정부는 '일자리 창출'을 위해 다양한 정책수단을 동원하고 있다. 이러한 정책수단들은 장단기적인 다양한 정책수단이 혼재되어 실시되고 있는 실정이다. 따라서 '일자리 창출' 정책수단이 어느 정도 효율적으로 진행되고 있으며, 어떤 정책수단의 효과가 어느 정도인가를 가늠함으로써 전반적인 '일자리 창출' 정책수단의 효율화를 꾀해야 할 시점에 와 있다. 이러한 상황에서 일자리 창출정책의 효과성을 평가하고 이를 토대로 일자리 창출정책의 개선방향을 모색하는 것은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 그런데 정책에 대한 평가는 매우 중요한 일임에도 불구하고 일자리 창출사업을 종합적으로 평가할 수 있는 평가체계가 제대로 구축되어 있지 못할 뿐만 아니라 이러한 평가를 위한 기초자료도 미흡한 실정이다.

이에 본 연구에서는 일자리 창출정책의 사업지출 현황 및 지원된 인원수에 관한 정보를 토대로 일자리 창출정책에 대한 시험적인 평가를 시도해 보고자 한다.

Ⅱ. 일자리 창출사업의 현황과 실적

1. 일자리 창출사업의 범위

일자리 창출지원정책은 크게 정책수단에 따른 구분과 정책대상인 목표집단(target group)에 따른 구분으로 분류할 수 있다. 정책수단에 따른 구분은 일자리를 창출하기 위해 어떤 정책방법을 활용하는가에 의존하는데, 이는 다시 직접적인 일자리 만들기 사업과 간접적인 일자리 지원사업으로 구분할 수 있다. 직접적인 일자리 창출사업은 공공(public)영역이나 비영리(Non-profit)분야에서 (임시적인) 일자리를 만들어 직접 제공하는 것이다. 간접적인 일자리 지원사업은 보조금 지급이나 훈련 등과 같이 민간부문에서 사업주가 특정대상 집단을 위한 일자리를 만들어내도록 인센티브를 제공하거나 직업능력 개발을 통한 취업능력을 제고함으로써 일자리 창출을 지원하는 것이다.

다음으로 목표집단에 따라 일자리 창출정책을 분류하는 것은 말 그대로 정책대상 집단을 기준으로 분류하는 것이다. 대부분의 일자리 창출정책은 특정대상 집단을 염두에 두고 이들 집단의 취업 또는 취업가능성을 제고하는데 초점을 맞추고 있는데 이러한 정책집단에는 청소년, 여성, 장애인, 고령자, 저학력자, 장기실업자, 여성가장과 가사나 육아로 인해 경력이 단절되었던 여성들이 포함된다.

두 분류방안 모두 현실적으로 타당한 것으로 볼 수 있다. 정책방법에 따른 일자리 창출지원정책의 구분은 정책수단이 유사한 만큼 공통적인 기준의 평가지표를 만들 수 있다는 장점이 있으며, 또한 유사한 사업군별 정책효과에 대한 상호비교가 가능하다는 장점이 있다. 이에 비해 정책대상 집단별로 일자리 창출사업을 분류하는 방법은 정책대상 집단을 명확히 알 수 있으며, 정책대상자들의 일자리 창출을 제고하는데 있어 어떠한 정책수단이 효과적으로 작동하고 있는지를 보여주는 장점이 있다.

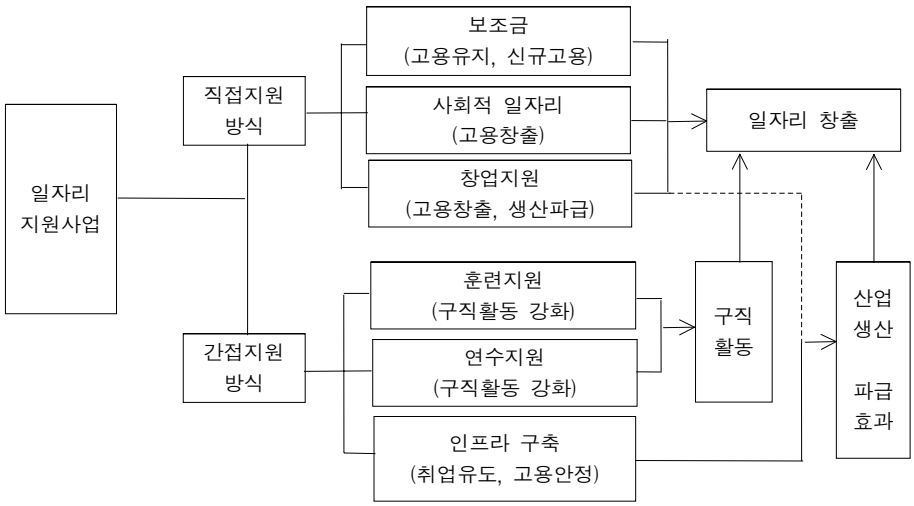
어떤 분류체계를 사용할 것인가는 활용목적에 달려 있다고 볼 수 있다. 그러나 두 분류체계는 상호 배타적인 것은 아니며 두 분류체계를 조합하는 것이 현실적으로 타당하다. 가령 대부분의 일자리 창출정책의 내용들이 노동시장에서 취약계층인 특정집단을 목표로 하고 있음을 볼 때 일차적으로는 정책대상 집단별로 분류를 한 후 각 대상 집단별로 정책지원사업이 어떻게 이루어지고 있는가를 재분류하여 정책집단별 유효한 정책지원수단을 파악할 수가 있다. 반대로 정책지원수단별로 일차적으로 분류한 후 이를 다시 정책대상 집단별로 재분류하면, 특정의 정책수단이 어떤 정책집단에 유효한 성과를 만들어내는지를 평가할 수 있다는 장점이 있다.

기획예산처의 분류[2]에 따르면 2004년도 일자리 창출지원사업은 청년실업대책(54개 사업), 사회적 일자리(16개 사업), 취약계층 일자리 및 직업훈련(20개 사업), 일자리 관련 보조금사업(9개 사업)의 4개 대분류 총 99개 사업으로 구성되어 있다. 기획예산처의 분류체계는 정책대상 집단별 분류와 정책수단별 분류가 혼재되어 있다. 따라서 기획예산처에서 집계한 자료를 토대로 이들 일자리 창출지원사업을 정책수단별로 분류하면 크게 보조금사업, 일자리 만들기 사업, 창업지원사업, 교육훈련 지원사업, 직장체험・연수사업, 인프라 구축사업 등 6가지 정책수단별로 분류가 가능하다.

보조금 지원사업은 고용유지 혹은 신규고용을 유도하기 위해 기업이나 수혜자에게 보조금을 지급하는 제도이다. 인프라 구축사업은 직접적인 고용유지나 신규고용을 위한 지원이라기보다는 중소기업의 근무환경을 개선하여 고용을 유도하거나, 구직자가 취업정보에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 환경을 개선하는데 지원하는 사업이다. 훈련 및 연수사업은 노동시장에 신규진입하려고 하는 구직자, 혹은 해고자의 재훈련 및 인턴제도 등을 통해 구직활동을 지원하는 제도이며, 창업지원은 구직자들의 창업활동을 지원하는 제도이다. 사회적 일자리 만들기 사업은 주로 취약계층이나 실직자를 대상으로 일자리를 직접 창출하여 지원하는 제도이다.

이러한 일자리 지원사업은 목적에 따라 직접적인 지원과 간접적인 지원의 성격을 갖는다. 직접지원의 성격이 강한 것은 보조금지원, 창업지원, 사회적 일자리사업 등이며, 간접지원의 성격이 강한 제도는 인프라 구축, 훈련, 연수사업 등이라 할 수 있다.

〔그림 1〕 일자리 지원사업의 지원방식



2) 기획예산처, 「2005년도 일자리 지원사업」, 2005. 1.

2. 일자리 창출사업의 실적[3)]

기획예산처에서 분류한 자료에 따르면 일자리 지원사업은 청년실업대책, 사회적 일자리 지원사업, 취약계층 일자리 지원과 직업훈련으로 나눌 수 있으며 13개 부처에서 관장[4)]하고 있다. 지원실적을 보면 2004년에 1조 2,329억원을 37만 3천여명에게 지원하였으며, 2005년도에 계획예산은 1조 4,609억원이며, 계획지원인원수는 39만 6천여명이다.

청년실업대책사업은 청년층(15~29세)의 취업지원을 위해 취업훈련, 인턴, 연수 및 장단기 일자리를 지원하는 사업으로 2004년도 세부사업별 예산집행 내역을 보면, 7개 분야 39개 사업에 대한 예산현액 6,304억원 중 95.5%인 6,020억원이 집행되었고, 사업추진실적은 당초 계획인원 9만 9,059명보다 8만 9,454명이 증가한 18만 8,513명이 참여한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 일자리 지원사업 현황

(단위 : 억원, 명)

사 업 명	소 관 부처수	2003년 실적		2004년 실적		2005년 계획	
		결산	인원	결산	인원	결산	인원
청년실업대책	13	3,132	146,474	6,020	188,513	7,883	189,863
사회적 일자리 지원사업	6	818	7,071	1,560	21,632	2,140	31,944
취약계층 일자리 지원 및 직업훈련	4	4,232	123,788	4,749	162,920	4,586	174,703
전 체	13	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식

주 : 인원은 지원인원의 개념임.
자료 : 기획예산처(2005).

〈표 2〉 2004년도 세부사업별 예산집행 내역

(단위 : 억원, 명)

세부사업별(사업수)	사업비			사업추진실적(인원)	
	예산현액	집행액	집행률(%)	계획	참여
전 체(39)	6,304	6,020	95.5	99,059	188,513
직장체험 활성화(7)	1,761	1,752	99.5	17,000	97,932
단기 일자리 제공(6)	1,145	1,084	94.7	9,723	11,561
해외취업인턴 활성화(5)	420	420	100	4,898	5,116
청년층 직업훈련 강화(8)	2,194	2,072	94.4	60,807	67,536
청년취업인프라 확충(7)	218	218	100	–	–
중소기업 유휴일자리 충원(2)	323	236	73.1	4,291	3,562
기타(4)	243	238	97.9	2,340	2,806

3) 일자리 창출사업의 집행실적 및 지원인원에 관한 통계수집은 관련된 부처에서 체계적으로 관리가 되지 않고 있는 관계로 정확한 실태를 파악하는 데는 한계가 있다. 따라서 여기서는 국회예산정책처의 최미희 박사(2005)가 분석한 자료를 활용하였다.

4) 기획예산처, 「2005년도 일자리 지원사업」. 2005. 1.

사회적 일자리 지원사업의 2004년도 예산집행 내역을 보면, 10개 사업에 대한 예산현액은 1,638억원이고, 이 중 95.2%인 1,560억원이 집행되었으며, 사업추진 실적은 당초 계획인원(2만 1,334명)과 비슷한 수준인 2만 1,632명이 참여하였다

취약계층 일자리 지원 및 직업훈련사업의 2004년도 예산집행 내역을 보면, 17개 사업에 대한 예산현액은 4,935억원이고, 이 중 96.2%인 4,749억원이 집행되었으며, 사업추진

〈표 3〉 2004년도 사회적 일자리 지원사업 예산집행 내역

(단위 : 억원, 명)

사 업 명	사업비			사업추진실적(인원)	
	예산현액	집행액	집행률(%)	계획	참여
전 체	1,638	1,560	95.2	21,334	21,632
○생태우수지역 일자리창출	29	29	100	398	411
○사회적 일자리 제공	187	157	84.0	3,000	3,752
○연극국악영화 시간제 강사풀	65	65	100	1,162	1,320
○생활체육지도자	86	86	100	1,561	1,402
○사회복지시설 증설에 따른 일자리 창출	899	894	99.4	2,864	2,864
○장애아 교육보조원	39	37	94.9	2,000	1,952
○지역아동센터 공부방	12	12	100	–	–
○보육시설 사회적 일자리	125	125	100	1,849	1,849
○방문도우미사업	176	135	76.7	4,500	4,403
○여성 사회적 일자리 창출지원	20	20	100	4,000	3,679

〈표 4〉 2004년도 취약계층 일자리 지원 및 직업훈련 예산집행 내역

(단위 : 억원, 명)

사 업 명	사업비			사업추진실적(인원)	
	예산현액	집행액	집행률(%)	계획	참여
전 체	4,935	4,749	96.2	119,291	162,920
○고령자인재은행지원	3	3	100	–	–
○여성창업활성화	22	22	100	–	–
○여성창업자금지원	130	130	100	160	391
○장애인자립자금대여사업	150	127	84.7	1,000	1,086
○장애인취업지원	130	105	80.8	774	736
○자영업창업지원	400	365	91.3	550	680
○자활근로	1,774	1,774	100	60,000	48,232
○자활취업촉진	14	13	92.9	1,230	961
○실업자재취직훈련지원금	1,305	1242	95.2	6,000	53,710
○고용촉진훈련	126	126	100	13,000	9,723
○자활훈련	104	99	95.2	5,000	7,503
○산재장해인직업훈련	79	49	62.0	3,000	2,838
○전업주부재취업훈련지원	5	5	100	1,377	806
○여성가장실업자취업훈련	25	23	92.0	2,200	1,127
○노인일자리지원	143	143	100	25,000	35,127
○노인인력기관 운영지원	25	25	100	–	–
○공공근로	500	498	99.6	(75,000)	(93,000)

주 : 사업추진 실적에서 공공근로사업은 합계에서 제외.

실적은 당초 계획인원 11만 9,291명보다 4만 3,629명이 많은 16만 2,920명이 참여한 것으로 나타났다.

한편, 일자리 창출사업의 예산실적을 정책목표 대상별로 분류한 결과가 <표 5>에 제시되어 있으며, <표 6> 및 <표 7>은 연구진이 정책대상 목표별·정책수단별로 분류한 것이다. 목표대상별 지원사업별로 보면, 부문간 편중성이 나타나고 있음을 알 수 있다. 여기서의 통계는 자료상의 제약으로 전체 일자리 창출사업을 아우르지 못한다는 문제가 있기 때문에 일정한 한계가 있을 수 있다. 그러나 중요한 점은 일자리 창출정책은 정책대상을 고려하여 전체적인 측면에서 예산을 배분해야 하며, 또한 각 정책대상별로 유효

〈표 5〉 정책목표대상별 일자리 창출지원사업

(단위 : 억원, 명, %)

실적 수준		2003년 실적		2004년 실적	
		금액	지원인원	금액	지원인원
청 년 층	실업자 및 미취업자	1,861	116,915	3,610	151,351
	재학생, 청소년, 여대생	46	861	267	3,817
	관련전공자, 일반	1,159	29,908	1,977	35,054
	계	3,066	147,684	5,854	190,222
취약계층	고령자	3		583.55	301,190
	여성	151	2,809	275.5	11,295
	장애인	251	3,579	1,685.99	249,399
	저소득자	1,329	47,463	2,021	61,099
	장기실업자	1,580	51,042	3,707	310,498
	취약계층 일반	153	14,069	283	13,475
	계	3,467	118,962	8,556.04	946,956
중장년층				3.79	910
일반		756	3,492	1,343.57	9,427
전 체		7,289	270,138	15,757.39	1,147,515
실적 비중		2003년 실적		2004년 실적	
		금액	지원인원	금액	지원인원
청 년 층	실업자 및 미취업자	25.5	43.3	22.9	13.2
	재학생, 청소년, 여대생	0.6	0.3	1.7	0.3
	관련전공자, 일반	15.9	11.1	12.5	3.1
	계	(42.1)	(54.7)	(37.2)	(16.6)
취약계층	고령자	-	-	3.7	26.2
	여성	2.1	1.0	1.7	1.0
	장애인	3.4	1.3	10.7	21.7
	저소득자	18.2	17.6	12.8	5.3
	장기실업자	21.7	18.9	23.5	27.1
	취약계층 일반	2.1	5.2	1.8	1.2
	계	(47.6)	(44.0)	(54.3)	(82.5)
중장년층			-	0.02	0.1
일반		10.4	1.3	8.5	0.8
전 체		100	100	100	100

주 : 일자리 창출사업의 실적치는 앞의 표에서 제시한 예산정책처 자료를 토대로 작성하였으며, 정책대상 목표 및 일자리 창출사업 수단은 연구진이 사업내용을 보고 분류한 것임.

한 정책수단을 발굴하여 선택과 집중이 이루어질 수 있도록 해야 한다는 점이다. 그러나 현재의 일자리 창출사업은 각 부처에서 산발적으로 정책개발이 이루어짐으로써 종합적인 시각에서 접근하는 노력이 부족하다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 정책목표대상별 정책수단별 일자리 창출지원사업 실적

(단위 : 억원, %)

지원금액		보조금 사업	사회적 일자리	창업지원 사업	연수·체험 지원사업	훈련지원 사업	인프라 구축사업	전체
청년층	실업자 및 미취업자	167	118		1,724	1,601		3,610
	재학생, 청소년, 여대생				124	13	130	267
	관련전공자, 일반		944	36	314	583	100	1,977
	계	167	1,062	36	2,162	2,197	230	5,854
취약계층	고령자	413	143				28	584
	여성	75.5	20	152		28		275.5
	장애인	1,405.5		232		49		1,686
	저소득자	13	1,909			99		2,021
	장기실업자			365		1,242		1,607
	취약계층일반		157			126		283
	계	1,906.5	2,229	749		1,544	28	6,456.5
중장년층		3.8						3.8
일반		16.6	1,270				57	1,343.6
비 중		보조금 사업	사회적 일자리	창업지원 사업	연수·체험 지원사업	훈련지원 사업	인프라 구축사업	전체
청년층	실업자 및 미취업자	4.6	3.3		47.8	44.3		100
	재학생, 청소년, 여대생				46.4	4.9	48.7	100
	관련전공자, 일반		47.7	1.8	15.9	29.5	5.1	100
	계	2.9	18.1	0.6	36.9	37.5	3.9	100
취약계층	고령자	70.7	24.5				4.8	100
	여성	27.4	7.3	55.2		10.2		100
	장애인	83.3		13.8		2.9		100
	저소득자	0.6	94.5			4.9		100
	장기실업자			22.7		77.3		100
	일반인		55.5			44.5		100
	계	29.5	34.5	11.6	0.0	23.9	0.4	100
중장년층		100						100
일반		1.2	94.5				4.2	100

주 : 일자리 창출사업의 실적치는 앞의 표에서 제시한 예산정책처 자료를 토대로 작성하였으며, 정책대상 목표 및 일자리 창출사업 수단은 연구진이 사업내용을 보고 분류한 것임.

〈표 7〉 정책목표대상별 정책수단별 일자리 창출지원사업 실적

(단위 : 명, %)

지원인원수		보조금 사업	사회적 일자리	창업지원 사업	연수·체험 지원사업	훈련지원 사업	인프라 구축사업	전체
청년층	실업자 및 미취업자	4,162	6,612		98,586	41,991		151,351
	재학생, 청소년, 여대생				2,649	1,168		3,817
	관련전공자, 일반		6,658		3,972	24,267	157	35,054
	계	4,162	13,270		105,207	67,426	157	190,222
취약계층	고령자	266,063	35,127					301,190
	여성	5,292	3,679	391		1,933		11,295
	장애인	244,739		1,822		2,838		249,399
	저소득자	961	52,635			7,503		61,099
	장기실업자			680		53,710		54,390
	취약계층 일반		3,752			9,723		13,475
	계	517,055	95,193	2,893	0	75,707	0	690,848
중장년층		910	0	0	0	0	0	910
일반인		1,338	8,089	0	0	0	0	9,427
전 체		523,465	116,552	2,893	105,207	143,133	157	891,407
비 중		보조금 사업	사회적 일자리	창업지원 사업	연수·체험 지원사업	훈련지원 사업	인프라 구축사업	전체
청년층	실업자 및 미취업자	2.7	4.4		65.1	27.7		100
	재학생, 청소년, 여대생				69.4	30.6		100
	관련전공자, 일반		19.0		11.3	69.2	0.4	100
	계	2.2	7.0	0.0	55.3	35.4	0.1	100
취약계층	고령자	88.3	11.7					100
	여성	46.9	32.6	3.5		17.1		100
	장애인	98.1		0.7		1.1		100
	저소득자	1.6	86.1			12.3		100
	장기실업자			1.3		98.7		100
	취약계층 일반		27.8			72.2		100
	계	74.8	13.8	0.4	0.0	11.0	0.0	100
중장년층		100						100
일반인		14.2	85.8					100
전 체		58.7	13.1	0.3	11.8	16.1	0.0	100.0

주 : 일자리 창출사업의 실적치는 앞의 표에서 제시한 예산정책처 자료를 토대로 작성하였으며, 정책대상 목표 및 일자리 창출사업 수단은 연구진이 사업내용을 보고 분류한 것임.

Ⅲ. 일자리 창출사업의 평가

1. 평가모형의 필요성

정책에 대한 평가는 기준에 따라서 여러 단계로 나누어 볼 수 있다. 우선 투입기준(input)의 평가와 산출기준(output)의 평가로 나누어 볼 수 있다. 통상 투입기준의 평가는

어떠한 정책 프로그램이 얼마만큼의 예산을 사용하였는가, 그 프로그램의 수혜자는 얼마나 되는가, 프로그램의 지속기간은 얼마나 되는가 등을 기준으로 정책 프로그램을 평가하는 것이다. 반면에 산출기준의 평가는 그 프로그램의 중간과정은 생략하고, 사후적인 결과로 정책의 효과를 평가하는 것이다. 구체적으로 직업훈련 프로그램을 실시하였을 경우 프로그램 참가자들의 취업률이 얼마나 높아졌는지, 임금(생산성)이 얼마나 향상되었는지 등의 평가이다. 중간과정에 상관없이 사후적인 결과가 좋게 나타난다면 프로그램의 효과가 크다고 볼 수 있다. 그러나 경우에 따라서는 프로그램 집행자들의 통제권 밖에 있는 요인(예를 들면, 당시 경제상황, 노동시장 상황, 프로그램 참가자들의 특성)들로 인하여 중요하고 효과적인 프로그램이어도 사후적 결과가 나쁘게 나타날 수도 있고, 또 그 반대일 수도 있다. 더구나 프로그램의 결과를 평가하는 것이 매우 어려운 경우도 있다. 이러한 경우 부득이 투입기준의 평가를 하는 경우가 많다.

한편, 정책이 결정되고 집행되는 순서별로 평가단계를 네 단계로 구분해 볼 수도 있다. 첫번째 단계는 어떠한 정책을 실시할 것인지에 대한 정책결정과정(policy formation evaluation)에서의 평가이다. 두번째는 이러한 정책이 실제로 실시되었을 때 얼마나 효율적인 행정집행이 이루어졌는가를 평가(process evaluation)하는 것이다. 세번째는 그 정책이 실행되어 어떤 성과를 거두었는가를 평가(outcome evaluation)하는 것이다. 마지막으로 평가된 결과가 새로운 정책결정에 어떤 형태로 피드백(feedback)이 되는가이다.

그런데 현재 우리나라에서 시행하고 있는 일자리 창출정책은 직접적인 고용보조금 정책이나 직업능력개발 정책 외에도 인프라 구축사업, 일자리 만들기 사업 등 다양한 정책이 시행되고 있기 때문에 이러한 정책들을 평가할 수 있는 통일된 지표를 만드는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 또한 각 개별 정책별로도 다양한 평가기준을 적용하여 효과분석을 다각도로 실시할 필요가 있기 때문에 특정의 방법론을 적용하여 일자리 창출 정책들을 상호 비교평가할 때 일관된 결과를 얻기가 쉽지 않으며, 더 나아가 정책효과가 시차를 두고 나타날 경우에는 어려움이 더욱 가중된다.

이러한 현실적인 어려움이 있지만 막대한 예산이 들어가는 일자리 창출사업에 대한 종합적인 평가는 일자리 창출이라는 정책의 효과성을 높이고 선택과 집중을 통해 예산의 효율성을 제고하기 위해서는 중요한 과제라고 볼 수 있다.

2. 일자리 창출사업의 정량적 성과평가

앞에서 언급하였듯이 일자리 창출사업을 평가하는 방법은 매우 다양하다. 여기서는 일자리 창출사업을 통해 집행된 예산과 지원인원수 자료를 활용하여 정량적 성과평가를 통한 분석결과를 보여주고자 한다.

가. 예산평가의 분류기준과 평가점수 계산방법

예산평가의 분류기준은 다음과 같다. 첫째, 기획예산처의 분류는 청년실업대책, 사회적 일자리, 취약계층 일자리 및 직업훈련, 보조금사업으로 구분하고, 청년실업대책은 다시 직장체험 활성화, 단기 일자리 제공, 해외취업인턴 활성화, 청년층 직업훈련 강화, 청년취업 인프라 확충, 중소기업 유휴일자리 충원, 기타 사업 등의 7개 세부사업으로 구분하고 있다.

둘째, 이러한 사업군을 지원수단별로 구분하면, 보조금사업, 사회적 일자리사업, 창업지원사업, 연수・체험지원사업, 훈련지원사업, 인프라 구축사업 등 6개 군으로 분류된다.

셋째, 목표집단별로 구분하면, 청년층 대상(이하 실업자・미취업자, 재학생・청소년・여대생, 관련전공자・일반 등 3그룹), 취약계층 대상(이하 고령자, 여성, 장애인, 저소득자, 장기실업자, 퇴직자, 일반인 등 7그룹), 중장년층 대상, 일반인 대상 등이다.

평가점수 계산방식은 다음과 같다. 자료의 제약으로 총량평가는 지원예산과 지원인원수만으로 점수화를 시도한다. 즉 평가점수는 지원인원수 대비 지원예산를 점수화하였다.

i 사업의 지원인원수 대비 지원예산 지표인 X_i 는 다음과 같이 표현된다.

$$X_i = L_i / F_i$$

여기서 L_i 는 지원인원수, F_i 는 지원예산을 나타낸다.

2004년의 집행실적을 기준으로 계산가능한 인원/예산 지표는 모두 57의 관측치이다. 관측치 X_i 값은 최소 1.6에서 최대 644.9 사이에 분포하고 있으며, 서열 29번째인 중앙값은 27.2 이다.

〔그림 2〕 평가점수의 계산과정

(서열)	1	29	57
인원대비 예산 X_i()	644.9 (X^U)	27.2 ($\overline{X}$)	1.6 (X^D)
평가점수 (F_i)	98 (F^U)	75 ($\overline{F}$)	52 (F^D)

인원대비 예산지표를 점수화하기 위해 최대값은 98점, 최소값은 52점, 중앙값은 75점의 기준을 정하여 모든 X_i 값을 표준점수화하였다.

최대 98점과 최소 52점의 기준을 정한 것은 주요 대표사업에 대한 실태조사를 통해 평가한 사업평가의 점수가 최대 98점에서 최소 52점 사이에 분포하고 있어 이와 동일한 기준으로 점수화를 시도한 것이다.

평가점수 계산식은 다음과 같다.

○ 서열 1위에서 서열 29위까지 관측치의 평가점수

$$F_i = \overline{F} + (X_i - \overline{X}) \frac{F^U - \overline{F}}{X^U - \overline{X}}$$

$$= 75 + (X_i - 27.2) \frac{23}{644.9 - 27.2}$$

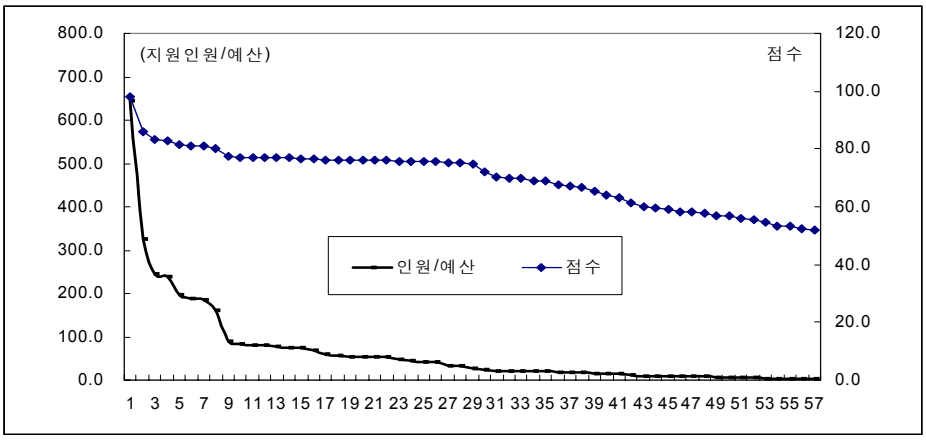
○ 서열 30위에서 서열 57위까지 관측치의 평가점수

$$F_i = F^D + (X_i - X^D) \frac{F_i - F^D}{X_i - X^D}$$

$$= 52 + (X_i - 1.6) \frac{23}{27.2 - 1.6}$$

관측치에 따른 지원인원수/예산액 지표와 평가점수의 분포는 다음 [그림 3]과 같다.

〔그림 3〕 지원인원수/예산액 지표와 평가점수의 관계



나. 평가점수

여기서는 위의 원칙에 의해 계산된 사업별 평가점수를 여러 분류기준에 따라 제시한다.

1) 기획예산처의 분류체계별 평가점수

<표 8>에 의하면, 청년실업대책의 평가점수는 2003년 75.9점에서 2004년 75.3점으로 큰 변화를 보이지 않고 있다. 사회적 일자리는 2003년 실적기준으로 58.3점에서 2004년 63.1점으로 높아졌다. 취약계층 일자리 및 직업훈련은 2003년과 2004년에 각각 75.3점 및 75.4점으로 동일하며, 보조금사업은 2004년에 85.1점을 기록하였다.

2004년을 기준으로 할 때, 평가점수가 가장 높은 사업은 보조금사업이며, 다음이 청년실업대책 및 취약계층 일자리 사업, 사회적 일자리 사업 등의 순이다.

청년실업대책사업에서도 다양한 사업이 진행되고 있다. 이를 구체적으로 보면, 가장 평가점수가 높은 사업이 청년층 직업훈련 강화(80.4점)이며 가장 평가점수가 낮은 사업이 단기 일자리 제공사업(60.1점)이다. 직장체험 활성화 사업이나 단기 일자리 제공사업은 2003년과 2004년을 비교할 때, 평가점수가 대폭 낮아진 경향이 있다.

〈표 8〉 기획예산처 분류체계의 평가점수

		2003년		2004년	
		평가점수	평가대상 사업수	평가점수	평가대상 사업수
청년실업대책	전 체	75.9	18	75.3	26
	직장체험 활성화	78.1	4	76.1	6
	단기 일자리 제공	74.5	4	60.1	6
	해외취업인턴 활성화	61.4	4	61.5	5
	청년층 직업훈련 강화	75.4	5	80.4	6
	청년취업 인프라 확충	–	–	–	–
	중소기업 유휴일자리 충원	80.6	1	76.0	1
	기타	–	–	61.8	2
사회적 일자리		58.3	5	63.1	9
취약계층 일자리 및 직업훈련		75.3	12	75.4	13
보조금사업		–	–	85.1	8

2) 일자리 창출지원수단별 평가점수

일자리 창출지원수단별로 평가한 결과는 <표 9>와 같다. 이 표에서 보듯이 2004년을 기준으로 보조금사업의 평가점수가 84.3점으로 가장 높고, 다음이 연수·체험지원사업(75.8점), 훈련지원사업(75.5점), 인프라 구축사업(74.0점), 사회적 일자리 사업(73.6점) 등은 비슷한 수준이며, 창업지원사업(54.1점)이 가장 낮게 나타났다. 이는 창업지원의 경우, 사업의 특성상 타사업에 비해 예산단위당 지원인원수가 적은 것에 기인한다.

2003년과 2004년의 실적을 비교하면, 보조금사업의 평가점수는 79.7점에서 84.3점으로, 사회적 일자리 사업은 69.8점에서 73.6점으로 각각 상승하였다. 연수체험지원사업은 77.6점에서 75.8점으로 다소 하락하고, 훈련지원사업은 75.6점에서 75.5점으로 거의 변화

가 없다. 창업지원사업 역시 54.4점에서 54.1점으로 변화가 거의 없는 편이다.

즉, 단위예산당 지원인원수의 측면에서 보조금사업이나 사회적 일자리 사업은 타사업에 비해 수혜인원수가 크게 확대되었음을 의미한다.

〈표 9〉 지원수단별 평가점수

	2003년		2004년	
	평가점수	평가대상 사업수	평가점수	평가대상 사업수
보조금사업	79.7	2	84.3	11
사회적 일자리 사업	69.8	10	73.6	17
창업지원사업	54.4	4	54.1	4
연수·체험지원사업	77.6	9	75.8	12
훈련지원사업	75.6	10	75.5	11
인프라 구축사업	-	-	74.0	1

3) 목표집단별 평가점수

일자리 창출지원사업의 목표집단별 평가점수는 다음과 같다. 전반적으로 2003년에 비해 2004년은 단위예산당 수혜자가 크게 늘어났음을 알 수 있다. 구체적으로 청년층을 대상으로 하는 지원사업의 평가점수는 2003년 75.9점에서 2004년 75.3점으로 큰 변화가 없다. 실업자 및 미취업자 지원사업은 76.3점에서 75.5점으로, 재학생, 청소년, 여대생 지원사업은 76.5점에서 75점으로 약간 낮아졌으나, 관련전공자나 일반에 대한 지원사업은 75.1점에서 68.3점으로 크게 저하되었다.

〈표 10〉 목표집단별 평가점수

		2003년		2004년	
		평가점수	평가대상 사업수	평가점수	평가대상 사업수
청년층	계	75.9	20	75.3	28
	실업자 및 미취업자	76.3	10	75.5	14
	재학생, 청소년, 여대생	76.5	1	75.0	2
	관련전공자, 일반	75.1	9	68.3	12
취약계층	계	75.3	13	78.1	19
	고령자	-	0	94.2	2
	여성	70.1	3	75.6	5
	장애인	63.4	3	80.1	4
	저소득자	75.3	3	75.1	4
	장기실업자	75.3	2	75.2	2
	퇴직자	-	0	-	0
	취약계층 일반	77.4	2	75.8	2
중장년층		-	0	82.9	1
일반		54.9	2	76.7	8

취약계층의 경우, 전반적으로 2003년에 75.3점에서 2004년 78.1점으로 개선되었다. 세부사업별로 보면(2004년 기준), 고령자 대상 사업(94.2점)과 장애인 대상 사업(80.1점)의 평가점수가 상대적으로 높으며, 여성 대상 사업(75.6점), 저소득자 대상 사업(75.1점), 장기실업자 대상 사업(75.2점)의 평가점수는 낮다.

4) 목표집단별·정책수단별 평가점수

2003년의 목표집단별·정책수단별 평가점수는 다음과 같다. 사업은 주로 청년층이나 취약계층의 훈련지원사업과 사회적 일자리 사업에 집중되어 있다. 전반적으로 창업지원사업의 평가점수는 50점대에서 낮은 수준이며, 보조금, 체험연수, 훈련지원이 높은 편이다.

효과가 두드러진 사업은 실업자 및 미취업자 보조금사업이 80.6점으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 실업자 및 미취업자 연수·체험지원사업(78.0점), 취약계층 여성의 훈련지원사업(77.2점), 취약계층 일반인의 훈련지원사업(77.4점) 등의 순이다.

특히 효과가 저조한 사업은 취약계층 장기실업자의 창업지원사업(52.4점)과 청년층 관련전공자 및 일반인의 연수·체험지원사업(52.4점)이다.

2004년의 목표집단별·정책수단별 평가점수는 다음과 같다. 2004년의 경우에도 2003년과 유사하게 창업지원사업의 평가점수는 전반적으로 낮고, 연수체험사업이나 훈련지원사업의 평가점수는 높은 편이다.

세부적으로 보면, 청년층 보조금사업은 2003년에 80점대에 있었으나, 2004년에 들어 실업자 및 미취업자의 보조금사업이 73점으로 낮아졌다. 2004년에 가장 효과가 높은 사

〈표 11〉 목표집단별 · 정책수단별 평가점수(2003년)

		보조금 사업	사회적 일자리	창업지원 사업	연수·체험 지원사업	훈련지원 사업	인프라 구축사업	전체
청년층	계	80.6	64.2		77.6	75.4		75.9
	실업자 및 미취업자	80.6	78.0	-	78.0	52.9	-	76.3
	재학생, 청소년, 여대생	-	-	-	-	76.5	-	76.5
	관련전공자, 일반	-	57.5	-	52.4	76.6	-	75.1
취약계층	계	76.7	75.3	-	-	75.8		75.3
	고령자	-	-	-	-	-	-	-
	여성	-	-	53.2	-	77.2	-	70.1
	장애인	-	-	57.9	-	75.3	-	63.4
	저소득자	76.7	75.2	-	-	76.3	-	75.3
	장기실업자	-	-	52.4	-	75.6	-	75.3
	퇴직자	-	-	-	-	-	-	-
	일반인	-	77.3	-	-	77.4	-	77.4
중장년층		-	-	-	-	-	-	-
일반		-	54.9	-	-	-	-	54.9
전 체		79.7	69.8	54.4	77.6	75.6	-	75.5

업은 취약계층 고령자 대상 보조금사업이 98점으로 가장 높으며, 다음이 고령자 대상 사회적 일자리 사업이 83.1점, 일반인 대상 보조금사업이 85.4점, 중장년층 대상 보조금사업이 82.9점, 장애인 대상 보조금사업이 81.3점, 여성 대상 사회적 일자리 사업이 80.8점 등의 순이다. 즉 고령자, 중장년층, 여성 및 장애인을 대상으로 한 보조금사업이나 사회적 일자리 사업이 단위예산당 지원인원 면에서 효과가 높은 것으로 나타났다.

〈표 12〉 목표집단별 · 정책수단별 평가점수(2004년)

		보조금 사업	사회적 일자리	창업지원 사업	연수·체험 지원사업	훈련지원 사업	인프라 구축사업	전체
청년층	계	73.0	61.8	-	75.8	75.2	52.0	75.3
	실업자 및 미취업자	73.0	76.1	-	76.1	74.1	-	75.5
	재학생, 청소년, 여대생	-	-	-	69.8	77.3	-	75.0
	관련전공자, 일반	-	56.9	-	61.9	76.2	52.0	68.3
취약계층	계	85.0	75.6	54.1	-	75.8	-	78.1
	고령자	98.0	83.1	-	-	-	-	94.2
	여성	76.6	80.8	53.3	-	76.6	-	75.6
	장애인	81.3	-	57.6	-	76.1	-	80.1
	저소득자	76.7	75.0	-	-	76.8	-	75.1
	장기실업자	-	-	52.2	-	75.6	-	75.2
	퇴직자	-	-	-	-	-	-	-
	일반인	-	72.0	-	-	76.9	-	75.8
중장년층		82.9	-	-	-	-	-	82.9
일반		85.4	56.3	-	-	-	-	76.7
전 체		84.3	74.9	54.1	75.8	75.5	52.0	76.8

Ⅳ. 결론 : 일자리 창출사업의 개선방향

일자리 창출사업에 대해서는 그동안 감사원이나 국회 예산처 등에서 개별 사업들에 대한 구체적인 평가를 수행하였으며 아울러 문제점을 지적한 바 있다. 총괄적인 측면에서 현행 일자리 창출사업의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 부처 특성에 따른 사업수행으로 노동시장 상황을 고려한 종합적인 사업체계 구축이 미흡하며, 둘째, 일자리 창출사업간 총괄적 조정기능의 미흡, 셋째, 평가체계가 제대로 구축되지 않음으로 인해 예산배분의 비효율성, 사업의 효과성 제고노력 및 사후관리체계의 미흡, 넷째, 일자리 창출사업 평가를 위한 정보 인프라 미흡 등을 지적할 수 있다.

따라서 이러한 문제점을 인식하고 일자리 창출사업이 보다 효율적으로 이루어지기 위한 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 평가체계의 구축이다. 일자리 창출사업

전반에 걸쳐 공통적으로 적용할 수 있는 평가지표의 개발이 필요하며 평가지표는 일자리 창출사업이 갖는 다양성을 고려하여 정책목표집단과 이와 연계된 사업의 특성을 감안하여 마련하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단된다. 평가지표는 크게 성과관리에 입각한 평가를 고려할 수도 있고 보다 포괄적으로 접근할 경우 사업의 계획-집행-성과-사후관리 전반에 걸쳐 지표를 개발할 수도 있을 것이다. 그리고 개발된 지표에 의거하여 정기적인 평가수행을 통해 정책목표 대상별 유효정책수단을 발굴함으로써 선택과 집중을 통해 사업의 효과성을 제고하도록 하여야 할 것이다. 또한 평가결과의 피드백(feedback)을 통한 사업의 조정 및 관리체계의 구축이 이루어지도록 함으로써 평가체계 내에 반드시 평가결과의 전달체계가 작동되도록 해야 할 것이다.

둘째, 총괄적인 조정기능의 구축이다. 일자리 지원사업과 관련한 주관기관을 두어 체계적으로 사업목표를 설정하고 평가 및 성과관리를 실시하여 사업지원 차등화 방안을 마련할 필요가 있다. 총괄적인 조정기능이 이루어질 경우 부처별 유사중복사업의 통합 및 목표대상 그룹별 정책수단의 유기적 연계성 강화, 노동시장의 환경변화에 따른 탄력적인 일자리 사업 수행이 가능할 것이다. 조정기능은 예산을 관장하는 기획예산처와 일자리 창출사업이 노동시장 정책차원에서 접근하고 있는 만큼 노동부의 협조적 역할을 통해 이루어지는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

셋째, 일자리 사업관련 정보의 데이터베이스화이다. 일자리 창출사업에 대한 평가를 위해서는 각 사업의 특성에 맞는 평가지표의 개발 및 사업실적, 수혜자의 특성, 지원인원 및 취업실적, 취업자의 노동시장 정보 등 관련 정보에 대한 데이터베이스를 체계적으로 구축할 필요가 있다. 그런데 이러한 데이터베이스는 비록 일자리 창출사업을 수행하는 개별 기관에서 관리되겠지만 정보이용의 효율화를 위해서는 일정한 기준에 의거하여 자료의 수집 및 관리방식을 통일할 필요가 있을 것이다.

한편, 최근 사회서비스 부문의 일자리 창출과 관련하여 사회적 관심이 고조되고 있다. 따라서 여기서는 사회서비스 부문의 일자리 창출의 토대라고 볼 수 있는 사회적 일자리 창출사업의 평가에서 나타난 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 서비스의 질 제고와 일자리 창출이라는 두 목표의 조화이다. 사회서비스는 서비스 질의 제고 및 일자리 창출이라는 두 가지 목표를 추구해야 하는데 현실적으로 이 목표는 상충하는 측면이 있다. 서비스의 질 제고는 관련 시스템의 구축이라는 측면 이외에 우수인력의 유인을 위한 방안이 모색되어야 하는데 우수인력의 유인은 기존 취업자들의 일자리 이동에 따른 사중손실을 초래할 우려가 있다. 따라서 추가적으로 확충되는 노동수요에 부응하는 노동공급의 가용성이라는 측면을 볼 때 일자리 이동보다는 일자리 창출이라는 접근이 필요하다.

둘째, 시장기능의 활성화를 위한 공공부문의 보완적 역할이다. 사회서비스의 대부분

은 바람직한 사회적 외부성을 갖는 서비스이기 때문에 사적인 시장에서 생산될 경우 사회적으로 바람직한 양보다 적게 생산되는 만큼 공공자원의 지원이 긴요하다. 경험적 측면에서 볼 때 선진국의 사회서비스 부문의 활성화에 공적 지원이 중요한 역할을 담당하고 있는 만큼 공공부문의 역할이 매우 중요한데 공적지원의 내용과 수준에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 공공지원의 역할과 기능은 사회서비스업 분야의 구체적인 내용에 따라 달라질 수 있을 것이다. 공적지원(보조금 형태)을 통한 자립형 모델에서부터 공적지원이 없으면 서비스의 제공이나 일자리 창출이 어려운 분야에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 갖고 있는 만큼 사회서비스 부문의 질적 특성에 대한 면밀한 검토 및 설계가 필요하다.

셋째, 일자리의 지속성과 안정성 확보이다. 사회서비스 부문에서 창출되는 일자리에 대한 비판 중의 하나가 일반 시장에서 형성되는 일자리에 비해 소득이나 고용안정성 면에서 뒤떨어질 수밖에 없고 결과적으로 지속적인 재정지원을 필요로 한다는 점에서 효율성이 낮을 수밖에 없다. 정부의 지원이 사회서비스의 사회적 수요를 공급한다는 효과성 외에 비용절감을 중요한 목표로 설정할 경우 일자리의 질이 낮아질 가능성이 농후한 만큼 사회적 서비스의 고유한 역량과 국가 정책과의 상호작용을 어떻게 자리매김하는가에 달려 있다.

그런데 이 문제는 사회서비스 분야를 전체 아우르지 않고 서비스 유형에 따라 다르게 접근할 필요가 있으며, 이는 사회서비스에 대한 지원이라는 측면에서 공적 지원의 대상이 되는 서비스가 갖는 사회적 목표의 범위를 어디까지 설정하는가에 따라 결정된다. 즉, 취약계층의 노동시장 통합에 초점을 맞춘 분야의 경우 직접적인 보조금 지원이 불가피하겠지만 서비스 시장의 활성화를 통한 사적 수익이 가능한 분야의 경우에는 기능적 지원체계를 갖추고 접근할 필요가 있다. KLI